

Аналітична записка

Можливі зміни ролі ЄСВ у системі оподаткування

Проект UA2008-01: Аналітична підтримка для управління державними фінансами на основі наявних даних / Capacity Support for Evidence-based public financial management

Грудень, 2022

Матеріал було створено за фінансової підтримки уряду Великої Британії (UK Aid), проте висловлені погляди не обов'язково збігаються з офіційною позицією уряду Великої Британії

Зміст

Скорочення	2
1. Головне	3
2. Причини для реформування ЄСВ	4
2.1 Неформальна зайнятість	4
2.2 Бідність літніх людей	5
3. Порівняння рівня оподаткування оплати праці в Україні та інших країнах.....	6
4. Роль ЄСВ у фінансуванні системи державного обов'язкового страхування.....	8
4.1 Види загальнообов'язкового державного соціального страхування, на яке спрямовують ЄСВ	8
4.2 Пенсійне страхування.....	9
4.3 Страхування у зв'язку з безробіттям	15
4.4 Соціальне страхування.....	16
5. ЄСВ в розрізі основних платників.....	18
6. Підходи до зміни у сплаті ЄСВ	21
7. Висновки	22
8. Використані джерела (further reading)	25

Скорочення

ЄС Європейський Союз

ЄСВ Єдиний соціальний внесок

КМУ Кабінет Міністрів України

ОЕСР Організація економічного співробітництва та розвитку (OECD)

ОМС Органи місцевого самоврядування

ПДФО Податок на доходи фізичних осіб

ПФУ Пенсійний фонд України

ФОП Фізичні особи - підприємці

ФССУ Фонд соціального страхування України

ЦЕС Центр економічної стратегії

1. Головне

В Україні досить високий рівень неформальної зайнятості, що подекуди пояснюють високим оподаткуванням оплати праці. В Україні з заробітної плати працівників сплачують податок на доходи фізичних осіб (ПДФО) у розмірі 18% плюс 1,5% військового збору. Також є нарахування на заробітну плату, а саме єдиний соціальний внесок (ЄСВ), який з 2016 року становить фіксований розмір у 22%.

ЄСВ було запроваджено у 2011 році замість чотирьох відокремлених соціальних внесків для фінансування чотирьох видів загальнообов'язкового державного соціального страхування: пенсійне страхування, страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності, на випадок безробіття та у зв'язку з нещасним випадком на виробництві. Медичну допомогу фінансують за рахунок загальних податків, що за останніми рекомендаціями ВООЗ є доцільним підходом.

ЄСВ є частиною окремого законодавства, а не елементом Податкового кодексу України, оскільки його спрямовують в позабюджетні державні страхові фонди, а виплати мають залежати від страхового стажу: тривалості та розмірів внеску. Водночас варто визнати, що подекуди на практиці диференціація виплат за рахунок не завжди забезпечується передусім через обмеженість доходів страхових фондів, що наближає його до податків, але не робить його податком.

При цьому ЄСВ із його подвійною сутністю як квазі-податку та страхового внеску, тісно пов'язаний із двома взаємозалежними соціальними феноменами: тіньовою зайнятістю та бідністю літніх людей. Відсутність явного тісного зв'язку між сплатою внеску та виплатою, а також низька довіра до можливості отримувати пенсію в майбутньому спонукає працівників погоджуватись на виплату заробітної плати в конверті та /або не оформлювати трудові відносини, що пропонує роботодавець для економії витрат на робочу силу. З іншого боку, відповідно менші надходження від ЄСВ до страхових фондів призводять до нижчих виплат з них. Коефіцієнт заміщення сьогодні становить близько 30%.

Також особливо після скорочення ставки ЄСВ з середньої ставки у 40% до фіксованої у 22% суттєво зріс трансферт з Державного бюджету Пенсійному фонду України. При цьому, цей трансферт спрямовується не лише на фінансування дефіциту ПФУ на виплату страхових пенсій, але й на фінансування спеціальних пенсій і доплат страхових пенсій до мінімального рівня, що не є функціями солідарної системи пенсійного забезпечення.

З огляду на ці всі фактори, в публічній площині часто дискутується необхідність зниження, скасування, реформування ЄСВ тощо. Ця записка покликана окреслити роль ЄСВ, підсумувати дані, доступні сьогодні для аналізу, та запропонувати можливі шляхи подальшого формування підходу до зміни в нарахуванні ЄСВ. При цьому, ця робота не має на меті детальний аналіз поточної системи соціального та пенсійного страхування, а також надання детальних пропозицій щодо її реформування¹.

¹ Погляд на запровадження накопичувального пенсійного страхування представлено в колонці: О.Бетлій та М.Репко: «Обов'язкове пенсійне накопичення: п'ять причин, чому ні».

Основним висновком цієї роботи є те, що починати треба не з ЄСВ. ЄСВ – це лише джерело фінансування солідарної пенсійної системи та соціального страхування, але він не визначає принципів їх функціонування. Сьогодні стоїть важливе, комплексне і складне завдання домовитись про новий суспільний договір (чи дотримання старого). Це пов'язано як з наявними дисбалансами в системі соціального захисту та соціального і пенсійного страхування, так і тими викликами, які стоять зараз перед Україною та будуть існувати і після перемоги. Йдеться передусім про проблемну демографічну (вимушена міграція та високе безробіття, в результаті якого кількість застрахованих до кількості пенсіонерів становить менше 1, старіння та скорочення населення) та складну економічну ситуацію. Суспільний договір має відповісти на питання, яку систему будуюмо і хто яку відповідальність несе.

Саме тому потрібні зміни в ширшому колі питань:

- Солідарна система як основний рівень пенсійного забезпечення, але за рахунок ЄСВ фінансують саме страхову пенсію. Решта сум чітко і прозоро фінансують інші виплати.
- Підвищення розміру ЄСВ, що сплачують фізичні особи – підприємці на спрощеній системі оподаткування, до двох розмірів мінімального.
- Накопичувальне пенсійне страхування зараз не на часі.
- Проведення за першої нагоди перепису населення.
- Реформа системи соціального захисту з переглядом ролі прожиткового мінімуму та аналізу запровадження допомоги на основі мінімального гарантованого доходу.
- Передача страхування окремих ризиків в приватний сектор.
- Реформа ринку праці, включно з підвищенням ефективності активних заходів сприяння зайнятості.

Лише після цього можна буде зробити висновок щодо достатності чи недостатності розміру ЄСВ та подальших кроків щодо нього.

2. Причини для реформування ЄСВ

2.1 Неформальна зайнятість

В Україні поширена неформальна зайнятість. Так, за даними Держстату у 2021 році кількість неформально зайнятого населення становила 3,1 млн осіб, що становить 19,5% до загальної кількості зайнятого населення.

Основні причини поширення тіньової зайнятості - бажання роботодавців платити менше податків, відсутність стимулів для працівників вимагати «білу» зарплату та неспроможність (або небажання) податкових органів боротися із ухилянням. При цьому часто однією з причин тінізації називають високі податки на робочу силу. Тому часто зниження ЄСВ розглядали як фактор детінізації зарплат.

У 2015 році було проведено експеримент, за яким ставку ЄСВ знижували для підприємств, які відчутно підвищили заробітну плату своїм працівникам. А вже у 2016 році ставку ЄСВ скоротили

вдвічі до 22% з метою детінізації виплати заробітних плат та зменшення неформальної зайнятості.

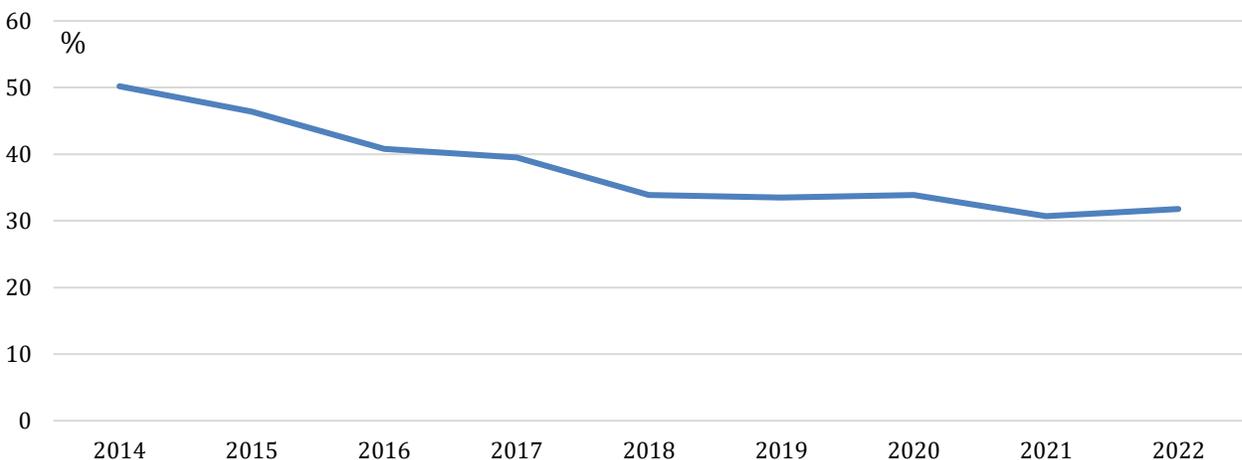
Проте, аналіз впливів як від запровадження пільгової ставки, так і від зниження ставки ЄСВ ускладнено наявністю інших вагомих факторів, зокрема економічних наслідків війни росії проти України, що розпочалась у 2014 році (і відповідно стрімкої девальвації та інфляції у 2014-2015 роках та жорсткої ситуації на ринку праці), подвоєння мінімальної зарплати у 2017 році, браку довіри до політики уряду загалом та податкової політики, зокрема.

