



РЕФОРМУВАННЯ СОЛІДАРНОЇ ПЕНСІЙНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

Аналітична доповідь

КИЇВ - 2020

*За повного або часткового відтворення матеріалів даної публікації
посилання на видання обов'язкове*

*Коваль О.П., д.е.н., с.н.с, головний консультант відділу соціальної стратегії
центру економічних і соціальних досліджень Національного інституту
стратегічних досліджень*

Коваль О.П. Реформування солідарної пенсійної системи України.
Аналіт. доп. К: НІСД, 2020. – 28 с.

Проаналізовано поточний стан та тенденції розвитку солідарної складової пенсійної системи України. Узагальнено найбільш типові пропозиції експертів щодо її вдосконалення. Сформульовано авторське бачення заходів щодо реформування солідарної складової пенсійної системи України, здатних забезпечити стабільний добробут.

Для фахівців у сфері пенсійного страхування

ЗМІСТ

ВСТУП	3
1. Поточний стан та тенденції розвитку солідарної пенсійної системи	4
2. Аналіз підходів до реформування солідарної складової пенсійної системи	10
2.1. Параметричні заходи реформування солідарної пенсійної системи. Пенсійний вік	10
2.2. Параметричні заходи реформування солідарної пенсійної системи. Єдиний соціальний внесок	12
2.3. Інституційні заходи реформування солідарної пенсійної системи. Ліквідація солідарної складової	16
2.4. Інституційні заходи реформування солідарної пенсійної системи. Запровадження універсальної базової пенсії	18
2.5. Інституційні заходи реформування солідарної пенсійної системи. Удосконалення формули страхової пенсії	19
2.6. Інституційні заходи реформування солідарної пенсійної системи. Структурування джерел фінансування солідарної системи	19
3. Пропозиції щодо інституційного реформування солідарної пенсійної системи	20
3.1. Реформування солідарної пенсійної системи: досягнення соціальної справедливості	21
3.2. Реформування солідарної пенсійної системи: досягнення фінансової (актуарної) стійкості	24
Висновки та рекомендації	26
ПІСЛЯМОВА	28

ВСТУП

Конституцією України проголошено, що Україна є соціальною державою. Також цю тезу досить часто повторюють політики та експерти в соціальній сфері. Проте зазвичай ми рідко замислюємось, що саме означає це словосполучення для кожного з нас.

Рівень цивілізованості суспільства, авторитет держави і нації знаходяться в прямій залежності від становища, яке займають в суспільстві літні люди. За ставленням держави до пенсіонерів, вирішеності їхніх економічних і соціальних проблем можна судити про моральний розвиток суспільства.

Старість інституціоналізована, закріплена в статусах і ролях, в соціальній категорії «пенсіонерів». Термін «пенсіонер» означає не просто факт отримання людиною пенсії (наприклад, до інвалідів з дитинства в буденній мові цей термін зазвичай не застосовується). Він означає набагато більше – це свого роду виключення з соціально активної когорти. Пенсіонери (якщо це не працюючі пенсіонери) в матеріальному відношенні майже цілком залежать від держави.

Перехід України до ринкової економіки кардинально змінив суспільство: трансформувалася його структура, змінилися економічний стан і спосіб життя всіх соціально-демографічних груп, в тому числі пенсіонерів. Вимушено адаптуючись до нових економічних умов, чимало пенсіонерів, попри поважний вік, прагнуть знову працевлаштуватися на посилену для них роботу з однією метою – поліпшити своє матеріальне становище.

Доповідь присвячено солідарній складовій української пенсійної системи, яка наразі перебуває у глибокій кризі. Зроблено спробу проаналізувати вади солідарної системи в її нинішньому стані та визначити тенденції її подальшого функціонування. Проаналізовано переваги і недоліки пропозицій експертів у пенсійній сфері щодо її реформування. Запропоновано комплекс заходів, здатних забезпечити виконання вітчизняною солідарною системою її основного призначення – забезпечення стабільного добробуту непрацездатних громадян.

1. Поточний стан та тенденції розвитку солідарної пенсійної системи

У 2018 р. Пенсійним фондом України (далі – ПФУ) було забезпечено виплату пенсій 11,5 млн громадян. Середній розмір пенсії станом на 1 січня 2019 р. становив 2645,66 грн¹. Проте абсолютний розмір пенсії не дає уявлення про загальну ситуацію у пенсійній системі. Її ефективність вимірюється рівнем страхового відшкодування у разі настання страхового випадку. У загальносвітовій практиці економічного аналізу пенсійних систем в якості найбільш універсального інтегрального показника використовується коефіцієнт заміщення (*replacement rate*), який характеризує відносний рівень пенсійного забезпечення (порівняно з доходами економічно активного населення).

Виходячи з економічної природи трудової пенсії, коефіцієнт заміщення традиційно прийнятий як показник ефективності функціонування пенсійної системи стосовно об'єкта пенсійної системи – застрахованої особи – й виражений співвідношенням його пенсії і колишнього заробітку (відношення середньої пенсії до середньої заробітної плати). Як видно з рис. 1, коефіцієнт заміщення в Україні протягом 2013 – 2018 рр. впав з 47 % до 32,4 % (мінімальне значення з 2005 р.).

¹ Тут і далі: Звіт про роботу та виконання бюджету Пенсійного фонду України у 2018 році // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/zvit_2018/zvit_pension_2018.pdf

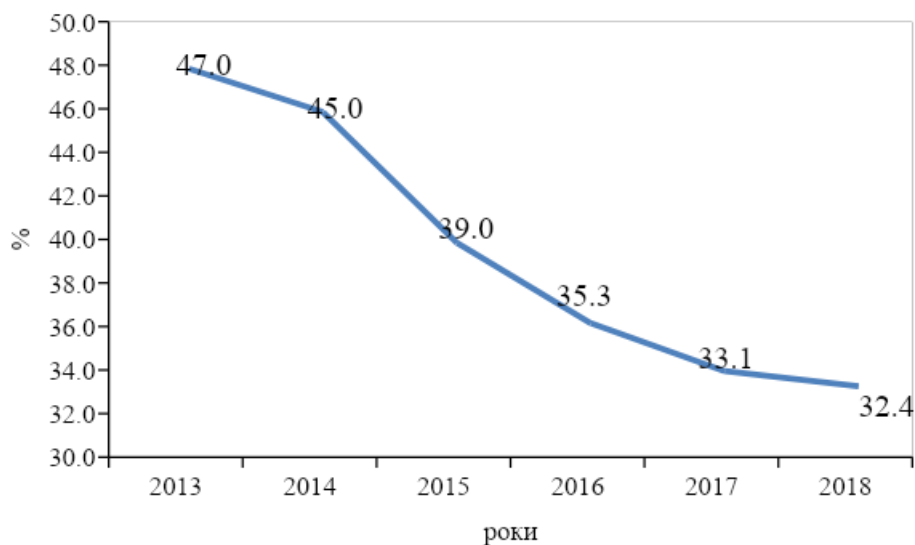


Рис. 1. Коефіцієнт заміщення у пенсійній системі України

Джерело: розраховано автором за даними ПФУ

Позаяк Україна ратифікувала міжнародні нормативно-правові документи, що встановлюють мінімальні норми соціального забезпечення, ми маємо застосовувати міжнародні стандарти до української пенсійної системи. Міжнародною організацією праці рекомендовано наступні розміри зазначеного показника:

- не менше 40 % втраченого заробітку пенсіонера (Конвенція №102 Про мінімальні норми соціального забезпечення, МОП, 1952р. (ILO Convention no.102 on Minimum standards for social security, 1952));
- вище 45 % втраченого заробітку (Конвенція №128 Про допомоги по інвалідності, по старості і у зв'язку з втратою годувальника МОП);
- 50 % втраченого заробітку (Європейський кодекс соціального забезпечення, 1964)².

Порівняльні значення коефіцієнту заміщення в європейських країнах та країнах ОЕСР наведено в табл. 1.

Таблиця 1

Порівняльні значення коефіцієнту заміщення, %

У середньому в розвинених країнах	53,4/52,4
У середньому в ЄС*	49,7
У середньому в країнах, що розвиваються	52,0/51,6
У середньому в ОЕСР	57,6/56,4

* Без урахування добровільного страхування

Джерело: дані, наведені Центром Разумкова³.

Як видно з табл. 1 та рис. 1, в Україні коефіцієнт заміщення дедалі менше відповідає міжнародній практиці.

Станом на кінець 2019 р. в Україні пенсії до 2000 грн отримували майже 6 млн пенсіонерів, тобто 52 % від загальної кількості (див. табл. 2). З них 0,7 % від загальної кількості пенсіонерів отримують пенсію до 1400 грн. При цьому розмір законодавчо встановленого прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, з 01.07.2019 р. становив 1564 грн, а з 01.12.2019 р. збільшений до 1638 грн.

² Фінансові, соціальні та правові аспекти пенсійної реформи в Україні. Світовий досвід та українські реалії, с. 254. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://razumkov.org.ua/uploads/article/2017-PENSII.pdf>

³ Фінансові, соціальні та правові аспекти пенсійної реформи в Україні. Світовий досвід та українські реалії, с. 261. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://razumkov.org.ua/uploads/article/2017-PENSII.pdf>

Таблиця 2

**Питома вага пенсіонерів,
 які отримують найнижчі пенсії
 (станом на 31.12.2019 р.)**

Сума виплат	Кількість пенсіонерів, осіб	Питома вага у загальній кількості пенсіонерів, %
до 1500 грн	80046	0,7
від 1501 грн до 2000 грн	3949512	34,8
від 2001 грн до 3000 грн	3872812	34,2
Усього	7902370	69,7

Джерело: річний звіт ПФУ за 2019 р.⁴

Якщо ж врахувати, що розмір фактичного прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність (обчислюється Міністерством соціальної політики України⁵), станом на 31.12.2019 р. становив 3747,01 грн, стає очевидним, що вітчизняна пенсійна система не виконує свого головного призначення – забезпечувати гідний рівень життя непрацездатним українцям.

Наразі структура і функціонування української пенсійної системи не передбачають стимулів для сплати внесків. До прийняття у жовтні 2017 р. Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій» практично не було зв'язку між сплаченими соціальними внесками і розміром виплат, які в кінцевому рахунку отримували працівники після виходу на пенсію. За результатами вибіркового обстеження робочої сили, яке проводив Держстат, у 2017 р. в Україні було приблизно 16,1 млн зайнятого населення, з яких лише близько 10,2 млн робили регулярні внески на соціальне страхування, що є наслідком високого рівня «тінізації» ринку праці⁶.

Нинішній незадовільний стан справ з розмірами пенсій в солідарній системі обумовлений трьома групами чинників. Насамперед, це чинники глобального масштабу, характерні не лише для України, але й для більшості європейських країн. На думку фахівців USAID, це, зокрема:

- зниження коефіцієнтів народжуваності;
- підвищення середньої очікуваної тривалості життя;
- невідповідність пенсійного віку демографічним тенденціям;
- підвищення мобільності робочої сили⁷.

Вказані чинники прямо впливають на інший показник ефективності пенсійної системи – коефіцієнт системного навантаження, тобто відношення кількості платників єдиного соціального внеску (далі – ЄСВ) до кількості пенсіонерів. На 1 січня 2019 р. на обліку в ПФУ перебувало 11,5 млн пенсіонерів. Загальна чисельність застрахованих осіб на ту ж дату становила 13,2 млн. Тобто, коефіцієнт системного навантаження становив 1,15. За прогнозами Світового банку, даний показник у наступні 20 – 25 років знизиться в Україні до 0,67, тобто чисельність пенсіонерів перевищить чисельність зайнятого населення на третину⁸.

⁴ Звіт про роботу та виконання бюджету Пенсійного фонду України у 2019 році // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.pfu.gov.ua/2121256-zvit-pro-robotu-ta-vykonannya-byudzhetu-pensijnogo-fondu-ukrayiny-u-2019-rotisi/>

⁵ Фактичний розмір прожиткового мінімуму у 2015-2020 роках // Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.msp.gov.ua/news/12286.html>

⁶ Основні питання реформування пенсійної системи в Україні. Проект USAID «Трансформація фінансового сектору» // Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.fst-ua.info/wp-content/uploads/2019/02/Key-Issues-in-Pension-System-Reform-in-Ukraine_Aug2018_UA.pdf

⁷ Там само.

⁸ Фінансові, соціальні та правові аспекти пенсійної реформи в Україні. Світовий досвід та українські реалії // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://razumkov.org.ua/uploads/article/2017-PENSII.pdf>

Далі слід навести групу довгострокових чинників, характерних саме для України, зокрема:

- незадовільна динаміка економічного зростання;
- існування великого «тіньового» сектору і, відповідно, низький рівень охоплення працівників пенсійним страхуванням;
- брак розвинених фінансових інструментів для безпечного та надійного інвестування пенсійних заощаджень;
- патерналістські настрої суспільства, що покладають відповідальність за забезпечення достойного рівня життя пенсіонерів виключно на державу⁹.

Насамкінець, це група чинників, що діють від початку війни на Сході України. Гостра економічна криза 2014 р., посилена напруженою військово-політичною ситуацією, спонукала до запровадження режиму жорсткої економії та консолідації соціальних видатків. Головним способом економії стало повне припинення індексації пенсій та мінімальних гарантій, включаючи замороження прожиткового мінімуму та фіксацію багатьох пенсійних надбавок/доплат в номінальному розмірі станом на грудень 2013 р. Підвищення прожиткового мінімуму було поновлено лише з вересня 2015 р. під впливом електоральних міркувань¹⁰. Чинниками, що обумовили погіршення показників вітчизняної солідарної пенсійної системи протягом останніх шести років, слід вважати наступні:

- ліквідація окремих видів «спеціальних пенсій»; до 2014 р. рівень пенсій суддів, прокурорів, державних службовців, науковців, депутатів тощо (усього 29 категорій працівників) складав 80 % від попередньої заробітної плати; крім того, ці групи отримували 1 % приросту за кожен рік понад необхідний період сплати внесків, однак їхня пенсія в результаті не повинна була перевищувати 90 % від попередньої заробітної плати; протягом 2014 – 2015 рр. рівень новопризначених пенсій зменшений до 60 % середньої заробітної плати¹¹;
- скасування дострокових пенсій для безробітних, які зареєстровані в Державній службі зайнятості, і яким з моменту звільнення до досягнення пенсійного віку залишилося не більше 1,5 р.;
- істотне скорочення переліку виробництв, професій, посад, зайнятості в яких дає право на пенсію за віком на пільгових умовах¹²;
- встановлення максимального розміру пенсії на рівні десяти прожиткових мінімумів для непрацездатних громадян¹³.

Окремо слід зазначити наступне. Динаміка розміру пенсій у 2018 р. та тенденція його зміни на найближчі декілька років визначились прийняттям пенсійної реформи 2017 р.¹⁴, коли величину оцінки одного року страхового стажу було знижено з 1,35 до 1. Тому у найближчі роки відбуватиметься природне вибуття когорти «старих» пенсіонерів з коефіцієнтом 1,35 та заміна їх когортою «нових» пенсіонерів з коефіцієнтом 1.

⁹ Основні питання реформування пенсійної системи в Україні. Проект USAID «Трансформація фінансового сектору» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.fst-ua.info/wp-content/uploads/2019/02/Key-Issues-in-Pension-System-Reform-in-Ukraine_Aug2018_UA.pdf

¹⁰ Пенсійна система та пенсійна реформа в Україні. FRIEDRICH EBERT STIFTUNG // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/ukraine/14044.pdf>

¹¹ Система соціального забезпечення в Україні у 2014–2015 рр. і після: У напрямку ефективних мінімальних рівнів соціального захисту / Міжнародна організація праці; Група технічної підтримки з питань гідної праці та Бюро МОП для країн Центральної та Східної Європи. – Будапешт: МОП, 2016 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.un.org.ua/images/documents/4508/wcms_504530.pdf

¹² Пенсійна система та пенсійна реформа в Україні. FRIEDRICH EBERT STIFTUNG // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/ukraine/14044.pdf>

¹³ Основні питання реформування пенсійної системи в Україні. Проект USAID «Трансформація фінансового сектору» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.fst-ua.info/wp-content/uploads/2019/02/Key-Issues-in-Pension-System-Reform-in-Ukraine_Aug2018_UA.pdf

¹⁴ Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій» від 3 жовтня 2017 року № 2148–VIII.

З урахуванням вищенаведеного, повертаючись до рис. 1, доходимо наступних висновків:

- наразі в Україні зароджується тенденція, яка полягає у зростанні розриву між доходами працюючих та непрацездатних українців;
- за відсутності проактивної політики в сфері пенсійного страхування у середньостроковій перспективі тенденція лише зміцниться, тобто розрив між доходами працівників та пенсіонерів зростатиме.

Опосередковане підтвердження цих висновків наводить останній Меморандум з МВФ, в якому наголошено, що: «... середнє зростання заробітної плати працівників бюджетного сектору в 2019 р. буде обмежене 9,4 %, тоді як мінімальну місячну заробітну плату було підвищено на 12 % – до 4 173 грн. Таким чином, пенсійні виплати, у тому числі для військових та за іншими спеціальними пенсійними програмами, буде збільшено в середньому на 8,5 % (*лише, прим. автора*)»¹⁵.

Не можна стверджувати, що проблема розриву між заробітними платами та пенсіями повністю ігнорується законодавцями та урядом. Зокрема, законодавством визначено, що протягом 2019 – 2020 рр. «показник середньої заробітної плати (доходу) в Україні, з якої сплачено страхові внески, який застосовується для перерахунку пенсій, буде збільшуватись на коефіцієнт, що відповідає 50 відсоткам показника зростання споживчих цін за попередній рік та 50 відсоткам показника зростання середньої заробітної плати (доходу) в Україні, з якої сплачено страхові внески, за рік, що передує року, в якому проводиться збільшення, порівняно з роком, що передує року, який є попереднім щодо року, в якому проводиться збільшення»¹⁶ (далі – алгоритм 50x50).

Другим заходом, що може частково зменшувати розрив між доходами працівників та пенсіонерів, є нерегулярні одноразові підвищення пенсій за ініціативою уряду.

Насамкінець, ще одним механізмом, покликаним покращити матеріальне становище пенсіонерів, є встановлення особливого алгоритму визначення розміру пенсій після досягнення певного віку. Так, в результаті проведення пенсійної реформи 2017 р. для осіб, які досягли віку 65 років, мінімальний розмір пенсії за віком за наявності у чоловіків 35 років, а у жінок 30 років страхового стажу встановлено на рівні 40 % мінімальної заробітної плати (далі – МЗП), визначеної законом про Державний бюджет України на відповідний рік, але не менше прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, визначеного законом. Слід зазначити, що ефективність цієї норми викликає певний сумнів.

Загалом існуюча нині в Україні практика підвищення пенсій є хибною з двох причин:

1. Інерційність процесу індексації. Немає підстав для сумнівів у тому, що протягом 2019 – 2020 рр. уряд дотримається вимог законодавства та забезпечить індексацію пенсій за алгоритмом 50x50. Але, починаючи з 2021 р., збільшення показника середньої заробітної плати (доходу) в Україні, з якої сплачено страхові внески, який застосовується для обчислення пенсій, проводитиметься згідно з частиною другої статті 42 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» – показник зростання середньої заробітної плати (доходу) в Україні з якої сплачено страхові внески братиметься за три календарні роки. Це додає процедурі індексації пенсій певної інерційності, яка може негативно впливати на рівень пенсій, а, отже, й на ставлення українців до пенсійної системи як такої. Уже зараз лунають непоодинокі думки експертів щодо її (пенсійної системи) повного скасування.

2. Підміна принципів функціонування пенсійної системи. Пенсійна система має бути побудована на страховому принципі, який апріорі виключає ручне управління з боку будь-яких державних структур, в тому числі уряду. Пенсія має нараховуватись та

¹⁵ Меморандум з МВФ від 5 грудня 2018 р. // Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://bank.gov.ua/doccatalog/document?id=85566237>

¹⁶ Там само.

індексуватись зао заздалегідь визначеним алгоритмом незалежно від дій уряду. Натомість існуюча в Україні практика проведення нерегулярного разового підвищення пенсій є нічим іншим, як заходом ручного управління пенсійною системою. Результати такого управління прирікають українських пенсіонерів на залежність від політичного моменту, поточної кон'юнктури та «доброї волі» високопосадовців, що повністю суперечить страховому принципу.

Наразі завдяки цілком правильній політиці уряду щодо поступового підвищення МЗП підвищується й рівень середньої заробітної плати. Держава впливає на бюджетний сектор, де зайняті понад 40 % найманих працівників, і це відображається на ринку. Загалом в Україні рівень заробітних плат є досить гнучким і динамічним показником.

Проте така динаміка позначається на розвитку пенсійної сфери незначним чином. Як зазначено вище, процедура індексації пенсій є досить інерційною, внаслідок чого їх зростання відстає від реалій на ринку праці.

За результатами опитування громадської думки з питань пенсійної реформи в Україні, проведеного USAID у березні 2018 р.¹⁷, відповідністю пенсій розміру заробітної плати, яка враховувалась при призначенні пенсій, задоволені лише 24 % опитаних, тоді як не задоволені 41 % респондентів.

Виявлені в ході опитування знання пересічного українця щодо організації пенсійної системи і ставлення до пенсійної реформи викликають стурбованість. Результати опитування свідчать, що більшість громадян України:

- вважають, що за забезпечення гідного рівня життя після їх виходу на пенсію основну відповідальність несе держава;
- не вірять, що одержуватимуть достатній дохід після виходу на пенсію.

Більшість українців не мають високих очікувань щодо свого доходу після виходу на пенсію: 68 % респондентів вважають, що не матимуть достатнього доходу, щоб забезпечити гідний рівень життя на пенсії, і лише 19 % респондентів вважають навпаки.