Сьогодні проблема високої частки тіньової зайнятості залишається актуальною, в результаті чого далі лунають пропозиції знизити ставку ЄСВ іще більше, або ж взагалі його скасувати. При цьому, питання, як фінансувати видатки, що сьогодні покриваються за рахунок ЄСВ залишаються без відповідей. І йдеться не лише про пенсії, але про сплату регресів за нещасними випадками на виробництві, фінансування активних та пасивних заходів зайнятості. Таким чином, дискусія про реформування ЄСВ вже точиться в суспільстві, і наведені вище питання обов'язково мають стати її частиною.

2.2 Бідність літніх людей

Важливою проблемою, яка спонукає обговорення з приводу реформи пенсійній системі загалом та зміни ролі ЄСВ, є низький рівень заміщення (співвідношення середньої заробітної плати до середньої пенсії).

Рисунок 1: Коефіцієнт заміщення



Джерело: виступ Галини Третьякової під час публічних консультацій щодо функціонування накопичувальної системи пенсійного забезпечення

В Україні він протягом кількох років скоротився з 50% у 2014 році до трохи більше 30% у 2021 році. В цілому, це досить низький рівень: літні люди при виході на пенсію мають високий ризик опинитись в бідності. Разом з тим, такий рівень заміщення в солідарних обов'язкових пенсійних

системах ряду країн (напр. Естонія, Ірландія, Литва) , але там пенсії доповнюються ще накопичувальним компонентом.

Водночас скорочення та старіння населення призводять в Україні ще до однією проблеми: співвідношення чисельності застрахованих осіб, які сплачують ЄСВ, до кількості пенсіонерів на початку 2022 року становила близько одиниці. Ситуація погіршилась під час повномасштабної війни, яка розпочалась 24 лютого. Війна призвела до збільшення безробіття, а також вимушений виїзд частини працездатних жінок за кордон. Однак варто врахувати, що сьогодні відсутні чіткі оцінки, скільки виїхало та залишилось пенсіонерів. Натомість розуміння демографічної ситуації після війни буде нагально важливим для моделювання майбутньої системи пенсійного забезпечення.

3. Порівняння рівня оподаткування оплати праці в Україні та інших країнах

Податковим агентом зі сплати ЄСВ за найманих працівників є роботодавці. Розмір єдиного соціального внеску в Україні фіксовано на рівні 22% фонду оплати праці для найманих працівників з 2016 року. Також за найманих працівників сплачують податок на доходи фізичних осіб (ПДФО) у розмірі 18% та військовий збір 1,5%. В цілому, сукупний ефективний податок на оплату праці найманих працівників становить 34% від сукупних витрат роботодавця на оплату праці. При цьому, фізичні особи – підприємці (ФОП) сплачують ЄСВ на рівні 22% від мінімального, хоча є певні винятки (див. нижче) і єдиний податок у фіксованому розмірі для мікробізнесу або 3-5% від обороту для малого бізнесу.²

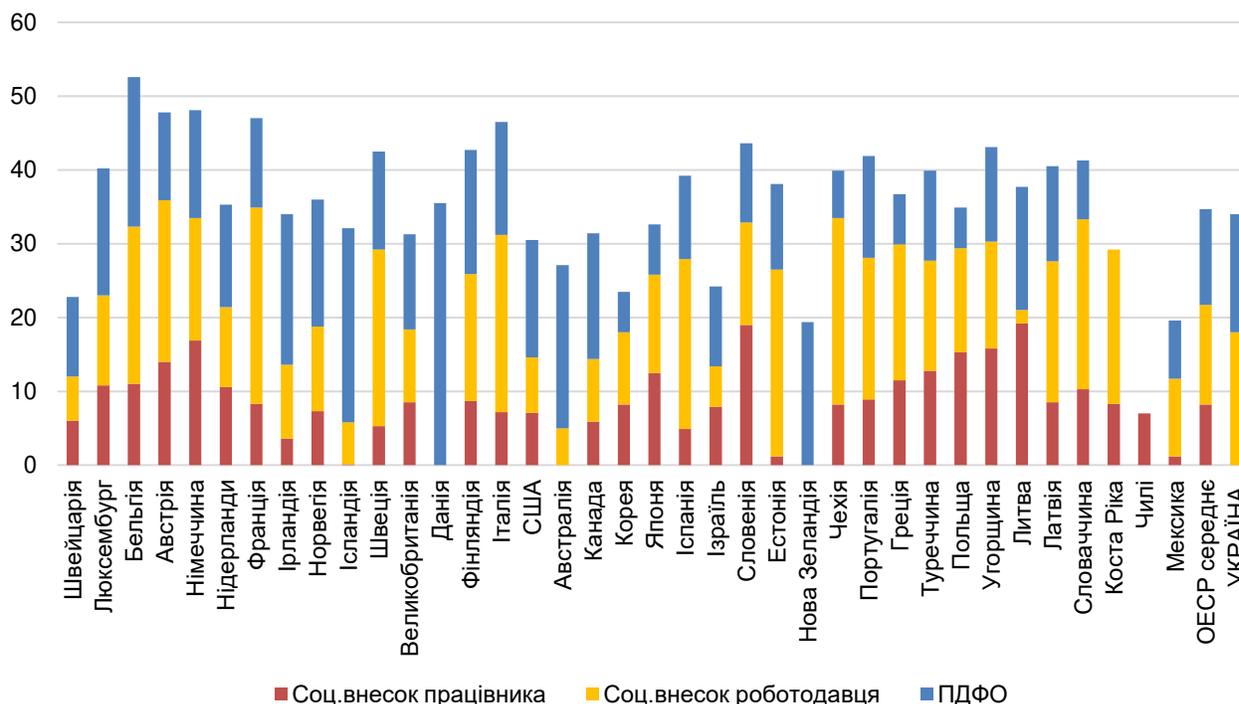
Порівняння нарахувань на заробітну плату в Україні та світі ускладнене різницею в регулюванні соціального страхування.³ Тоді як в Україні загальнообов'язкові види страхування є державними, що фінансують за рахунок ЄСВ в межах загальнообов'язкового державного страхування, то в багатьох країнах системи можуть суттєво різнитись. Так, страхування нещасних випадків в країнах ЄС є часто частиною приватного страхування. Пенсійні системи також різняться і можуть включати сплату мінімальної пенсії за рахунок солідарної системи та страхових пенсій з накопичувального (обов'язкового та/чи ні) рівнів. Суттєво можуть різнитись підходи до страхування тимчасової непрацездатності, які включають сплату лікарняних. В більшості країн існує страхування на випадок безробіття. Крім того в ряді держав запроваджено внески на обов'язкове медичне страхування, тоді як в Україні медичну допомогу фінансують з державного та місцевих бюджетів за рахунок загальних податків. Система ж в Данії та Новій Зеландії взагалі не передбачає внесків на соціальне страхування з боку роботодавців та / або працівників через іншу систему соціального захисту. При цьому, ПДФО в Данії є вищим за ПДФО в Україні.

² Після початку повномасштабного вторгнення росії в Україну парламент також запровадив єдиний податок у 2%, який поки що має бути чинним під час воєнного періоду.

³ Аналіз системи соціального страхування в світі є поза увагою даної роботи.

Якщо не аналізувати відмінності в системах соціального страхування, то розмір внесків на їх фінансування в Україні є дещо меншим, ніж середній рівень для країн ОЕСР.⁴ З врахуванням ПДФО Україна опиняється на 15му місці серед 38 держав ОЕСР за рівнем навантаження на працю.

Рисунок 2: Ставки податків на оплату праці (tax wedge), % витрат на робочу силу



Примітка: Ставки податків на оплату праці на графіку – це ефективні ставки. Соціальні внески включають адресні платежі в систему соціального страхування, яка існує в кожній країні.

Джерело: Taxing Wages 2022, OECD. Тже, порівняння ставок між різними країнами показує, що ставка ЄСВ відповідає середньому рівню в країнах ОЕСР. Ставка 40% була зависокою у порівнянні із іншими країнами ОЕСР, і поставила би Україну на найвищу шаблуну за рівнем оподаткування праці на графіку вище.

Водночас, неформальна зайнятість в країнах ЄС є нижчою за українську. Зокрема, в Чехії, Польщі та Словаччині частка працівників без укладених трудових контрактів не перевищує 2-5%, хоча в Угорщині вона за різними оцінками досягає 19%.⁵ Це означає, що лише розмір ставок сам по собі ніяк не може бути єдиним фактором розповсюдження тіньової зайнятості.⁶

Можна висловити гіпотезу, що в Україні вагомими факторам є питання податкової моралі (tax morale) та питання довіри до держави. Так, фактично існує можливість ухилення від сплати

4 Пряме порівняння ставки ПДФО ускладнюється тим, що в багатьох країнах ставка ПДФО є прогресивною.

5 <https://www.oecd.org/employment/emp/40843646.pdf>

6 Про різноманіття чинників неформальної зайнятості йдеться в звіті ОЕСР «Tackling Vulnerability in the Informal Economy», https://www.oecd-ilibrary.org/development/tackling-vulnerability-in-the-informal-economy_939b7bcd-en

податків без ризику отримати покарання. Також, існують брак довіри як до того, що сплачені податки буде ефективно та правильно використано, так і до отримання виплат в майбутньому, коли настане страховий випадок.

4. Роль ЄСВ у фінансуванні системи державного обов'язкового страхування

4.1 Види загальнообов'язкового державного соціального страхування, на яке спрямовують ЄСВ

При обговоренні питання ЄСВ найчастіше згадують лише пенсійне страхування. Насправді сплачений ЄСВ ділять між кількома видами загальнообов'язкового державного страхування:

- на пенсійне страхування (адмініструє Пенсійний фонд),
- страхування на випадок безробіття (адмініструє Фонд страхування на випадок безробіття),
- страхування втрати тимчасової непрацездатності (адмініструє Фонд соціального страхування),
- страхування від нещасного випадку на виробництві і професійного захворювання (адмініструє Фонд соціального страхування).

Пропорції розподілу щороку схвалює Кабінет Міністрів. У 2014-2021 роках в середньому 86% ЄСВ спрямовували до Пенсійного фонду, 5% до Фонду страхування на випадок безробіття та 8% до Фонду соціального страхування. З 2023 року залишиться лише два фонди, оскільки функції Фонду соціального страхування передадуть Пенсійному фонду, про що вже ухвалено відповідний Закон.⁷

ЄСВ є основним джерелом фінансування видатків Пенсійного фонду (близько 60%) та загалом майже єдиним джерелом фінансування видатків двох фондів соціального страхування (99% видатків в доповідні часи). Решту переважно покриває уряд з загального фонду державного бюджету. При цьому, оскільки ЄСВ є внеском на соціальне страхування, то виплати, які фінансують за його рахунок, за законодавством залежать від страхового стажу: періоду, протягом якого сплачують внесок та фактично сплаченою його сумою.

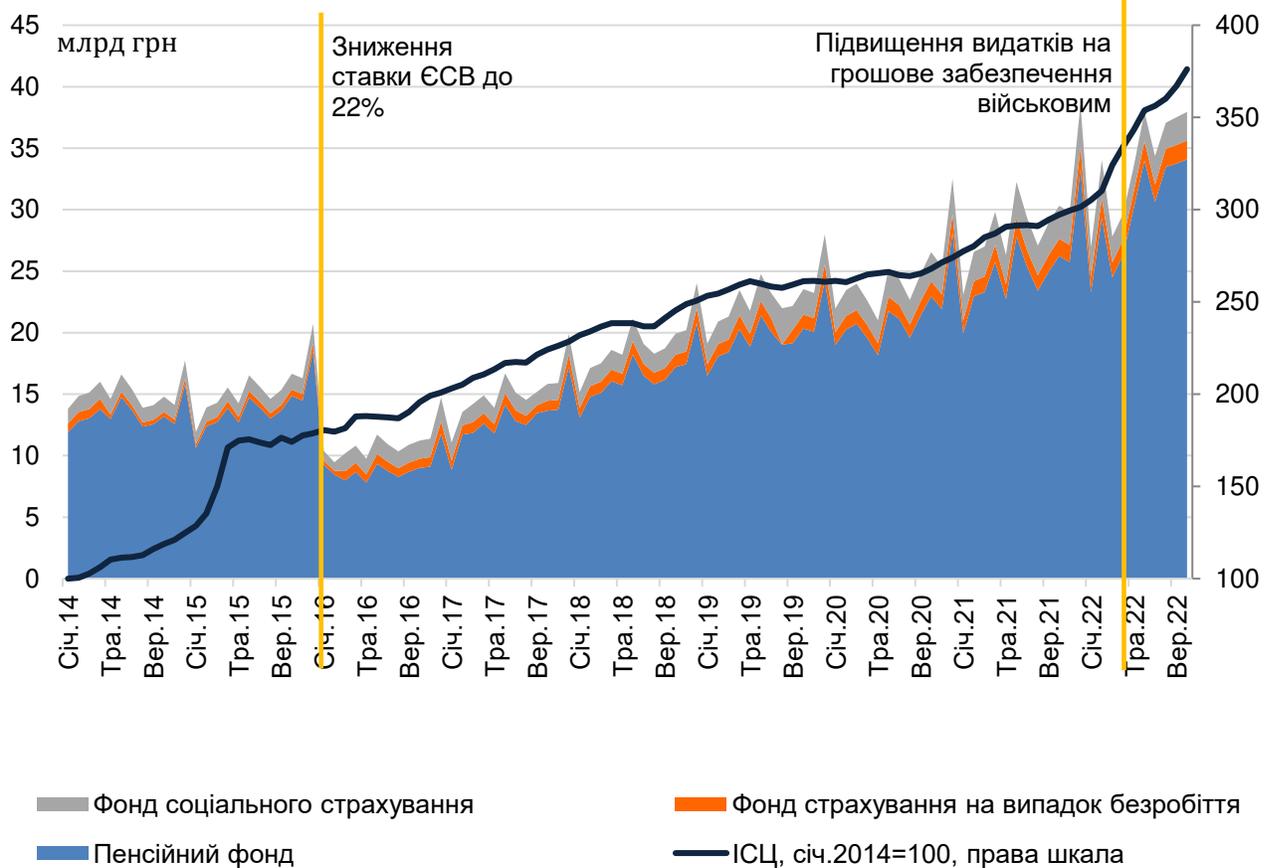
Надходження від ЄСВ зменшились відчутно у 2016 році після скорочення ставки ЄСВ з середніх 40% до фіксованого рівня у 22%. У подальші роки надходження від ЄСВ зростали через приріст заробітної плати, який відбувся передусім внаслідок підвищення мінімальної заробітної плати, індексації заробітних плат на інфляцію. Підвищенню заробітних плат в бізнесі також сприяла трудова міграція населення та відповідно нестача кадрів на ринку праці.

На жаль, бракує детального аналізу впливу зниження ставки ЄСВ на детінізацію зайнятості та заробітних плат, оскільки одночасно відбулись структурні зсуви та зміни в фундаментальних економічних факторах. Йдеться як про високі темпи інфляції у 2014-2015 роках та відкладене зростання заробітних плат, так і про експеримент зі зниження ставки ЄСВ у 2015 році,

⁷ Закон України № 2620-IX від 21 вересня 2022 року, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2620-20#Text>

скорочення ставки ЄСВ у 2016 році, подвоєння мінімальної заробітної плати з 2017 році та інші зміни.

Рисунок 3: Надходження ЄСВ на загальнообов'язкове соціальне страхування



Джерело: ДПС, Держстат

У 2022 році доходи двох фондів - Пенсійного фонду та Фонду страхування на випадок безробіття - було підтримано додатковими надходженнями ЄСВ, отриманими від сплати внеску з грошового забезпечення військових. Фінансування останнього зросло як через підвищення розміру виплат, так і через стрімке зростання кількості військових. Фонд соціального страхування відповідних коштів не отримує.