Аналогічні результати демонструє соціологічне дослідження, проведене Центром Разумкова у травні 2017 р.¹⁸. Воно показало, що респонденти не впевнені в тому, що сучасна пенсія забезпечує гідну старість: 61 % зазначили, що пенсії не вистачає навіть на найнеобхідніше, 33,5 % вказали, що пенсії недостатньо, щоб нормально харчуватися, оплачувати комунальні послуги, купувати ліки, оплачувати медичні послуги. Лише 1 % (!) вважали, що пенсії достатньо, щоб забезпечувати нормальне життя та робити заощадження, і 1,8 % – що пенсії достатньо, щоб нормально харчуватися, оплачувати комунальні послуги, купувати ліки, оплачувати медичні послуги тощо. Причому єдність думок спостерігається серед усіх вікових категорій.

Відносно несподіваним є той факт, що оцінки достатності пенсії не містять поляризації думок залежно від віку. Прийнято думати, що молоді люди є більш оптимістичними, ніж ті, хто має найближчим часом вийти на пенсію. Молоді притаманний оптимізм, і представники цієї верстви могли б сподіватися, що зміни у суспільстві сприятимуть покращенню добробуту пенсіонерів. Проте дослідження виявило, що це не так – серед молоді песимістично налаштованих людей навіть більше, ніж у старших вікових групах.

Таким чином, тотальна невдоволеність солідарною пенсійною системою притаманна всім віковим групам населення. В якості головного чинника, що пояснює існуючу установку серед молодших вікових груп, можна виокремити панування негативного “пенсійного досвіду” в середовищі, що їх оточує. Той факт, що пенсійні права попередніх поколінь порушуються, провокує у представників молодших вікових груп

¹⁷ Проект USAID «Трансформація фінансового сектору». Громадська думка, пенсійна реформа та ставлення до пенсії в Україні // Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.pfu.gov.ua/content/uploads/2018/05/Pension_Survey_March2018_ua.pdf

¹⁸ Фінансові, соціальні та правові аспекти пенсійної реформи в Україні. Світовий досвід та українські реалії // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://razumkov.org.ua/uploads/article/2017-PENSIU.pdf>

формування негативних установок щодо ролі держави в пенсійному забезпеченні. Такі оцінки впливають на формування відповідних майбутніх пенсійних сценаріїв.

Оцінюючи стан справ у сфері пенсійного забезпечення за останні 3 роки, понад половину опитаних (58,4 %) відповіли, що він погіршився, 28 % вважали, що нічого не змінилося, і лише 2,1 % вважали, що ситуація з пенсійним забезпеченням стала кращою.

Таким чином, якщо новоявлену тенденцію подальшого зростання розриву між доходами працівників та пенсіонерів не зупинити, недовіра населення до пенсійної системи лише збільшуватиметься. Для попередження такого сценарію слід комплексно реформувати солідарну пенсійну систему.

2. Аналіз підходів до реформування солідарної складової пенсійної системи

Дискусії щодо реформування вітчизняної системи соціального страхування, зокрема її пенсійної складової, точаться не один рік. Проте останнім часом вони набули особливої інтенсивності. Наразі існує чимало точок зору щодо реформування солідарної складової пенсійної системи. Проаналізуємо найпоширеніші пропозиції щодо цього (табл. 3).

Як видно з таблиці, усі заходи з реформування вітчизняної солідарної системи можна об'єднати у дві групи: параметричні та інституційні.

До параметричних заходів реформування належать пропозиції щодо підвищення пенсійного віку та щодо зміни порядку і розмірів сплати ЄСВ.

До інституційних заходів реформування вітчизняної пенсійної системи, що їх пропонують експерти, належать ліквідація солідарної складової, запровадження універсальної базової пенсії, удосконалення формули страхової пенсії та структурування джерел фінансування солідарної системи.

**Пропозиції щодо реформування
солідарної складової пенсійної системи України**

	Хохлов В. ¹⁹	Дубровський В. ²⁰	Случинський О. ²¹	Мінфін ²²	Шемяткін О. ²³	FES ²⁴	USAID ²⁵	Ткаченко Л. ²⁶
Ліквідація солідарної складової. Пенсійна система має стати на 100 % накопичувальною.	*				*			
Ліквідація солідарної системи. Має виплачуватись допомога по старості та функціонувати лише добровільна накопичувальна складова		*						
Запровадження універсальної базової пенсії, що фінансується прямо з держбюджету			*			*		*
Запровадження регресивної ставки ЄСВ				*				
Збільшення ставки ЄСВ			*				*	
Зменшення бази нарахування ЄСВ					*			
Скасування ЄСВ					*			
Заміна ЄСВ іншими джерелами виплати пенсії					*			
Підвищення пенсійного віку			*				*	*
Удосконалення формули страхової пенсії						*		
Стимулювання подовження трудового життя							*	
Структурування джерел фінансування солідарної системи								*

Джерело: складено автором

¹⁹ Хохлов В. Лібертаріанський погляд: економічний розвиток починається зі зміни світогляду // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.pravda.com.ua/columns/2018/10/7/7194311/>

²⁰ Дубровський В. Солідарна пенсійна система: Преступленням довго в век // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://zn.ua/social_secutity/solidarnaya-pensionnaya-sistema-prestuplenie-dlinoyu-v-vek-299781_.html

²¹ Економіст Світового банку Олексій Случинський: Пенсійний вік буде підвищуватися // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.epravda.com.ua/publications/2018/12/12/643450/>

²² Новий податок на зарплати: як уряд змінює правила гри для бізнесу // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.epravda.com.ua/publications/2018/11/19/642749/>

²³ Див., наприклад: Шемяткін О. Вийти з тіні: чи є життя без Пенсійного фонду // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.epravda.com.ua/publications/2019/02/21/645482/>

²⁴ Пенсійна система та пенсійна реформа в Україні. FRIEDRICH EBERT STIFTUNG // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/ukraine/14044.pdf>

²⁵ Основні питання реформування пенсійної системи в Україні. Проект USAID «Трансформація фінансового сектору» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.fst-ua.info/wp-content/uploads/2019/02/Key-Issues-in-Pension-System-Reform-in-Ukraine_Aug2018_UA.pdf

²⁶ Ткаченко Л. Солідарна пенсійна система України: сучасне становище та шляхи реформування // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://texty.org.ua/pdf/pensions_policy.pdf

2.1. Параметричні заходи реформування солідарної пенсійної системи. Пенсійний вік

У теорії пенсійного страхування поряд з коефіцієнтом заміщення використовується коефіцієнт дожиття ($k_{\text{дож}}$), що описує період життя після виходу на пенсію. Зазвичай він визначається як кількість років на пенсії на десять років трудового стажу²⁷. Зрозуміло, що у ситуації, коли середня очікувана тривалість життя зростає, а пенсійний вік залишається без змін, $k_{\text{дож}}$ починає зростати, що створює додатковий тиск на пенсійні фінанси. У такому разі методологічний підхід до визначення пенсійного віку на підставі оптимізації співвідношень коефіцієнтів заміщення та дожиття видається найбільш виправданим та обгрунтованим, але з двома обмовками:

1. Дуже важливою проблемою є визначення функціональної структури старших вікових когорт населення. Слід абсолютно точно визначитись, за рахунок чого зростає тривалість життя. За рахунок простого дожиття, коли людина відносно рано стає непрацездатною та тривалий час потребує соціального догляду та піклування, чи внаслідок подовження здатності займатись активною трудовою діяльністю (в західній термінології «середня очікувана тривалість здорового життя» – «healthy life expectancy»)? Сучасні дослідження переважно свідчать, на щастя, на користь другого варіанту. Тобто з великою часткою ймовірності тривалість життя зростатиме за рахунок подовження активного періоду. Але, приймаючи рішення щодо пенсійного віку, треба мати абсолютну впевненість в цьому.

2. Підвищення пенсійного віку має відбуватись лише тоді, коли інші параметричні заходи вже застосовані та вичерпали себе.

З технічної точки зору задля прийняття обгрунтованого рішення щодо темпів підвищення пенсійного віку доцільно на законодавчому рівні зафіксувати на певну дату показник кількості років на пенсії на 10 років трудового стажу ($k_{\text{дож}} = \text{const}$) і в подальшому її дотримуватись. Це буде соціально справедливим навіть в тому гіпотетичному випадку, коли середня тривалість життя буде знижуватися.

2.2. Параметричні заходи реформування солідарної пенсійної системи. Єдиний соціальний внесок

Щодо ЄСВ експерти надають діаметрально протилежні пропозиції. Деякі з них спрямовані на подальше зменшення чи взагалі повну ліквідацію цього платежу. У результаті ідея скасування ЄСВ опановує розуми навіть провідних українських політиків. Наприклад, програма партії «Батьківщина» «Новий економічний курс України. Стратегія інноваційного розвитку»²⁸ пропонувала: «... зниження ставки ЄСВ та недопущення підвищення бази для розрахунку ЄСВ у разі підвищення мінімальної заробітної плати; скасування ЄСВ та пошук іншого способу фінансування соціальних витрат».

Водночас серйозне зростання дефіциту ПФУ з 2016 р., зокрема зниження частки власних надходжень, пов'язане саме зі зниженням ЄСВ. Так, у 2016 р. його було майже вдвічі зменшено для роботодавців (з 36,74 % – 49,7 % до 22 %) і скасовано його утримання із заробітної плати (доходу) застрахованих осіб.

Таке значне, без перебільшення кардинальне зменшення ЄСВ обгрунтовувалось непосильним навантаженням на бізнес, що стримує його розвиток. Згідно з розрахунками деяких експертів, зниження ставки ЄСВ для роботодавця і скасування ЄСВ для працівника мало зменшити податкове навантаження на оплату праці і зробити країну більш інвестиційно привабливою.

²⁷ Детальніше див.: Коваль О.П. Пенсійний вік: іноземний досвід та вітчизняні реалії: аналіт. доп. / О.П. Коваль. – К.: НІСД, 2014. – 56 с. – (Сер. «Соціальна політика», вип. 1).

²⁸ Новий економічний курс України. Стратегія інноваційного розвитку // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://nku.com.ua/wp-content/themes/nku/img/NKU_book.pdf

Передбачалось, що зниження надходжень від сплати ЄСВ буде компенсовано за рахунок інших змін у податковому законодавстві, впровадження структурних реформ, а також за рахунок витратної частини бюджету. Також передбачалось, що підприємства, що отримали додаткові ресурси внаслідок зменшення оподаткування, зможуть підвищити заробітну плату працівникам, тим самим підтримавши кінцеве споживання, повністю або частково легалізувати “сірі” заробітні плати, повернувши частину ресурсів до бюджету. Прогнозувалося, що збиткові підприємства зможуть продовжити роботу у складних економічних умовах, а підприємства, що мають прибуток, отримають додатковий інвестиційний ресурс. При цьому навіть прихильники зниження ЄСВ визнавали, що, не дивлячись на існуючий потенціал для легалізації заробітної плати, цей процес буде довгим, враховуючи низький рівень довіри до державних органів в Україні і відсутність додаткових “штрафів” для заробітних плат “у конвертах”.