4.2 Пенсійне страхування

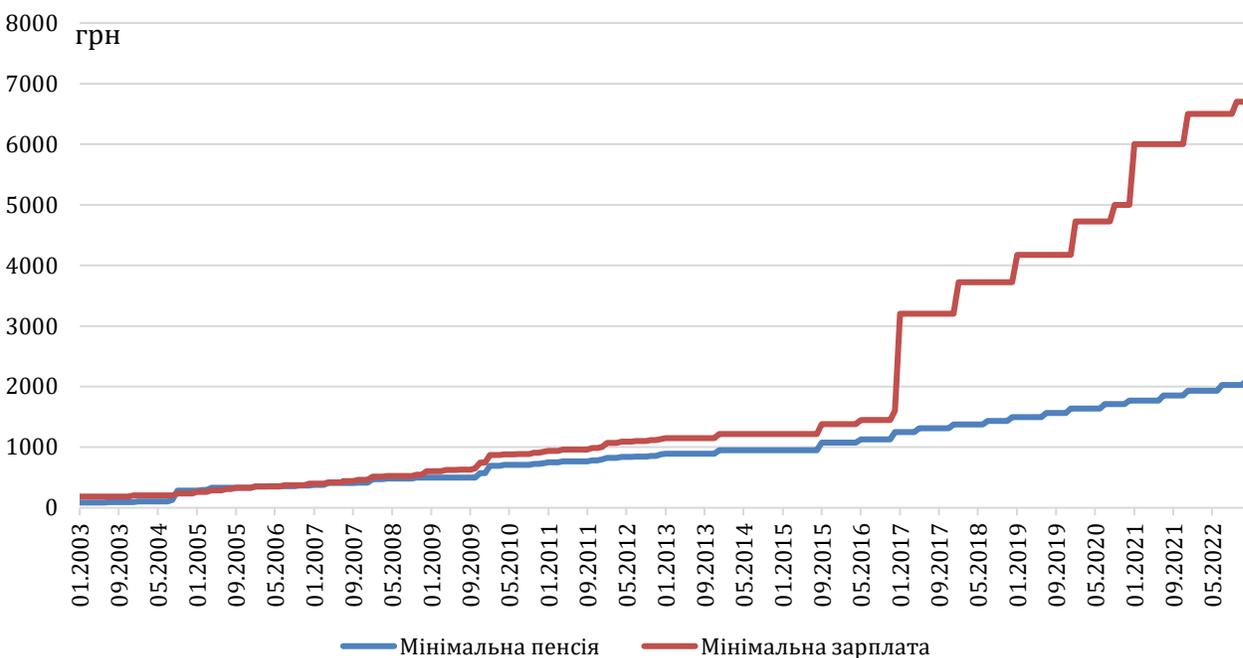
Українське законодавство з загальнообов'язкового пенсійного страхування передбачає передумови для існування трирівневої пенсійної системи з 2003 року: солідарна страхова пенсія, обов'язкова накопичувальна пенсія та добровільна накопичувальна пенсія. Сьогодні основним джерелом пенсійних виплат є солідарна пенсійна система, яку адмініструє Пенсійний фонд України (ПФУ) та метою якої є запобігання бідності літніх людей.

Солідарна система

Головною ідеєю солідарної системи є солідарність поколінь: коли пенсії літнім людям фінансують ті, хто сьогодні працює. Солідарна система дозволяє серйозно пом'якшити вплив важких криз, адже рівні заробітних плат в економіці, і відповідно, обсяги надходжень ЄСВ, з часом компенсують падіння, що дозволяє продовжувати утримувати пенсіонерів. При цьому накопичення в грошовому виразі можуть під час таких криз знецінитися через інфляцію, девальвацію, або бути втраченими через шахрайську поведінку фінансових інституцій. Ця функція солідарної системи виявилася в нагоді неодноразово: з 2003 року Україна пережила дві серйозні фінансові кризи. Багато накопичень в банках та фінансових компаніях цих криз не пережили.

Основним видом пенсії в солідарній системі є пенсія за віком, яку отримують літні люди, коли досягають пенсійного віку за наявності необхідного страхового стажу⁸. Розмір пенсії розраховується за законодавчо визначеною формулою і залежить від страхового стажу людини та розміру заробітної плати. Пенсії підлягають індексації, принципи якої часом змінюють.

Рисунок 4: Мінімальна пенсія* та мінімальна заробітна плата



Примітка: мінімальна пенсія для осіб з повним страховим стажем, молодших за 65 років

Джерело: законодавство України

У 2017 році було проведено пенсійну реформу, в межах якої посилили прив'язку пенсій до страхового стажу, збільшивши вимогу до кількості років страхового стажу. Мінімальний розмір

⁸ Особливості призначення пенсій за віком <https://bit.ly/3AKuCxV>

пенсії за віком нараховується за наявності страхового стажу в чоловіків – 35 років, у жінок – 30 років. При наявності такого стажу мінімальна пенсія становить прожитковий мінімум для осіб, що втратили працездатність (рисунок 4). При цьому, з 1 січня 2018 року 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 встановлюється в розмірі 40 відсотків мінімальної заробітної плати.

Водночас протягом останніх років внести зміни до виплат літнім пенсіонерам. Так, Кабінет Міністрів призначав доплати до пенсій літнім пенсіонерам: спочатку тим, кому понад 80 років, з жовтня 2021 року – понад 75 років. У 2022 році вже пенсіонери понад 70 років отримують доплати. Так, з жовтня 2022 року існують такі розміри мінімальної пенсії:

- Для пенсіонерів з повним страховим стажем віком до 65 років залишився на рівні прожиткового мінімуму для осіб, що втратили працездатність – 2027 грн;
- Для пенсіонерів з повним страховим стажем і віком понад 65 років – 2680 грн;
- Для пенсіонерів понад 70 років із повним страховим стажем – 3000 грн;
- Для пенсіонерів зі стажем не менше 20-25 років віком 70-75 років – 2500 грн, понад 80 років – 2600 грн.

Також передбачена додаткова виплата пенсіонерам віком 70-75 років у сумі 300 грн.

Іншими видами пенсій, які передбачені саме в законі про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, є такі:

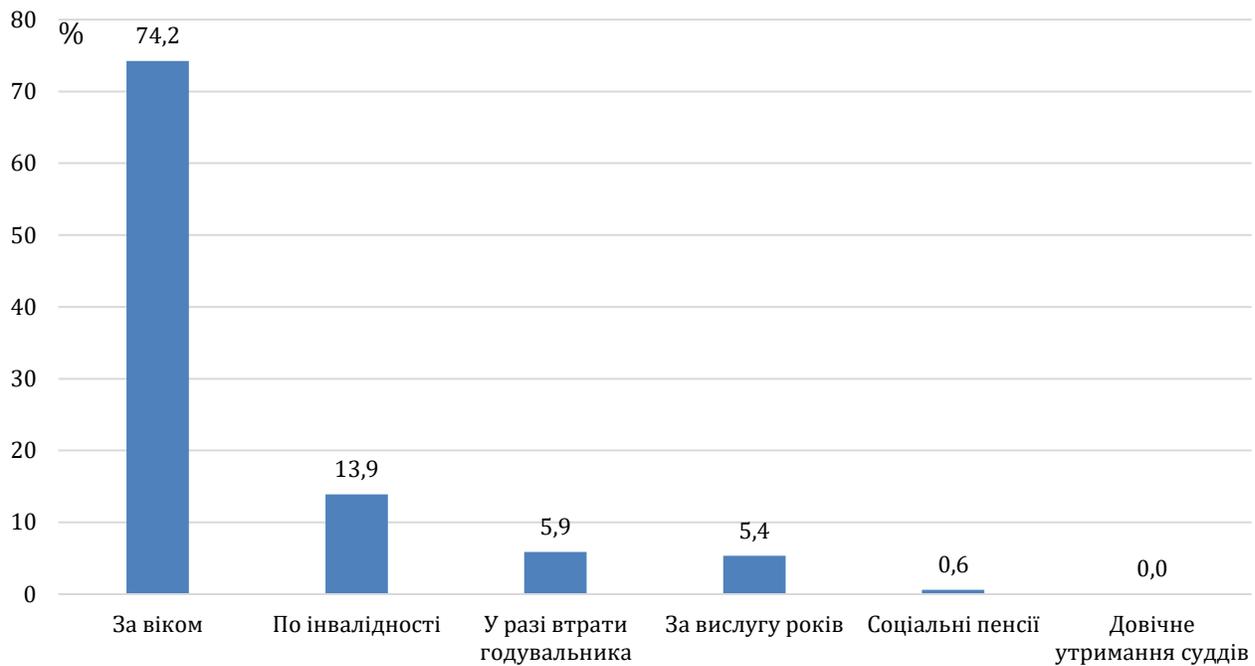
- по інвалідності – призначається в разі настання інвалідності. Причина, група, час настання інвалідності, строк, на який вона встановлюється, визначаються органом медико-соціальної експертизи;
- у зв'язку з втратою годувальника – призначається непрацездатним членам сім'ї померлого годувальника, які були на його утриманні. Дітям пенсія у зв'язку з втратою годувальника призначається незалежно від того, чи були вони на його утриманні;
- за вислугу років – призначається до досягнення пенсійного віку окремим категоріям громадян, зайнятих на роботах, виконання яких призводить до втрати професійної працездатності.

Водночас є ряд окремих законів, які передбачають особливі умови для нарахування пенсій або грошового утримання.

Також передбачено ще виплату соціальних пенсій пенсіонерам, які не мають достатнього стажу для отримання повної страхової пенсії. У 2021 році їх було близько 70 тис. осіб і на їх пенсії було витрачено 0,5 млрд грн.

На 1 жовтня 2022 року було 10,7 млн пенсіонерів, а середня пенсія становила 4539 грн. 74,2% пенсіонерів отримували пенсію за віком.

Рисунок 5: Розподіл пенсіонерів за видами призначених пенсій станом на 1 жовтня 2022 року



Джерело: Пенсійний фонд України

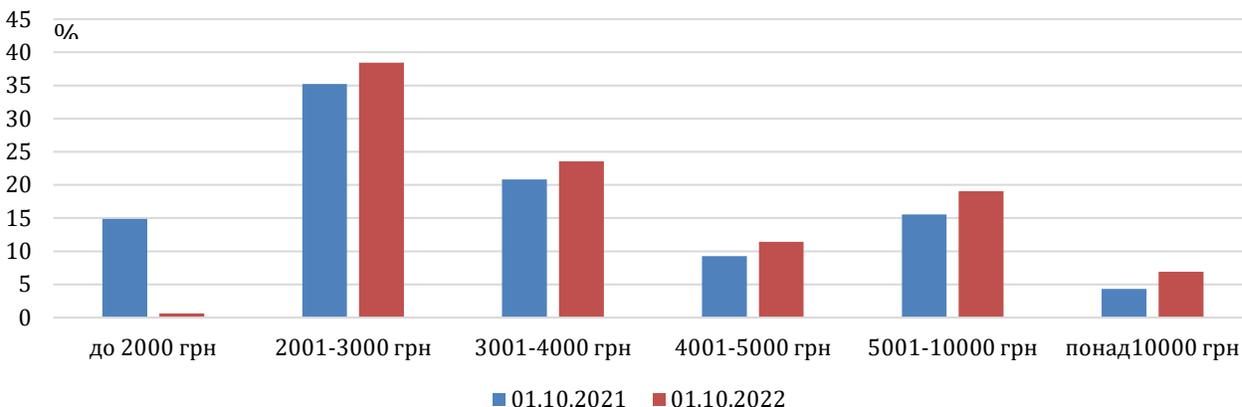
При цьому, як вже зазначалось вище, розмір пенсії залежить від рівня заробітної плати, з якого сплачується ЄСВ (максимальний розмір зарплати, з якого сплачують ЄСВ обмежено сумою 15 мінімальних заробітних плат, що становить сьогодні 100500 грн).⁹

У жовтні 2022 року близько 26% пенсіонерів отримували пенсії понад 5000 грн. Фактично, для отримання пенсій, відчутно вищих від мінімальної можливо за умови повного страхового стажу та сплати внесків із заробітної плати, яка вища за середню заробітну плату.

Фактично в такий розрахунок пенсій закладено механізм стимулювання працівників надавати перевагу формальній зайнятості.

⁹ Порахувати можливу пенсію можна за допомогою Пенсійного калькулятора за посиланням: http://old.cost.ua/pension_calc_new/, або в своєму кабінеті на сайті Пенсійного фонду.

Рисунок 6: Розподіл пенсіонерів за розмірами призначених пенсій станом на 1 жовтня



Джерело: Пенсійний фонд України

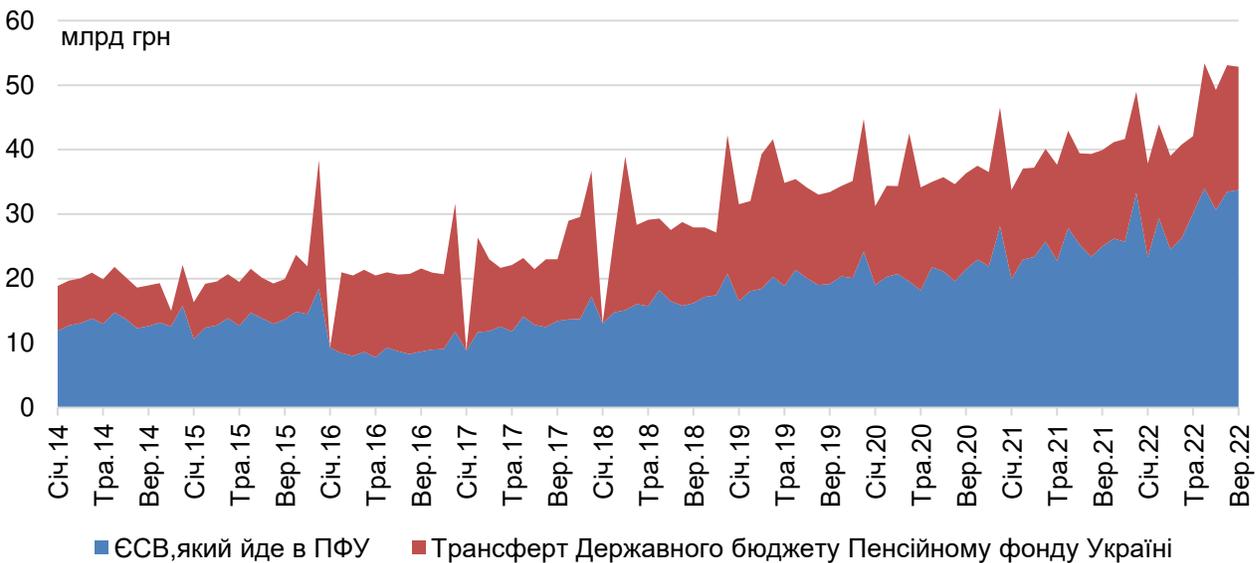
Водночас видатки пенсій фінансуються не лише за рахунок нарахувань на зарбітну плату. На додаток до надходжень ЄСВ важливим джерелом фінансування видатків Пенсійного фонду є трансферт з Державного бюджету (близько 41% доходів ПФУ в останні роки). При цьому, цей трансферт фактично можна розподілити на три основні напрямки, хоча в законі про Державний бюджет – це одна стаття, а тому сьогодні складно розділити відповідні суми:

- **Доплата до мінімальної пенсії.** Для ряду пенсіонерів розрахований за формулою розмір пенсій є нижчим за визначену в законі про Державний бюджет мінімальну пенсію на відповідний рік. Відповідно, людина отримує доплату до пенсії до мінімального розміру – тобто фактично відбувається поєднання пенсійної виплати і виплати соціальної допомоги. В результаті відповідні доплати фактично не є частиною загальнообов'язкового державного пенсійного страхування. Тому вони повинні фінансуватись за рахунок трансферту з Державного бюджету. Також вже кілька років як почали доплачувати кошти для літніх пенсіонерів, що також фінансують з бюджету, але це не є страховою пенсією.
- **Спеціальні пенсії.** Є категорія пенсіонерів, пенсія яких розраховується до правил спеціального законодавства, а тому є вищою за середню – так звані спеціальні державні пенсійні видатки. Видатки на такі пенсії є додатковими до тих, які визначено за законом про загальнообов'язкове пенсійне страхування. Тому вони також покриваються за рахунок трансферту Пенсійному фонду з державного бюджету;
- **Покриття дефіциту ПФУ.** Однак існує також і дефіцит Пенсійного фонду, коли власних надходжень Фонду від ЄСВ не вистачає на сплату саме страхових пенсій. Так, іноді дефіцит ПФУ зростає внаслідок перегляду та індексації пенсій, що могли випереджати доходи від ЄСВ. З 2016 року дефіцит Фонду підвищився після зниження ставки ЄСВ до 22%. Ще однією причиною дефіцитності ПФУ є зниження співвідношення кількості платників ЄСВ та отримувачів пенсій. Так, на початок 2022 року вони майже зрівнялись. Водночас під час повномасштабної війни кількість пенсіонерів перевищила кількість

застрахованих через збільшення безробіття та вимушену міграцію українців. Крім того, підприємці на спрощеній системі оподаткування сплачують ЄСВ на рівні мінімального.

В цілому, у 2016 році після скорочення ставки ЄСВ до 22% трансферт з Державного бюджету становив 56% сукупних доходів, а доходи від ЄСВ у Фонд були на 25% меншими за бюджетний трансферт. Частка трансферту скоротилась до 37% доходів у 2021 році: надходження від ЄСВ на 69% перевищували доходи від трансферту. При цьому, за оцінкою видатки з зведеного бюджету на нарахування на оплату праці становили в середньому близько 25% сукупно сплаченого ЄСВ у 2018-2021 роках.

Рисунок 7: Основні джерела доходів Пенсійного фонду України



Джерело: ПФУ

Доходи від ЄСВ зросли також у 2022 році внаслідок підвищення грошового забезпечення військових під час повномасштабної війни росії проти України, тоді як кількість зайнятих в приватному секторі скоротилась через падіння економіки, тимчасову окупацію частини території України, руйнувань та вимушеної міграції українців за кордон.

При цьому, власних доходів ПФУ та трансферту з Державного бюджету часом не вистачає на сплату пенсій. В такі моменти Державна казначейська служба України (ДКСУ) надає Фонду позики для покриття короткострокових розривів в ліквідності. Сума таких непогашених позик досягла 70,3 млрд на початку 2022 року, велика частка від якої є спадком ще з періоду 2007-2016 років: заборгованість на початок 2016 року становила 50,4 млрд грн.