Досвід трьох років після зниження ставки ЄСВ дозволяє стверджувати, що сподівання прибічників цього кроку не виправдалися, оскільки детінізація заробітних плат не відбувається або відбувається вкрай повільними темпами (пердусім в результаті підвищення мінімальної заробітної плати). Відповідно, не справдилися очікування щодо того, що внаслідок детінізації заробітних плат поповниться бюджет ПФУ. Проте стає очевидним, що будь-які кроки щодо подальшого зниження ЄСВ негативно позначаться на доходах ПФУ.

Інша частина пропозицій експертів спрямована на реалізацію заходів, пов’язаних з підвищенням надходжень від ЄСВ. Було б логічно повернути попередню ставку ЄСВ, або, принаймні, збільшити її відносно поточного рівня. У своїх рекомендаціях USAID наголошує: «Щоб сьогодні в Україні мати фінансово збалансовану солідарну пенсійну систему, актуарно обґрунтована ставка внеску на пенсійне страхування до ПФУ повинна складати не менше ніж 30 % заробітної плати»²⁹.

Збільшення діючої ставки ЄСВ могло б значно оздоровити фінанси ПФУ, проте цей крок буде негативно сприйнятий бізнесом, тому навіть у випадку внесення відповідного законопроекту до парламенту можна спрогнозувати значні труднощі з його проходженням.

Натомість з ініціативи уряду у 2018 р. було розроблено проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо справедливого механізму нарахування єдиного внеску на загальнообов’язкове державне соціальне страхування»³⁰ (далі – Законопроект), яким пропонується:

- збільшення величини максимальної бази нарахування ЄСВ з нинішніх 15 (55,8 тис. грн) до 25 мінімальних заробітних плат (104,3 тис. грн) за ставкою 22 %;
- ввести регресивну шкалу нарахування ЄСВ для заробітних плат, які перевищують суму 104,3 тис. грн (25 мінімальних зарплат) за ставкою від 20 % до 5 % в залежності від розміру заробітної плати³¹.

Дана ініціатива гідна схвалення, оскільки законодавче закріплення згаданих підходів до стягнення ЄСВ:

- зменшить навантаження на державний бюджет України;
- сприятиме подальшому впровадженню принципу соціальної справедливості в пенсійній системі України.

Думки експертної спільноти щодо цієї урядової ініціативи розділились. Частина з експертів вважає, що потенційні надходження від цього кроку у розмірі 10 млрд грн є

²⁹ Основні питання реформування пенсійної системи в Україні. Проект USAID «Трансформація фінансового сектору» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.fst-ua.info/wp-content/uploads/2019/02/Key-Issues-in-Pension-System-Reform-in-Ukraine_Aug2018_UA.pdf

³⁰ Новий податок на зарплати: як уряд змінює правила гри для бізнесу // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.epravda.com.ua/publications/2018/11/19/642749/>

³¹ Довідково: від 25 до 70 мзп – 20 %, від 70 до 150 мзп – 17 %, від 150 до 200 мзп – 15 %, від 200 до 270 мзп – 10 %, понад 270 мзп – 5 %.

незначною сумою, яка радикально не вплине на бюджет ПФУ. Натомість прийняття законопроекту потягне за собою щонайменше п'ять наступних ризиків:

1. *Прискорення процесу тінізації заробітних плат.* Начебто запропоновані заходи є нічим іншим, як додатковим оподаткуванням³² сумлінних платників ЄСВ, що не перебувають у тіні.

2. *Ймовірне зниження розміру нетто-заробітної плати.* Збільшення податкового тиску змусить частину бізнесу зменшувати заробітні плати, що, своєю чергою, потягне за собою зменшення надходжень від військового збору та податку на доходи фізичних осіб.

3. *Створення додаткових бар'єрів для входження в Україну іноземного бізнесу і роботи вже існуючих підприємств з іноземним капіталом.* Позаяк на підприємствах з іноземними інвестиціями практикується повна легалізація праці, внаслідок чого розмір середньої заробітної плати майже вдвічі вищий, ніж на інших підприємствах, додаткові стягнення від сплати ЄСВ зменшать інвестиційну привабливість України.

4. *Посилення тенденції відтоку кваліфікованих кадрів за кордон.* У результаті пошук кваліфікованої робочої сили для роботодавців, особливо іноземних, ускладниться.

5. *Збільшення ризиків від ситуації невизначеності для існуючого бізнесу.* Мінливість вітчизняного законодавства негативно впливає на діяльність малих та середніх підприємств, оскільки позбавляє їх можливості планування своєї діяльності³³.

Певна ймовірність реалізації вказаних ризиків існує, проте більшість застережень є дещо перебільшеними. З одного боку, реальні заробітні плати, що перевищують 25 МЗП, встановлюються поодиноким співробітникам штучної кваліфікації на великих підприємствах, для яких іміджеві втрати від тінізації заробітної плати перевищують вигоду від економії коштів. З іншого боку, для підприємств, що оптимізують платежі шляхом нарахування великої зарплати працівника одному працівнику з подальшим її розподілом «в конвертах» серед працівників їх більшої кількості, прийняття законопроекту лише зменшить сенс застосування цієї схеми.

Загалом питання еластичності зв'язку розміру соціального внеску з рівнем тінізації заробітної плати на сьогодні майже не досліджене. Так, ставки соціальних внесків в зарубіжних країнах варіюють у широкому діапазоні, проте обсяг тінювих виплат при цьому прямо з ними не корелює. Так, в Швеції, де соціальний внесок становить близько 35 %, нелегальні виплати практично відсутні. Натомість у багатьох латиноамериканських країнах при ставках близько 10 % обсяг незареєстрованих виплат значний³⁴.

Отже, можна припустити, що основними чинниками тінізації заробітних плат є загальний рівень життя населення країни, середній розмір заробітної плати та рівень податкової культури громадян. Що ж до ключової пропозиції Законопроекту, то її доцільно розділити на дві окремі складові: розширення величини бази нарахування та встановлення регресивної шкали розміру ЄСВ.

Розширення величини бази нарахування ЄСВ. Насамперед, встановлення обмежень щодо граничної суми заробітної плати, на яку нараховується соціальний внесок за базовою ставкою (зараз 22 %) та її періодичний перегляд є нормальною світовою практикою. Тим більше це нормально для країни з такою інтенсивною динамікою зміни показників як Україна. Так, розмір мінімальної заробітної плати з початку 2017 р. по листопад 2018 р. зріс на 16,3 % (з 3200 грн до 3723 грн), тоді як реальна заробітна плата в цілому по країні

³² Довідково: за своєю економічною природою ЄСВ, маючи формальні ознаки податку, поєднує в собі податкову та неподаткову природу, оскільки є платежем соціального характеру. Проте, оскільки в спеціалізованій літературі частіше його інтерпретують як податок, то тут і далі вживатимемо щодо нього термін – «податок».

³³ Новий податок на зарплати: як уряд змінює правила гри для бізнесу // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.epravda.com.ua/publications/2018/11/19/642749/>

³⁴ Сорокіна А. Опыт зарубежных стран по организации контроля за уплатой социальных налогов и взносов / А. И. Сорокіна // Альманах современной науки и образования. — 2008. — № 3 (10). — С. 167 – 169.

за той же період зросла на 44,2 % (з 6008 грн до 8666 грн³⁵). У великих містах, де рівень заробітних плат вищий, ніж в малих і середніх населених пунктах, ця динаміка ще наочніша.

Таким чином, перегляд граничної суми заробітної плати, на яку нараховується соціальний внесок за базовою ставкою, слід вважати цілком доцільним кроком. При цьому принцип соціальної справедливості в пенсійному страхуванні, серед іншого, змушує до прямої кореляції між граничною сумою заробітної плати, на яку нараховується соціальний внесок, та граничною пенсією.

Наразі максимальний розмір пенсії за віком не може перевищувати десяти прожиткових мінімумів (далі – ПМ), установлених для осіб, які втратили працездатність (з липня 2019 р. показник дорівнює 15640 грн). З деякими обмовками можна вважати, що в соціальній сфері склався певний паритет: 15 МЗП – 10 ПМ. Якщо Законопроект планує підвищити перший показник з 15 до 25 МЗП, уряду слід подумати над паритетним підвищенням другого показника з 10 до 17 ПМ.

Встановлення регресивної шкали розміру ЄСВ. У теорії пенсійного страхування існує точка зору, що ЄСВ не повинен бути диференційованим по відношенню до категорій працівників з різним рівнем заробітної плати, або за будь-якою професійною ознакою. (Існуючі в Україні виключення не відповідають найкращій світовій практиці, тому вже протягом тривалого часу йдуть дискусії щодо їх скасування. Прикладом може служити скасування пільги зі сплати пенсійних внесків для виробників сільгосппродукції).

Іншими словами, для ЄСВ неприпустимо встановлювати прогресивну або регресивну шкалу сплати або пільги, оскільки це прямо порушує принцип рівності прав застрахованих осіб та напругу відбивається при «недоборі» або «переборі» прав на пенсійне забезпечення³⁶ відносно інших робітників.

Крім того, ризик втрати заробітку, який, власне, й страхується в пенсійній системі, не може бути різним (меншим або більшим) для різних частин заробітної плати. Тобто ступень ризику жодним чином не залежить від розміру заробітку, який отримує працівник.

В пенсійному страхуванні пільги окремим категоріям можуть бути реалізовані виключно за рахунок утиску інших категорій застрахованих осіб, або компенсовані з бюджетних джерел.

Загалом з цією точкою зору теоретично можна погодитись, але за однієї умови. Дійсно, для ЄСВ неприпустимо встановлювати прогресивну або регресивну шкалу сплати або пільги, оскільки це прямо порушує принцип рівності прав застрахованих осіб, але виключно за умови, що пенсійна система є «ідеально чистою», тобто відсутні обмеження заробітної плати та максимальної пенсії. Коли ж в пенсійній системі існують обмеження граничної суми заробітної плати, на яку нараховується соціальний внесок за базовою ставкою, та максимальної пенсії (тобто в нашому випадку), встановлення регресивної шкали зверх граничної суми заробітної плати є припустимим, оскільки при цьому не відбувається «недобір» пенсійних прав застрахованої особи. Адже редуковані суми пенсійних надходжень жодним чином не вплинуть на майбутню пенсію, оскільки вона обмежена верхньою межею.

Відтак, з огляду на критичний стан, в якому опинилась вітчизняна солідарна система, запровадження регресивної шкали розміру ЄСВ є не лише припустимим, але й абсолютно доцільним заходом. Запропоновані заходи з точки зору пересічного українця сприятимуть впровадженню соціальної справедливості (яка згадується в назві законопроекту).

³⁵ Державна служба статистики. Середньомісячна заробітна плата за видами економічної діяльності // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2005/gdn/Zarp_ek_p/Zp_ek_p_u/arh_zpp_u.htm

³⁶ «Недобір» пенсійних прав означає, що людина отримує пенсію у розмірі, меншому, ніж той, на який має право. «Перебір» - навпаки.

Крім того, Світовий банк підтримує ідею щодо розширення величини бази нарахування та встановлення регресивної шкали розміру ЄСВ³⁷.

Повертаючись до економічного ефекту Законопроекту, зазначимо наступне. За оцінками Мінсоцполітики, додаткові надходження до бюджету ПФУ можуть становити до 10 млрд грн. Дійсно, ці 10 млрд грн в порівнянні із 166,5 млрд грн дотацій з держбюджету на 2019 р., здаються порівняно невеликою сумою. Але ці кошти стануть певною «подушкою безпеки», яка частково дозволить уряду профінансувати підвищення пенсій у наступних роках.

На заплановану у 2019 р. індексацію пенсій вимагалось 20 млрд грн, а на перерахунок пенсій військовослужбовцям – ще 5,5 млрд грн. Ці видатки вже передбачені держбюджетом на 2019 р., проте на заваді планам оновлення розмірів виплат можуть стати ризики фіскальних розривів, що може призвести до призупинення пенсійних виплат, як це було у липні 2018 р. На це вказувала Рахункова палата у своїх висновках щодо проекту кошторису на 2019 р.³⁸.

Проте ці та інші параметричні заходи коригування вітчизняної солідарної пенсійної системи якщо й дадуть ефект, то лише невеликий та короточасний. Справжнього оздоровлення системи можна досягти лише завдяки інституційним заходам.

2.3. Інституційні заходи реформування солідарної пенсійної системи. Неможливість ліквідації солідарної складової

У чинному законодавстві задекларовано, що пенсійна система України, серед іншого, базується на принципі солідарності.

Насамперед, йдеться про міжпоколінну солідарність, коли компенсація збитку від втрати працездатності у вигляді пенсії для старшої вікової когорти (непрацездатне населення) відбувається за рахунок перерозподілу внесків молодшої вікової когорти (працездатне населення)³⁹. Отже, така солідарна пенсійна система насамперед моральна, оскільки молодше покоління піклується про старше, так само як ті в період своєї працездатності працювали на забезпечення поколінь своїх батьків та бабусь-дідусів.

В економічному контексті пенсія – це частина заробітної плати, виплату якої відстрочено до моменту втрати працездатності. Отже, і платити її повинен роботодавець. Ще в Римській імперії солдат, який відслужив належний термін в легіоні, при звільненні отримував у власність ділянку землі з будинком, оливковим гаєм, стадом кіз і десятком рабів. Тим самим держава як роботодавець знімала з ветерана всі турботи про забезпечення подальшого існування.

Сьогодні держава є лише одним з роботодавців, і тому має забезпечувати громадян, які втратили працездатність, на рівні з представниками бізнесу. У цьому контексті не буде зайвим згадати, що згідно з Міжнародними стандартами фінансової звітності, що є обов'язковими в країнах ЄС і Україні, зароблена частка пенсійних прав підлягає безумовному дотриманню (фінансуванню) тими, хто свого часу отримав вигоду від праці (служби) працівників.

І хоча на сьогодні ЄСВ є не єдиним джерелом власних доходів ПФУ (обов'язковий збір до солідарної системи сплачується також під час купівлі ювелірних виробів, легкових автомобілів і операції з нерухомістю), головним платником до солідарної системи, як і раніше, є й повинен бути роботодавець.

³⁷ Економіст Світового банку Олексій Случинський: Пенсійний вік буде підвищуватися // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.epravda.com.ua/publications/2018/12/12/643450/>

³⁸ Новий податок на зарплати: як уряд змінює правила гри для бізнесу // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.epravda.com.ua/publications/2018/11/19/642749/>

³⁹ Детальніше про страхову солідарність див.: Модернізація системи соціального страхування в Україні // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/socstrah_Ukr-0b6f2.pdf

Деякі експерти пропонують замінити солідарну складову системою II рівня (обов'язкова накопичувальна пенсійна система). Розмірковуючи над цією альтернативою слід взяти до уваги, що Міжнародна організація праці, проаналізувавши наслідки запровадження систем II рівня в усьому світі протягом 30 років, дійшла висновку, що в країнах, які зробили цей крок:

- рівень охоплення населення пенсійним страхуванням не збільшився або, навпаки, зменшився;
- зменшилися пенсійні виплати;
- збільшилися гендерна нерівність та нерівність доходів;
- великі перехідні витрати призвели до значного фіскального тиску;
- мають місце зависокі адміністративні витрати;
- вплив системи на ринки капіталу в країнах, що розвиваються, є обмеженим;
- має місце погіршення соціального діалогу.

Єдиним явним бенефіціаром запровадження систем II рівня виявився фінансовий сектор. Саме з цих причин вісімнадцять з тридцяти країн, що їх запровадили, відмовились від систем II рівня⁴⁰.

Аналогічною є позиція USAID, яке наголошує, що: «політика приватизації пенсійного забезпечення, що в минулому була впроваджена низкою країн, не принесла очікуваних результатів. Тому внаслідок цього в більшості країн відмовляються від приватизаційних заходів і повертаються до державних солідарних пенсійних систем»⁴¹.

У цьому контексті слід згадати позицію українського уряду, викладену у трьох останніх меморандумах з Міжнародним валютним фондом. Зокрема у Меморандумі від 1 вересня 2016 р. чітко сказано, що: «Ми (Україна в особі підписантів меморандуму – прим. автора) утримаємося від запровадження другого рівня пенсійної системи до <...> і впровадження надійної довгострокової основи пенсійної системи»⁴².

У меморандумі з МВФ від 2 березня 2017 р.⁴³ теза щодо відкладення запровадження II рівня відсутня. Йдеться лише про накопичувальні пенсійні програми для обмеженого переліку професій. Проте глава місії МВФ в Україні Рон ван Роден вважав, що: "Введення так званої накопичувальної пенсійної системи (II рівень) на додаток до діючої системи, на чому деякі наполягають, не матиме особливого сенсу без попереднього виправлення недоліків діючої системи". "Введення накопичувальної системи було б передчасним, враховуючи нинішній рівень розвитку фінансових ринків і нормативно-правову базу в Україні» – заявив він⁴⁴.

Насамкінець, Меморандум від 5 грудня 2018 р. наголошує, що: «Протягом програмного періоду ми будемо утримуватися від <...> запровадження (елементів) накопичувального другого рівня пенсійної системи ...»⁴⁵.

Підсумовуючи вищенаведене, доходимо висновку: сподівання на те, що система II рівня зможе повністю замінити I рівень, є марними.

⁴⁰ Скасування приватизації пенсій: Перебудова державних пенсійних систем в Східній Європі та Латинській Америці // Матеріали Національного тристороннього круглого столу з питань загальнообов'язкового пенсійного забезпечення другого рівня в Україні. – Київ, 4 грудня 2018 р.

⁴¹ Основні питання реформування пенсійної системи в Україні : серп. 2018 / Проект Usaid Трансформація фінансового сектору". - Київ : [б. в.], 2018. - 64 с.

⁴² Меморандум з МВФ від 1 вересня 2016 року // Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://vidrozhennya.org.ua/wp-content/uploads/2016/11/Memorandum-pro-ekonomichnu-i-finansovu-polityku-i-Tehnichnyj-memorandum-pro-vzayemorozuminnya-Ukrayiny-ta-MVF.pdf>

⁴³ Меморандум з МВФ від 2 березня 2017 року // Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/Меморандум%20України%20та%20МВФ.pdf>

⁴⁴ В Україні рано вводити накопичувальну пенсійну систему – МВФ <http://ukr.segodaya.ua/economics/enews/v-ukraine-rano-vvodit-nakopitelnyu-pensionnyu-sistemu-mvf-1013714.html>

⁴⁵ Меморандум з МВФ від 5 грудня 2018 року // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://bank.gov.ua/doccatalog/document?id=85566237>

Не слід забувати, що більш ніж для 8 млн непрацюючих пенсіонерів пенсійні виплати з солідарної системи є єдиним джерелом існування.

Відтак, змушені констатувати: наразі солідарна система знаходиться у критичному стані, але альтернатива відсутня. Єдиний вихід, на наше переконання, полягає в посиленні страхового принципу, на якому повинна функціонувати солідарна система.

2.4. Інституційні заходи реформування солідарної пенсійної системи. Ймовірність запровадження універсальної базової пенсії

Загалом базова універсальна пенсія є досить поширеним явищем в організації пенсійного забезпечення. Згідно з класифікацією USAID, існує п'ять рівнів пенсійного забезпечення (див. табл. 4).

Таблиця 4

Класифікація рівнів забезпечення осіб непрацездатного віку

Рівень пенсійної системи	Сутність
Рівень 0	Ненакопичувальна базова пенсія ⁴⁶ за рахунок державних коштів, яка виплачується усім громадянам країни, або результатами перевірки на нужденність.
Рівень 1	Обов'язкова державна пенсійна схема (зазвичай, солідарна), яку адмініструє державна установа, з внесками, розмір яких залежить від заробітку.
Рівень 2	Обов'язкові професійні схеми з визначеною виплатою або індивідуальні пенсійні заощадження з визначеним внеском на основі накопичених фінансових активів, управління якими здійснюють суб'єкти приватного фінансового сектору.
Рівень 3	Добровільні накопичувальні пенсійні плани з фінансовими активами – професійні плани (схеми) з визначеною виплатою або індивідуальні плани (схеми) з визначеним внеском.
Рівень 4	Добровільна система за межами пенсійної системи з доступом до різних фінансових та нефінансових активів, а також неформальна підтримка з боку родини, система охорони здоров'я та забезпечення житлом

Джерело: Обов'язкові накопичувальні пенсійні системи (2-й рівень). Проект USAID «Трансформація фінансового сектору»⁴⁷

Базовий (нульовий) рівень покликаний ефективніше вирішувати проблему бідності. Як правило, базова виплата має нестраховий характер і призначається державою незалежно від права на солідарну чи накопичувальну пенсію.

За ознакою «коло охоплення» базова універсальна пенсія може бути загальною або вибірковою. Загальна базова пенсія виплачується усім громадянам, що досягли

⁴⁶ Довідково. Теоретично тут і далі до кінця параграфа постає питання: чи правомірно таку виплату взагалі вважати пенсією як довічним ануїтетом, оскільки в природі цієї виплати мають місце ознаки соціальної допомоги? Проте, виходячи з міркувань дотримання загальноприйнятої термінології, використаної джерелом, і не заглиблюючись в теоретичні тонкощі, зупинимось саме на терміні «пенсія».

⁴⁷ Обов'язкові накопичувальні пенсійні системи (2-й рівень). Міжнародний досвід: уроки для України [Проект USAID «Трансформація фінансового сектору» // Електронний ресурс]. – Режим доступу: file:///C:/Documents%20and%20Settings/koval/Мои%20документи/Mandatory-Retirement-Savings_Pillar-2_February2018_ua.pdf

встановленого законом віку. Вибіркова базова пенсія призначається лише тим, хто цього дійсно потребує за результатами перевірки нужденності.

Базова пенсія може бути диференційованою (різнитись по сумі коштів залежно від обраного критерію), або рівною (тобто однаковою для усіх одержувачів).

Базова пенсія, як правило, фінансується з державного бюджету.

Щодо доцільності та можливості запровадження базового рівня забезпечення у вітчизняній пенсійній системі можна і потрібно дискутувати. Проте при цьому слід пам'ятати, що в усіх країнах, де базовий рівень присутній, він є не субститутом (замінником) солідарної системи, а її доповненням.