Обов'язковий накопичувальний рівень

Пенсійною реформою у 2003 році було передбачено запровадження обов'язкового накопичувального рівня пенсійного страхування. Його початково планували запровадити у 2007 році і далі регулярно відтермінували запуск передусім через дефіцитність солідарного

Пенсійного фонду. Причиною для запровадження цього виду страхування є низький рівень заміщення в солідарній системі пенсійного забезпечення, що не дозволяє їй виконати мету захисту літніх людей від бідності в момент виходу на пенсію. Тому додатковий внесок з доходів в накопичувальний пенсійний фонд на особистий рахунок та інвестування цих коштів професійним управляючим розглядалися як можливість убезпечити заощадження від інфляції та надати особі додатковий дохід після виходу на пенсію.

Однак сьогодні існує ряд причин, чому не варто поспішати із запровадженням обов'язкового накопичувального страхування: відсутність фондового ринку для інвестування накопичень, брак гарантій, поширені шахрайства та над-слабкий рівень захисту прав інвесторів, слабка спроможність наглядових інституцій на ринку пенсійного забезпечення.¹⁰

Варто пам'ятати, що накопичувальна система не гарантує обов'язкового підвищення добробуту людей, які виходитимуть на пенсію. Це залежить від багатьох інших факторів також, а виплати з системи потерпають від ризиків, які існують на фондових ринках, а також від політичного ризику. В кількох країнах, включно з європейськими, накопичувальні системи, створені у ранніх 2000х, були вже частково чи повністю заморожені, націоналізовані чи демонтовані.

Разом з тим, після завершення війни та стабілізації економічної ситуації в Україні варто буде повернутись до розгляду можливостей до впровадження накопичувального пенсійного страхування та створення передумов для нього - захисту прав інвесторів, системи нагляду, вільного міжнародного руху капіталів. Тоді, солідарна та накопичувальна система зможуть ефективно існувати разом для ліпшого захисту літніх людей від бідності.¹¹

Добровільна накопичувальна пенсія

В Україні існує також третій рівень пенсійної системи – добровільне пенсійне забезпечення. Він представлений банківськими депозитами, страхуванням життя, недержавними пенсійними та інвестиційними фондами. Він залишається мало розвиненим через кілька основних причин: брак економічної стабільності, недостатній захист прав інвесторів, поширене ухилення від податків і, відповідно, низька прозорість корпоративного сектору, низька фінансова грамотність населення, низький рівень життя. Відповідно, ані активного фондового ринку, ані ринку послуг з управління активами для широких верств населення в Україні майже не існує.

4.3 Страхування у зв'язку з безробіттям

Відповідно до рекомендацій Міжнародної організації праці в Україні запроваджено страхування на випадок безробіття, за яким фінансують два типи заходів:

- “Пасивні заходи сприяння зайнятості” - виплата допомоги у зв'язку з безробіттям;
- “Активні заходи сприяння зайнятості” - фінансування громадських робіт, навчання та перенавчання, професійної орієнтації, допомога в старті бізнесу, тощо.

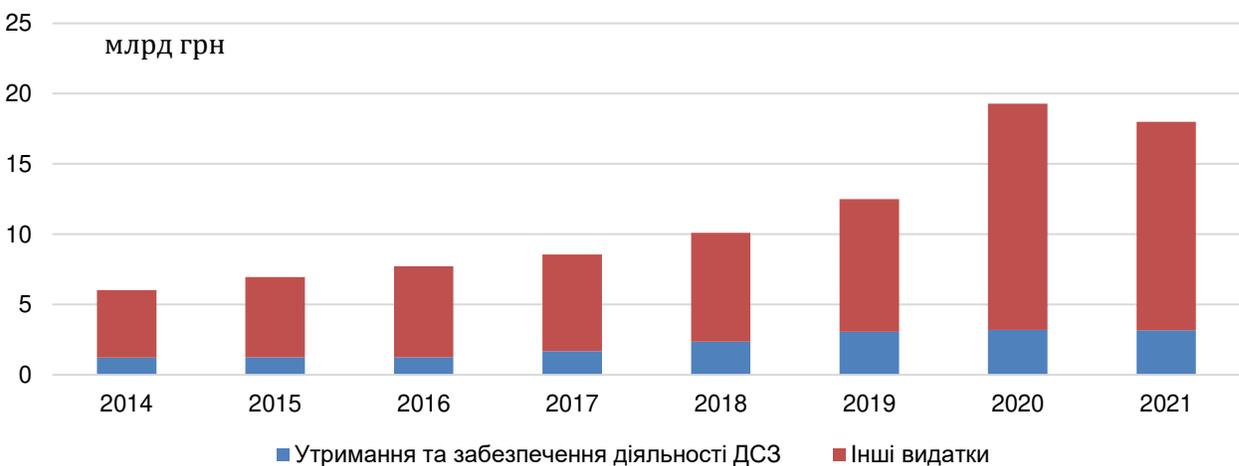
Виконавчим органом Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття є Державна служба зайнятості, яка опікується впровадженням

¹⁰ О.Бетлій та М.Репко: «Обов'язкове пенсійне накопичення: п'ять причин, чому ні»

¹¹ <https://www.worldbank.org/en/news/opinion/2021/11/17/five-important-principles-for-a-successful-mandatory-funded-pension-for-ukraine>

цих заходів. Основним джерелом доходів Фонду страхування на випадок безробіття є ЄСВ, який у 2014-2019 роках становив 99% сукупних доходів Фонду. Фактично Фонд був бездефіцитним, а розмір виплат по безробіттю та фінансування активних заходів сприяння зайнятості визначались передусім наявним фінансуванням. Ситуація була дещо інша у 2020-2021 роках, коли в межах Фонду боротьби з Covid-19 Фонд отримував трансферти з державного бюджету на фінансування спеціальних програм, зокрема з часткового безробіття. Водночас залежність видатків Фонду від його доходів також призводить до невизначеності щодо отримання страхових виплат та послуг за рахунок ЄСВ. Так, у вересні 2022 року термін реєстрацію безробітним і відповідно тривалість виплати допомоги з безробіття було скорочено до 90 днів, що було не очікувано для багатьох на ринку праці.

Рисунок 8: Видатки Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття



Джерело: Міністерство соціальної політики

Підтримка пасивних та активних заходів сприяння зайнятості здійснюється в усіх країнах ЄС, хоча система фінансування може різнитись. Разом з тим, найчастіше це є частиною системи соціального страхування, на яке сплачують внески працівники та/чи роботодавець. Тому сьогоднішня система соціального страхування на випадок безробіття відповідає принципам ЄС.

4.4 Соціальне страхування

Соціальне страхування включає страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності з 2015 року адмініструє Фонд соціального страхування¹². Раніше це було

¹² Відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування загальнообов'язкового державного соціального страхування та легалізації фонду оплати праці» від 28 грудня 2014 року № 77-

відокремлені види страхування, які адміністрували відповідно два різні державні страхові фонди

В межах загальнобов'язкового соціального страхування передбачено такі виплати та послуги:

1. Тимчасова втрата працездатності:
 - допомога по тимчасовій непрацездатності (включаючи догляд за хворою дитиною);
 - допомога по вагітності та пологах;
 - допомога на поховання (крім поховання пенсіонерів, безробітних та осіб, які померли від нещасного випадку на виробництві);
 - оплата лікування та/або реабілітаційної допомоги у відділеннях санаторно-курортного закладу після перенесених захворювань і травм;
2. Нещасний випадок на виробництві та професійне захворювання:
 - страхової виплати втраченого заробітку (або відповідної його частини) залежно від ступеня втрати потерпілим професійної працездатності (далі - щомісячна страхова виплата);
 - страхової виплати в установлених випадках одноразової допомоги потерпілому (членам його сім'ї та особам, які перебували на утриманні померлого);
 - страхової виплати дитині, яка народилася з інвалідністю внаслідок травмування на виробництві або професійного захворювання її матері під час вагітності;
 - страхових витрат на медичну та соціальну допомогу.

Рисунок 9: Видатки ФССУ



Джерело: Міністерство соціальної політики

VIII було створено Фонд соціального страхування України, реорганізувавши шляхом злиття Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України та Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності.

До 2020 року ЄСВ становив 99% фінансування Фонду соціального страхування України (ФССУ). Водночас ця частка скоротилась у 2020-2021 роках через запровадження спеціальних програм підтримки в межах антиковідних програм. У 2022 році на відміну від інших страхових фондів доходи ФССУ залишаються нижчими за очікувані, оскільки ЄСВ з грошового забезпечення військових наповнює лише інші два Фонди.

Рішення об'єднання двох фондів страхування у 2015 році пояснювалось намірами підвищити ефективність управління системою соціального страхування, оптимізувати витрати у цій сфері та скоротити адміністративних видатків фондів. Водночас цього не вдалось досягнути. Тому уряд та народні депутати ухвалили рішення, відповідно до якого з 2023 року цей Фонд буде ліквідовано¹³, а натомість відповідні види страхування буде адмініструвати Пенсійний фонд.¹⁴

Як і у 2014 році рішення на думку представників КМУ дозволить зекономити кошти на адмініструванні, а також «розширює можливості контролю за цільовим використанням коштів соціального страхування, дозволить забезпечити вчасне виконання зобов'язань щодо здійснення страхових виплат»¹⁵. Однак на відміну від попередньої спроби реформи, буде упорядковано виплати в межах цього виду страхування, зокрема переглянуто фінансування лікування у відділеннях санаторно-курортного закладу. Також реабілітацію перенесуть в систему охорони здоров'я, тоді як раніше фінансування розпоршували між соціальним страхуванням та медициною.