2.5. Інституційні заходи реформування солідарної пенсійної системи. Удосконалення формули страхової пенсії

У розділі 1 доповіді зазначено, що в останні роки формується тенденція щодо збільшення розриву між доходами працюючих українців та непрацездатних, переломлення якої є необхідною умовою для збереження довіри населення до пенсійної системи. Для подолання зростаючого розриву в рівнях доходів працівників та пенсіонерів необхідно вдосконалити чинний алгоритм призначення пенсій та процедуру їхньої індексації.

1. *Удосконалення алгоритму нарахування пенсій.* Чинний алгоритм нарахування пенсій формувався в докомп'ютерні часи, коли відслідкувати суму сплачених внесків до пенсійної системи протягом усього трудового життя працівника було неможливо. Тому в якості показника, який впливає на розмір пенсії, використовувався страховий (трудоий) стаж. Але, починаючи з 2000 р., в Україні діє персоніфікований облік внесків, що спрямовуються на рахунок працівника до пенсійної системи. Отже, назріла необхідність розробки нового двоскладового алгоритму нарахування пенсій, головним показником в якому буде сума коштів, спрямована до пенсійної системи.

2. *Удосконалення алгоритму індексації пенсій.* Нерегулярні (ситуативні) зміни правил призначення та індексації державних пенсій підривають довіру суспільства, яка є складовою успішного функціонування пенсійної системи. На думку USAID: «Політики нерідко вживають «заходів задля економії», які передбачають приховане скорочення реального розміру пенсій за рахунок нездійснення регулярної (щорічної) індексації виплат, або явне їх скорочення через підвищення вимог до набуття права на пенсію»⁴⁸.

2.6. Інституційні заходи реформування солідарної пенсійної системи. Структурування джерел фінансування солідарної системи

Наразі бюджет ПФУ може бути збалансовано за допомогою двох складових: субвенцій з держбюджету та нарощування власних доходів. Балансування доходів ПФУ за рахунок держбюджету неминуче зменшить інші видатки держави: на освіту, охорону здоров'я, оборону тощо. Немає жодного сумніву, що індексація пенсій за алгоритмом 50х50 для 2020 р. потребуватиме сум бюджетних коштів, що значно перевищать нинішні 167 млрд грн. Тому зусилля експертів та урядовців мають бути спрямовані на пошук шляхів до збільшення власних доходів ПФУ. Потенційними джерелами можуть бути:

1. Підвищення надходжень від сплати ЄСВ за діючою ставкою за рахунок збільшення кількості робочих місць. Проте, за умови відсутності активних дій уряду, існуючи темпи розширення ємності ринку праці не зможуть задовольнити потреби

⁴⁸ Основні питання реформування пенсійної системи в Україні. Проект USAID «Трансформація фінансового сектору» // Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.fst-ua.info/wp-content/uploads/2019/02/Key-Issues-in-Pension-System-Reform-in-Ukraine_Aug2018_UA.pdf

бюджету ПФУ. Так, зайнятість населення за січень-вересень 2018 р. зросла лише на 1,1 % проти аналогічного періоду 2017 р. (16408,5 млн осіб проти 16223,5 млн осіб)⁴⁹.

2. Збільшення надходжень від сплати ЄСВ за діючою ставкою за рахунок зростання заробітних плат. Середня заробітна плата за 2016 – 2019 рр. станом на січень відповідного року зросла у вражаючі 2,1 разу (з 4362 грн у 2016 р. до 9223 грн у 2019 р.⁵⁰), проте потреба ПФУ у грошовому ресурсі зростала більш швидкими темпами.

3. Збільшення діючої ставки ЄСВ. Цей крок міг би значно оздоровити фінансову ситуацію в ПФУ, проте він може бути сприйнятий бізнесом як наступ на права підприємців. Отже, навіть у випадку внесення відповідного законопроекту до парламента можна спрогнозувати значні труднощі з його проходженням.

4. Підвищення платіжної дисципліни та стягнення заборгованості зі сплати платежів до Пенсійного фонду та ЄСВ, що на 1 січня 2020 р. становила 34 млрд грн.⁵¹

5. Пошук додаткових джерел доходів. Цей шлях є найбільш перспективним з усіх наведених.

Наразі маємо ситуацію, коли нинішні способи формування доходів ПФУ (надходження ЄСВ, кошти держбюджету та сплати від проведення окремих господарських операцій) досягли своєї граничної потужності, й різке нарощування доходів ПФУ за відсутності альтернативних джерел неможливе.

3. Пропозиції щодо інституційного реформування солідарної пенсійної системи

Реформування будь-якої системи, в тому числі пенсійної, має починатись з моделювання результату перетворень. Як було зазначено у попередніх розділах, головними проблемами вітчизняної пенсійної системи є її низька фінансова (актуарна) стійкість та неналежне дотримання соціальної справедливості. Вітчизняна солідарна пенсійна система не відповідає критеріям «успішної пенсійної системи», визначеним експертами Світового банку⁵², а саме: адекватність, доступність, справедливість, передбачуваність, стійкість та надійність пенсійних виплат.

Адекватною слід вважати пенсійну систему, яка забезпечує виплати, достатні для запобігання бідності населення похилого віку для забезпечення рівномірного споживання протягом всього життя для переважної більшості населення. Адекватність пенсійних виплат залежить не лише від суми виплачуваних грошових пенсій, але й від вартості основних послуг, таких як охорона здоров'я, харчування, житло, тощо.

Доступною є система, що відповідає фінансовим можливостям окремих осіб і суспільства, не призводить до невиправданого витіснення інших соціальних або економічних потреб (видатків), або до неприйнятних фіскальних наслідків. Попри те, що вищий рівень заміщення є бажаним, він потребує витрат, що «відволікають» кошти працівника від більш насущних життєвих потреб (виховання дітей, освіта, житло тощо). В сенсі доступності система не повинна спонукати людей до такого вибору.

Справедливою слід вважати систему, яка забезпечує перерозподіл доходів між заможними та бідними відповідно до суспільних преференцій у спосіб, що не обтяжує решту членів суспільства, які не є учасниками системи. Іншими словами, справедлива система має забезпечувати однакові виплати при однакових внесках.

Передбачуваною є система, що забезпечує передбачувані виплати, коли:

⁴⁹ Дані Держстату // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2017/gr/eans/eans_u/arch_znsmv_u.htm

⁵⁰ Дані Держстату // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2005/gdn/Zarp_ek_m/Zp_ek_m_u/arh_zpm_u.html

⁵¹ Звіт про роботу та виконання бюджету Пенсійного фонду України у 2019 році // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.pfu.gov.ua/2121256-zvit-pro-robotu-ta-vykonannya-byudzhetu-pensijnogo-fondu-ukrayiny-u-2019-rotsi>

⁵² Old-Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform, R. Holzmann, R. Hinz, World Bank, 2005.

- формула розрахунку виплат встановлена законом і не залишена на довільний розсуд політиків або урядовців;
- формула визначених (солідарних) виплат має захистити особу від інфляції і враховувати динаміку заробітної плати перед виходом на пенсію, а інвестиційна політика в накопичувальній системі з визначеними внесками повинна захищати учасників від негативного впливу суттєвого коливання вартості активів перед виходом на пенсію на розмір виплат;
- пенсії мають автоматично індексуватися з тим, щоб захистити пенсіонерів від інфляції.

Стійка система – це фінансово стабільна система, яка може підтримуватись у передбачуваному майбутньому попри дію низки ймовірних загроз.

Надійною слід вважати систему, що здатна протистояти великим шокам, у тому числі тим, що викликані економічними, демографічними та політичними чинниками.

Адекватність, доступність, справедливість, передбачуваність пенсійної системи характеризують ступень дотримання соціальної справедливості, тоді як стійкість та надійність характеризують суто фінансовий аспект функціонування пенсійної системи. Наразі вітчизняна пенсійна система повною мірою не відповідає жодному з вищенаведених критеріїв.

Така невідповідність обумовлена тим, що діюча система формувалась за часів Радянського Союзу з урахуванням тодішніх економічних, соціальних та демографічних реалій. Оскільки нині ці реалії кардинально змінились, пенсійна система потребує як параметричних, так й інституційних змін.

Загальна мета пенсійного реформування – подолання бідності та поліпшення добробуту непрацездатних верств населення у спосіб, що відповідає поточній та очікуваній ситуації в Україні. Пенсійна система України має стати простою та прозорою, як з погляду юридичного регулювання, так і з погляду організації фінансових потоків.

Дуже важливо, щоб структура і функціонування вітчизняної пенсійної системи стимулювали працівників до сплати внесків. Проте, щоб відновити довіру громадян до системи, зміни мають бути поступовими та прийнятними.

Для того, щоб пенсійна система могла забезпечити досягнення цієї мети, вона повинна як черпати вигоди з розвитку економіки, так і сприяти економічному розвитку. Реформа повинна підтримувати ефективність ринку праці та ринку капіталу, посилити заходи, спрямовані на стимулювання заощаджень працівників, сприяти розвитку фінансового ринку⁵³.

3.1. Реформування солідарної пенсійної системи: досягнення соціальної справедливості

Пенсійні системи повинні бути соціально і політично сталими, що можливе лише за умови належного дотримання соціальної справедливості. Нехтування цим критерієм є основоположною вадою вітчизняної пенсійної системи. Як було показано у розділі 1, нині понад 50 % пенсіонерів отримують пенсії до 2000 грн, що ледь перевищує встановлений законом прожитковий мінімум і створює значне соціальне та політичне напруження.

Наразі заходом, здатним забезпечити соціальну справедливість в солідарній пенсійній системі, вбачається посилення страхового принципу, що має стати домінантою пенсійного страхування. Пенсійне страхування – організаційно-економічний інститут захисту громадян від ризику втрати працездатності, що функціонує на страховому принципі, необхідними та достатніми ознаками якого є платність, солідарність та еквівалентність відшкодування.

⁵³ Основні питання реформування пенсійної системи в Україні. Проект USAID «Трансформація фінансового сектору» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.fst-ua.info/wp-content/uploads/2019/02/Key-Issues-in-Pension-System-Reform-in-Ukraine_Aug2018_UA.pdf

Платність, солідарність та еквівалентність відшкодування в системі пенсійного страхування є триєдиними складниками. За відсутності хоча б одного з них система втрачає страхову ознаку. Тому ці три принципи об'єднуються в єдину категорію – страховий принцип.

Запровадження страхового принципу у пенсійному страхуванні має забезпечити:

- зменшення тиску пенсійних видатків на держбюджет;
- отримання українцями пенсій, пропорційних їхнім внескам та адекватних реальним умовам;
- посилення зв'язку між розмірами пенсійних внесків та виплат;
- повноту охоплення працездатних українців пенсійним страхуванням;
- стимулювання пізнішого виходу на пенсію.

Повне дотримання страхового принципу можливе лише за умови реалізації його третьої складової – еквівалентності відшкодування. Тому нагальною проблемою пенсійного реформування слід вважати перегляд чинного алгоритму визначення розміру пенсій. Головний акцент у новому алгоритмі має бути зроблений на сумі грошей, внесених до пенсійної системи протягом трудового життя працівника.

Слід зазначити, що підпункт 4 пункту 9 розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій»⁵⁴ зобов'язав КМУ вивчити можливість зміни порядку визначення розміру пенсії за віком та запровадження двоскладової формули обчислення пенсії.

Наразі відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» розмір пенсії за віком обчислюється за формулою:

$$PENS = C_3 * I_{k3} * K_c \quad (1)$$

де: C_3 – розмір середньої заробітної плати в Україні за три роки перед зверненням за призначенням пенсії;
 I_{k3} – індивідуальний коефіцієнт заробітної плати (співвідношення розміру отримуваної зарплати відносно середньої зарплати, з якої сплачувалися внески);
 K_c – коефіцієнт страхового стажу, який визначається як множник тривалості років стажу роботи особи на величину оцінки одного року страхового стажу.

Як видно з наведеної формули, в чинному алгоритмі співмножники не є рівновагомими. Показник C_3 , який береться лише за три роки перед зверненням за призначенням пенсії, поступається у вазі показнику K_c (коефіцієнт страхового стажу протягом усього трудового життя). Ця нелогічність пояснюється тим, що у «докомп'ютерні часи» обліковувати доходи громадян протягом усього трудового життя було неможливо, тоді як стаж фіксувався у трудовій книжці.

Нині на практиці це означає, що працівники не мають мотивації для сплати високих страхових внесків до пенсійної системи протягом усього трудового життя. Для підвищення розміру пенсії достатньо забезпечити прийнятний розмір надходжень протягом останніх трьох років трудової діяльності. Натомість трудовий стаж заробити порівняно легко на основі фіктивної (в багатьох випадках часткової) зайнятості. В іншому варіанті людина може тривалий час працювати на мінімальну заробітну плату, отримуючи решту «в конверті».

Зазначена вада чинного порядку нарахування пенсії може бути виправлена через запровадження двоскладової формули визначення її розміру. Позаяк з 2000 р. в Україні діє персоналізований облік внесків до пенсійної системи, майбутня формула може складатись з двох частин:

⁵⁴ Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій» від 3 жовтня 2017 року № 2148-VIII // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2148-19>

$$PENS = PENS_{2000-} + PENS_{2000+} \quad (2)$$

де: $PENS$ – загальний розмір пенсії
 $PENS_{2000-}$ – складова пенсії, напрацьована людиною від початку трудового життя до 2000-го р.;
 $PENS_{2000+}$ – складова пенсії, напрацьована людиною з 2000-го р. до моменту виходу на пенсію.

Перша складова $PENS_{2000-}$ може визначатись за алгоритмом, подібним до чинного, тобто таким, що враховує як заробітну плату, так і страховий стаж. Друга складова $PENS_{2000+}$ має враховувати лише суму грошових коштів, спрямованих працівником до пенсійної системи, і у згорнутому виді має обчислюватись як:

$$PENS_{2000+} = \sum_{i=1}^n k_i * k1 \quad (3)$$

де: $PENS_{2000+}$ – складова пенсії, напрацьована людиною з 2000-го р. до моменту виходу на пенсію;
 k_i – обсяг пенсійних внесків, спрямованих до пенсійної системи в i -ому році, приведений до року виходу на пенсію;
 $k1$ – коефіцієнт, обрахований актуарно за даними таблиць смертності та середньої очікуваної тривалості життя;
 n – рік виходу на пенсію після 2000-го р.

Як видно з формули 3, з часом у сумі загальних виплат питома вага $PENS_{2000-}$ поступово зменшуватиметься, і остаточно обнулиться в той момент, коли на пенсію вийдуть працівники, які розпочали трудову діяльність з 2000 р.

Окремо зазначимо наступне. Існуюча наразі можливість конвертувати грошові кошти у страховий стаж («докупити» страховий стаж) є додатковим підтвердженням правомірності і доцільності відмови від стажу як показника, що впливає на розмір пенсії.

Запропонований підхід мотивуватиме працівників до наповнення бюджету ПФУ протягом усього трудового життя, завдяки тому що:

- відбудеться, хоча б частково, детінізація заробітних плат;
- пенсійна система стане прозорішою та справедливішою.

Розмір мінімальної пенсії, обчислений за страховим принципом, має бути не меншим за фактичний прожитковий мінімум. У контексті зв'язку страхового принципу та соціальної справедливості постає окреме питання: що робити з тими пенсіонерами, чії внески до солідарної системи є настільки незначними (або відсутні взагалі), що не дозволяють призначити пенсію, яка бодай дорівнювала б прожитковому мінімуму?

На нашу думку, якщо сума коштів, спрямованих працівником до пенсійної системи протягом трудового життя, не дозволяє нарахувати мінімальну пенсію, такій людині має призначатись соціальна допомога коштами державного бюджету України з обов'язковим відстроченням пенсійного віку. Термін такого відстрочення має бути пропорційним сумі коштів, недоплачених до ПФУ.

Вищевказаний захід (виведення в окрему державну програму осіб, які не набули право на пенсію з солідарної системи) з певними обмовками можна вважати адаптованим вітчизняним варіантом запровадження базової пенсії, про яку йшлося у розділі 2.

3.2. Реформування солідарної пенсійної системи: досягнення фінансової (актуарної) стійкості

Найбільш логічний підхід до розбудови фінансової стійкості солідарної пенсійної системи передбачає досягнення певної довгострокової (актуарної) рівноваги. Це означає, що пенсійна система має бути збалансована в часі: сум надходжень від очікуваних

майбутніх внесків та інших джерел протягом тривалого часу (50 – 75 років) має бути достатньо для покриття передбачених виплат у той самий період.

Незадовільний фінансовий стан ПФУ можна пояснити двома основними, тісно пов'язаними між собою чинниками:

1. Дефіцит бюджету ПФУ. Видатки ПФУ, що покриваються за рахунок коштів держбюджету, протягом 2016 – 2018 рр. стабільно перевищували 4 % ВВП. На 2019 р. заплановані видатки Державного бюджету України на покриття дефіциту коштів ПФУ і відповідно – на фінансове забезпечення виплат пенсій, надбавок та підвищень до пенсій, призначених за пенсійними програмами, перевищували 167 млрд грн, або 4,2 % ВВП.

2. Неможливість швидкого нарощування власних доходів ПФУ. Оскільки основним джерелом доходів ПФУ є кошти ЄСВ, проблему його грошового наповнення можна розв'язувати шляхом створення великої кількості нових робочих місць. При цьому слід врахувати такі чинники:

- розширення виробництва є тривалим процесом, тоді як матеріальне становище пенсіонерів потребує значного покращення невідкладно;
- успішність чи безуспішність виконання завдання створення нових вітчизняних робочих місць визначається безліччю чинників, значна частка яких не залежить від України (тренди на зовнішніх ринках, світові фінансові кризи, тенденції у виробництві та споживанні), або залежить опосередковано (інвестиційне середовище, якість робочої сили тощо), відтак й результат цього процесу спрогнозувати досить складно.

Як було показано у розділі 2, наразі маємо ситуацію, коли джерела доходів ПФУ (надходження ЄСВ, кошти держбюджету та надходження від окремих господарських операцій, з яких сплачується збір на обов'язкове державне пенсійне страхування) досягли своєї граничної потужності, й різке нарощування доходів ПФУ за відсутності додаткових джерел просто неможливе. Отже, постає необхідність пошуку додаткових джерел фінансування ПФУ.

Досить вдалим кроком в цьому напрямі слід вважати рішення щодо спрямування до бюджету ПФУ коштів, отриманих від розмитнення автомобілів на іноземній реєстрації⁵⁵. Проте це джерело є одноразовим, позаяк проблеми з розмитненням таких автомобілів накопичувались протягом тривалого часу, а вдале управлінське рішення розв'язало їх одномоментно. Натомість джерело додаткового фінансування ПФУ має бути постійним.

В якості додаткових джерел надходження грошових коштів до бюджету ПФУ експерти вказують:

- кошти від надання в оренду державних земель⁵⁶;
- податок на землю та будівлі⁵⁷;
- частина податку на доходи фізичних осіб⁵⁸;
- додаткові збори до бюджету ПФУ⁵⁹;
- збільшення плати за використання природних ресурсів, акцизи або експортні мита на сировинні товари⁶⁰.

⁵⁵ Скільки Україна заробила на розмитненні «євроблях» // Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://24tv.ua/skilki_ukrayina_zarobila_na_rozmitnenni_yevroblyah_n1094568

⁵⁶ Шемяткін О. Вийти з тіні: чи є життя без Пенсійного фонду // Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.epravda.com.ua/publications/2019/02/21/645482/>

⁵⁷ Дубровський В. Бизнесу приготовитесь к худшему // Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://zn.ua/business/biznesu-prigotovitsya-k-hudshemu-295806_.html

⁵⁸ Шемяткін А. Снижение нагрузки на фонд оплаты труда и пенсионная реформа – с чего начать? // Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://zn.ua/finances/snizhenie-nagruzki-na-fond-oplaty-truda-i-pensionnaya-reforma-s-chego-nachat-310545_.html

⁵⁹ Толуб'як В. Удосконалення механізмів формування фінансових ресурсів системи пенсійного забезпечення України // Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2010-3-19.pdf>

⁶⁰ Эксперт рассказал, какую пенсию должны получать украинцы // Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://news.finance.ua/ru/news/-/446093/ekspert-rasskazal-kakuyu-pensiyu-dolzheny-poluchat-ukraintsy>

Частина експертів слушно вважає, що запровадження додаткових джерел наповнення бюджету ПФУ не відповідає меті і принципам пенсійного страхування, оскільки об'єктом нарахування страхового внеску має бути фонд оплати праці, а не окремі види господарської діяльності. Загалом з цією тезою складно не погодитись. Але, беручи до уваги фінансовий стан солідарної пенсійної системи, держава вимушена йти на цей крок.

На нашу думку, в якості додаткового джерела доходів ПФУ доцільно розглянути податок на розкіш. Проект закону, що передбачає введення такого податку, було подано на розгляд Верховної Ради у 2008 р.⁶¹, проте на підставі висновку Головного науково-експертного управління його не було внесено до порядку денного.

На думку Головного експертного управління, найбільшими вадами законопроекту були такі:

- недостатня обґрунтованість запропонованого визначення поняття «розкіш», до якого мають належати «товари, роботи чи послуги, вартість яких більш ніж у сто разів перевищує середню вартість аналогічних товарів, робіт чи послуг в Україні»; висловлено обґрунтоване припущення, що у процесі практичного застосування цієї норми буде важко, а іноді й неможливо визначити приналежність товару до предметів розкоші;

- наявність прогалин у запропонованому порядку стягнення податку: відповідно до законопроекту, податок на розкіш має сплачуватись одноразово безпосередньо під час оплати товару, роботи чи послуги; обґрунтовано зазначено, що в такому разі продавець товару повинен мати інформацію про вартість кожного товару на певну дату, проте проектом не визначено, з яких офіційних джерел продавець отримуватиме ці дані, і яким чином визначатиме ціну товару, що має бути базовою для розрахунку відповідного податку;

- невизначеність механізму встановлення ціни розкоші.