5. ЄСВ в розрізі основних платників

На Рисунку представлено розподіл за виділеними категоріями платників відповідно до класифікатора організаційних форм суб'єктів економіки.¹⁶ В категорії «інші» передусім недержавний та некомунальний сектори економіки. В цілому, їх частка дещо скоротилась у 2014-2021 роках (по тренду з 63% на початку 2014 року до 61,5% в кінці 2021 року), оскільки заробітні плати в секторі загального державного управління зростали дещо швидше. Водночас варто врахувати, що динаміка заробітних плат та відповідно структура надходжень ЄСВ від основних його платників змінювалась протягом останніх років через проведення реформ та змін. Так, відповідно до наявних даних частка сектору загальнодержавного управління зростала через такі чинники:

- З 2014 року фонд оплати праці в секторі державне управління та оборона передусім зростав через підвищення грошового забезпечення військових, а також збільшення кількості військових. Особливо це видно по даних 2022 року, які не можуть слугувати підґрунтям для вироблення політики з приводу сплати ЄСВ через свою природу;

¹³ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2620-20#Text>

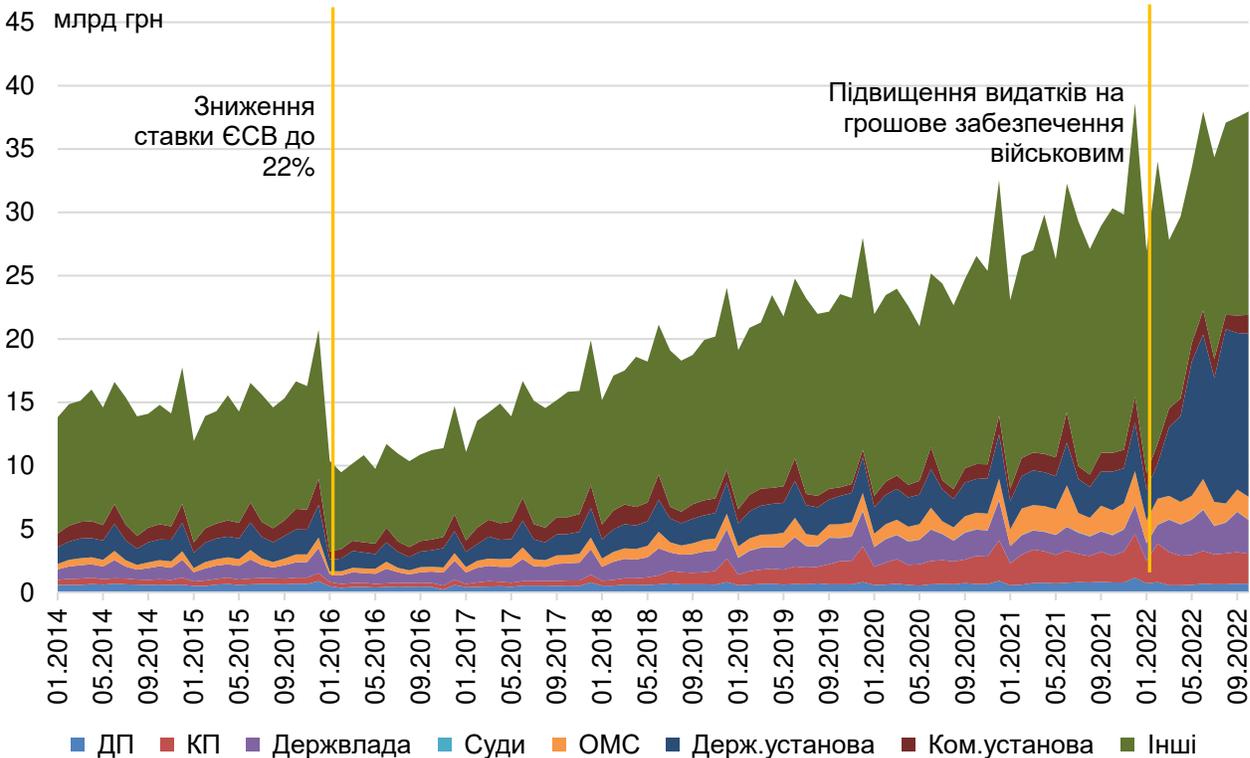
¹⁴ Доцільність відповідної реорганізації та її вплив на страхову систему поки що залишається за межами фокусу цієї роботи.

¹⁵ <https://www.kmu.gov.ua/news/21-veresnia-cytuatsiia-v-sotsialnii-sferi>

¹⁶ <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0271832-14#Text>

- Частка сплаченого ЄСВ комунальними підприємствами зросла внаслідок впровадження медичної реформи, в межах якої бюджетні медичні заклади стали комунальним некомерційними підприємствами. Під час реформи нарешті було підвищено заробітні плати в секторі охорони здоров'я, хоча вони залишались серед найнижчих порівняно з іншими галузями економіки;
- Реформа децентралізації та відповідно передача повноважень на місця посилила позиції органів місцевого самоврядування, в результаті чого сплачені суми ЄСВ від ОМС зросли;
- Скорочення частки ЄСВ від державних підприємств пояснювалось як приватизацією, так і спробами налагодити лад на цих підприємствах в межах реформи корпоративного управління.

Рисунок 10: Сплачений ЄСВ в розрізі платників

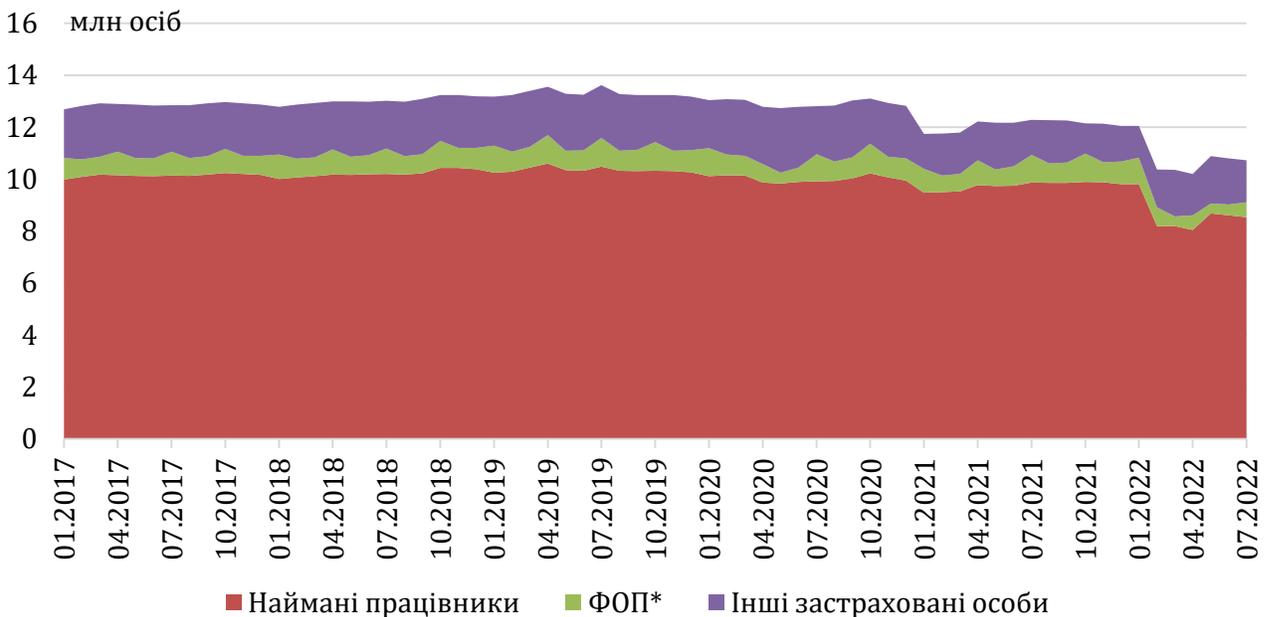


Джерело: ДПС

Загалом кількість застрахованих осіб, за яких сплачують ЄСВ, скоротилась 12,7 млн осіб в січні 2017 року до 12,0 млн осіб в січні 2022 року. При цьому, кількість застрахованих найманих працівників скоротилась з 10,0 млн осіб до 9,8 млн осіб. Разом з тим, за цей час скоротилась кількість ФОПів та інших застрахованих осіб (особи, які провадять незалежну професійну діяльність без реєстрації ФОП та члени фермерського господарства). Це передусім сталось на

початку 2021 року, коли було ухвалено рішення, що ЄСВ можна сплачувати лише за основним місцем роботи. Отже, якщо хтось працює як найманий працівник і роботодавець від його імені вже сплачує ЄСВ не менше мінімального, то особа може не сплачувати внески з інших доходів. Ситуація погіршилась з початком повномасштабного збройного нападу росії на Україну: кількість застрахованих осіб скоротилась до 10,7 млн осіб в жовтні, в т.ч. кількість застрахованих найманих працівників – до 8,5 млн осіб. Це створює виклики для фінансування пенсійної системи та системи соціального страхування в майбутньому.