Ураховуючи зауваження Головного експертного управління, запровадження оподаткування розкоші в Україні можна було б реалізувати на таких засадах:

- перелік майна, що підпадає під поняття «розкіш», має бути вичерпний, зокрема: земельні ділянки з великою площею, нерухомість, транспортні засоби, антикваріат, коштовності, дорогоцінні метали;

- для кожного з вищезазначених видів майна має бути встановлена межа вартості (обчислювана у прожиткових мінімумах), вище якої воно (майно) підпадає під поняття «розкіш»; об'єктом оподаткування має бути виключно та частина вартості майна, що перевищує встановлену межу;

- для кожного з вищезазначених видів майна має бути встановлена індивідуальна ставка податку;

- вартість предмету розкоші має визначатись незалежним оцінювачем;

- обов'язок щодо щорічного оцінювання вартості предмету розкоші має бути покладено на його власника.

За результатами аналізу кількарічного застосування закону перелік об'єктів оподаткування та ставки податку можуть бути уточнені (змінені).

Разом з запровадженням додаткового джерела доходів досягненню фінансової стійкості ПФУ сприятиме збільшення загального охоплення працездатного населення пенсійним страхуванням (вирішення проблеми участі). Наразі багато українських роботодавців не сплачують жодних внесків на соціальне страхування або сплачують внески на мінімальному рівні (з мінімальної заробітної плати), навіть якщо виплачують більшу (неофіційну) заробітну плату своїм працівникам. Зниження ЄСВ з 2016 р. не привело до суттєвої детінізації зайнятості або зменшення заборгованості перед ПФУ. За даними Державної служби статистики України, понад 4 млн осіб, або кожен четвертий працюючий, є зайнятим в тіньовій економіці.

⁶¹ Проект закону про податок на розкіш № 3405 від 21.11.2008 р. // Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=33722

Крім того, українці масово мігрують за кордон для тимчасового або постійного працевлаштування. Лише в Польщі, за різними оцінками, на початок 2020 року працювали від 1,3 – 1,5 до 2 млн трудових мігрантів з України.

Загальна чисельність застрахованих осіб у грудні 2018 р., за даними ПФУ, становила 13,2 млн осіб, тоді як, за даними Держстату, чисельність населення у віці 18 – 60 років становить 24,9 млн. З них близько 3 млн осіб є студентами вищих та професійно-технічних навчальних закладів та жінками у декретних відпустках. Тобто, майже 9 млн українців перебувають поза зоною пенсійного страхування. Можемо припустити, що їх реальна кількість є дещо меншою, проте все одно неприпустимо високою.

Отже, максимально широке залучення до солідарної системи тих українців, які досі знаходяться поза нею, несе в собі значний потенціал досягнення фінансової стійкості ПФУ.

Висновки та рекомендації

1. Наразі пенсійна система України внаслідок сукупності чинників, в тому числі й непродуманих кроків щодо її реформування, дедалі менше відповідає своєму єдиному призначенню (забезпечення гідної старості) та найкращим світовим зразкам. Організаційно-фінансовий механізм роботи солідарної пенсійної системи не стимулює українців до участі в ній. Свідченням цього є тотальна невдоволеність рівнем пенсій, притаманна усім віковим групам населення.

Протягом останніх років зародилась вкрай негативна тенденція посилення розриву в доходах працівників і пенсіонерів. Якщо зазначену тенденцію не зупинити, невдоволення населення солідарною пенсійною системою лише збільшиться, а пенсія як джерело забезпечення гідної старості взагалі втратить свій сенс, перетворившись на символічну соціальну допомогу.

2. Усю сукупність заходів щодо реформування солідарної складової пенсійної системи, пропонованих експертами, можна об'єднати у дві групи: параметричні та інституційні. До параметричних належать пропозиції щодо підвищення пенсійного віку та зміни розміру (ліквідації) єдиного соціального внеску.

Загалом пропозиція щодо підвищення пенсійного віку видається обґрунтованою, але лише за умови, що інші параметричні заходи реформування пенсійної системи вже застосовані та вичерпали себе.

Пропозиції щодо подальшого зниження (скасування) ЄСВ є безпідставними як з науково-теоретичної (джерелом ЄСВ має бути праця), так і з фінансової точки зору (перекладання фінансового тягаря з бізнесу на бюджет).

У перспективі експертній спільноті доцільно продовжувати роботу з обґрунтування збільшення ставки ЄСВ якщо не до попереднього рівня, то хоча б до компромісної позначки.

Насамкінець, в умовах, коли діє нинішня ставка, доцільно в якості перехідного рішення підтримати урядову ініціативу щодо розширення величини бази нарахування ЄСВ з нинішніх 15 до 25 мінімальних заробітних плат за ставкою 22 % та ввести регресивну шкалу нарахування ЄСВ для заробітних плат, які перевищують суму 104,3 тис. грн (25 мінімальних зарплат) за ставкою від 20 % до 5 %, залежно від розміру заробітної плати.

3. До інституційних заходів реформування вітчизняної пенсійної системи, що їх пропонують експерти, належать ліквідація солідарної складової, запровадження універсальної базової пенсії, структурування джерел фінансування солідарної системи та удосконалення формули страхової пенсії.

Пропозиція щодо *ліквідації солідарної складової* вітчизняної пенсійної системи є неприйнятною, оскільки альтернативами для неї можуть бути або державні виплати, або накопичувальна система.

Що ж до накопичувальної системи, то, згідно з останніми дослідженнями Міжнародної організації праці, такі системи не виправдали очікувань, що на них покладались у Східній Європі та Латинській Америці. Запровадження обов'язкової

накопичувальної системи в Україні слід вважати передчасним.

Запровадження універсальної базової пенсії як захід реформування вітчизняної пенсійної системи може і має дискутуватись експертною спільнотою. Обговоренню може підлягати як захід у цілому, так і окремі його аспекти як-то коло охоплення, наявність/відсутність диференціації, джерела фінансування тощо. Але при цьому слід пам'ятати, що в світовій практиці базовий рівень є не субститутом (замінником) солідарної системи, а її доповненням.

4. *Удосконалення формули страхової пенсії* є заходом, здатним відновити соціальну справедливість солідарної пенсійної системи через забезпечення еквівалентності відшкодування, що досягається посиленням зв'язку між розмірами пенсійних внесків та виплат.

Запровадження з 2000 р. персоніфікованого обліку пенсійних внесків наразі може бути підставою для реалізації двоскладової формули визначення розміру пенсії: першої складової, напрацьованої людиною від початку трудового життя до 2000 р. та другої складової, напрацьованої людиною з 2000 р. до моменту виходу на пенсію.

Перша складова може визначатись за алгоритмом, подібним до чинного, тобто таким, що враховує як заробітну плату, так і страховий стаж. Друга складова має враховувати лише суму грошових коштів, спрямованих працівником до пенсійної системи.

З часом у сумі загальних виплат питома вага першої складової поступово зменшуватиметься, і остаточно обнулиться в той момент, коли на пенсію почнуть виходити працівники, які розпочали трудову діяльність після 2000 р.

Якщо сума коштів, спрямованих працівником до пенсійної системи протягом трудового життя, не дозволяє нарахувати мінімальну пенсію, такій людині має призначатись соціальна допомога, що виплачується з державного бюджету України з обов'язковим відстроченням пенсійного віку. Термін такого відстрочення має бути пропорційним сумі коштів, недоплачених до ПФУ.

5. *Структурування джерел фінансування* солідарної системи дозволить оздоровити пенсійні фінанси та, як наслідок, знизити тиск на державний бюджет. Наразі маємо ситуацію, коли джерела доходів ПФУ (надходження від сплати ЄСВ, кошти держбюджету та перерахування від окремих господарських операцій, з яких сплачується збір на обов'язкове державне пенсійне страхування) досягли своєї граничної потужності, й різке нарощування доходів ПФУ за відсутності додаткових джерел просто неможливе. Отже, постає необхідність пошуку додаткових джерел фінансування ПФУ.

В якості додаткового джерела доходів ПФУ доцільно розглянути податок на розкіш. Запровадження оподаткування розкоші в Україні можна було б реалізувати на таких засадах:

- перелік майна, що підпадає під поняття «розкіш», має бути вичерпний, зокрема: земельні ділянки з великою площею, нерухомість, транспортні засоби, антикваріат, коштовності, дорогоцінні метали;
- для кожного з вищезазначених видів майна має бути встановлена межа вартості (обчислювана у прожиткових мінімумах), вище якої воно (майно) підпадає під поняття «розкіш»; об'єктом оподаткування має бути виключно та частина вартості майна, що перевищує встановлену межу;
- для кожного з вищезазначених видів майна має бути встановлена індивідуальна ставка податку;
- вартість предмету розкоші має визначатись незалежним оцінювачем;
- обов'язок щодо щорічного оцінювання вартості предмету розкоші має бути покладено на його власника.

За результатами аналізу кількарічного застосування закону перелік об'єктів оподаткування та ставки податку можуть бути уточнені (змінені).

ПІСЛЯМОВА

Пенсійна реформа тривалий час буде в Україні актуальною темою для дискусій, суперечки викликає кожен з її аспектів. Завдання пенсійної реформи – забезпечити фінансову стійкість пенсійної системи і надати гарантії справедливого розміру пенсійної виплати. У результаті система повинна стати «дружною» до пересічного українця.

Історичний огляд засвідчує, що пенсійна політика в Україні формується скоріше під впливом сьогоденних кон'юнктурних міркувань, аніж на основі реалізації довгострокових стратегій. Як наслідок, заходи реформування здійснюються безсистемно і не гарантують адекватного ефекту ані щодо фінансової стійкості пенсійної системи, ні щодо її справедливості⁶².

Слід розуміти, що пенсійна реформа є не лише найскладнішою в переліку реформ, про які не втомлюються говорити уряди, але й найбільш довгостроковою. Пенсійні реформи тривають десятиліттями і відбиваються на житті всіх поколінь. Саме тому вони не можуть проводитися окремими, нехай навіть найкращими урядами, вимагають попереднього громадського узгодження і схвалення реалізації протягом наступних десятиліть. Суспільство має бути внутрішньо готовим сприйняти заходи, запропоновані експертами в пенсійній сфері.

Також слід розуміти, що єдиного універсального засобу, здатного миттєво «вилікувати» вітчизняну пенсійну систему, не існує. Потрібен комплекс заходів довгострокового характеру.

Наріжний камінь стабільності будь-якої пенсійної системи – наявність інституційної довіри. У цій сфері є абсолютно неприпустимими поспішні, непродумані, антисоціальні кроки, якими протягом останнього десятиліття грішила кожна українська влада.

Хочеться сподіватись, що в результаті широкого експертного обговорення буде вироблено сукупність заходів з розбудови солідарної складової вітчизняної пенсійної системи, що спиратиметься на громадську довіру.

⁶² Пенсійна система та пенсійна реформа в Україні. FRIEDRICH EBERT STIFTUNG // Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/ukraine/14044.pdf>