Рисунок 11: Кількість платників ЄСВ



Примітка: * Кількість ФОПів за даними ДПС включає фізичних - осіб підприємців, які сплачують єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування. Ця кількість варіюється за місяцями з огляду на те, чи сплачує особа ЄСВ щомісяця або щокварталу.

Джерело: Пенсійний фонд для даних за кількістю застрахованих осіб, в т.ч. найманих, ДПС для даних по ФОП

Отже, до 2022 року кількість застрахованих осіб, які сплачують ЄСВ, була вищою за чисельність пенсій. Водночас, якщо брати саме найманих працівників, за яких внесок сплачують у розмірі 22% від заробітної плати, то їх кількість дорівнює чисельності пенсіонерів. Натомість інші групи застрахованих осіб, як то ФОПи сплачують внесок лише на рівні мінімального. Для порівняння, внесок за найманого працівника в середньому становив близько 2945 грн¹⁷, то розмір мінімального внеску становив 1430 грн.

Однак важливо зазначити, що в Україні ситуація з фінансуванням пенсій та інших видів обов'язкового соціального страхування погіршується наявністю великої тіньової зайнятості, в

¹⁷ За даними ПФУ, показник середньої заробітної плати, з якої сплачується ЄСВ та яка враховується для обчислення пенсій, становила 13 387 грн у вересні 2022 року, <https://t.me/PensFund/634>

результаті якої порівняно велика кількість працездатних осіб не сплачує єдиний соціальний внесок. Кількість неформально зайнятого населення, за даними Держстату у 2021 році становила 3,1 млн осіб, що становить 19,5% до загальної кількості зайнятого населення¹⁸. При цьому, жінки становили 40,1% від неформально зайнятих осіб. Також негативно на доходи системи загальнообов'язкового пенсійного та соціального страхування впливає оформлення найманих працівників, які перебувають в трудових відносинах, фізичними особами підприємцями, що сплачують лише мінімальний внесок.

6. Підходи до зміни у сплаті ЄСВ

Сьогодні обговорюють кілька варіантів можливого майбутнього ЄСВ:

- Об'єднати ЄСВ та ПДФО – спільний податок на заробітну плату,
- Скасувати ЄСВ;
- Зменшити ставку ЄСВ, але розширити базу сплати ЄСВ;
- Status quo.

При цьому, перші дві пропозиції найчастіше оминають питання майбутнього фінансування пенсій та виплат з соціального страхування. Іноді згадують можливість перевести все фінансування пенсій в Державний бюджет. Але в будь-якому разі йдеться про пошук додаткових джерел доходів для компенсації відповідних видатків. Передусім йдеться про виплату пенсій і фінансування активних та пасивних заходів сприяння зайнятості за припущення скасування всіх виплат соціального страхування або переведення їх на добровільне приватне страхування. При цьому заміна всіх пенсій мінімальним рівнем, що виплачують з державного бюджету, буде не справедливою по відношенню до тих, хто чесно сплачував ПДФО та ЄСВ зі заробітних плат.

Так за швидкою оцінкою, **скасування ЄСВ** означало би потребу знайти у 2021 році 200-250 млрд грн на ці цілі. нереалістично без відчутного підвищення інших податків, зокрема ПДВ. На фоні високої інфляції, таке рішення буде дуже негативним для споживання і призведе до бідності.

Складніше оцінити вплив від пропозиції **об'єднати ПДФО та ЄСВ** в один податок. Така реформа не лише призведе до потреби шукати додаткове фінансування страхових платежів та пенсій, але й потреби знайти додаткове фінансування для Державного та місцевих бюджетів. Наголосимо на кількох застереженнях щодо цієї пропозиції, хоча це тема для окремої роботи:

- Об'єднувати різні за своєю сутністю об'єкти не є доцільно. Так, ПДФО – це податок, а ЄСВ – це страховий внесок. Вони фінансують зовсім різні статті видатків, які також є відмінними за своєю сутністю. Так, ЄСВ покликаний профінансувати пенсії та виплати і послуги в межах інших видів загальнообов'язкового соціального страхування в

¹⁸ https://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2017/rp/eans/eans_u/arch_nzn_smpsz_u.htm

залежності від страхового стажу застрахованої особи. Водночас ПДФО покликаний як раз профінансувати однакову доступність послуг для населення: йдеться передусім про фінансування послуг в межах освіти, охорони здоров'я, культури, спорту, тощо.

- ПДФО сьогодні спрямовується в державний та місцеві бюджети (військовий внесок лише в державний). Отже, очікуване зниження доходів місцевих бюджетів зашкодить їх фінансовій спроможності фінансувати делеговані їм функції та їх власні функції. При цьому, саме реформа децентралізації, яка сприяла збільшенню фінансової спроможності ОМС, є визнаним успіхом України.
- В проєкті закону, в якому пропонували об'єднати ПДФО та ЄСВ, передбачали спільну ставку нового податку у розмірі 29% (що не дуже відрізняється від сьогоднішньої ефективної ставки у 34%) з поступовим її зниженням до 20% у 2026 році.¹⁹ При цьому 27% нового податку передбачено залишати на місцях, 7% – в обласний бюджет, 66% – до Пенсійного фонду та соціальних фондів. Отже, фактично буде йтись про пошук знову ж таки 200-250 млрд грн в цінах 2021 року (тобто насправді більше через вплив інфляції), але вже щоб профінансувати не лише видатки на пенсії та соціальні виплати, але й розрив в доходах місцевих бюджетів.

Для оцінки впливу третього обговорюваного варіанту змін з ЄСВ – зниження ставки, але розширення бази – потрібно розробляти детальніші пропозиції по реформі. Зокрема, може йтись про збільшення внеску для ФОПів на спрощеній системі оподаткування (III групи) до подвійного мінімального розміру. Також варто ухвалити зміни до трудового законодавства, що сприятиме зниженню неформальної зайнятості та зменшенню використання спрощеної системи оподаткування для уникнення статусу найманого працівника. При цьому, стійкість пенсійної системи та ефективні послуги в межах страхування на випадок безробіття також стимулюватимуть до зниження неформальної зайнятості. Досвід 2005-2007 років в Україні свідчить, що економічне зростання та доступність кредитів (під білу зарплату) є також монументами до детінізації.

Водночас насправді починати треба не з обговорення ставки ЄСВ, а з пошуку нового суспільного договору. Це надасть відповідь на питання, яку систему ми будемо і хто за що відповідає.

Перші два варіанти означають повну або часткову втрату джерела доходів виплат та фінансування послуг в межах страхування на випадок безробіття та соціального страхування, а також основного джерела фінансування виплати пенсій.

7. Висновки

ЄСВ є основним джерелом фінансування пенсій, а також єдиним джерелом фінансування виплат за страхуванням на випадок безробіття та за соціальним страхуванням. Саме тому питання змін у адмініструванні ЄСВ та його ставці можна розглядати лише у зв'язці або радше

¹⁹ <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/38829>

навіть після узгодження позиції щодо майбутньої пенсійної системи та системи соціального страхування.

По суті, з огляду на ситуацію в Україні після перемоги, нам потрібно буде виробити новий суспільний договір з урахуванням нових реалій та розумінням нової демографічної ситуації. Відповідно, це потребуватиме проведення після війни перепису населення та оцінки потреб в соціальній підтримці нових вразливих груп.

Також йдеться про роль солідарного пенсійного страхування, можливих варіантів запровадження обов'язкового накопичувального пенсійного страхування, розвитку недержавного страхування, фінансування активних та пасивних заходів зайнятості. В межах цього контракту має бути напрацьовано і бачення щодо джерел фінансування пенсій та виплат за соціальним страхування.

Зміни будуть пов'язані і з реформою системи соціального захисту та забезпечення. Це вже уряд почав робити восени 2022 року, коли переглянув ряд виплат в межах соціального страхування та надав обов'язок адмініструвати це страхування Пенсійному фонду. Варто зазначити, що виплата пенсії в межах пенсійного страхування має розраховуватись саме за формулою, а інші доплати і виплати чітко називатись соціальною допомогою та прозоро фінансуватись в межах системи соціального захисту (навіть якщо і виплати буде адмініструвати Пенсійний фонд).

Окремі види страхування, зокрема страхування у зв'язку з нещасним випадком на виробництві, можуть бути передані в приватний сектор. У випадку приватного страхування компанії та працівники мають отримати право обирати ліцензованих приватних страховиків.

При цьому потрібно провести аналіз розподільчого ефекту податків для України. Дослідження ОЕСР свідчать, що непрямі податки менш шкідливі, ніж прямі. Але цей висновок не стосується зазвичай внесків на соціальне страхування. Однак для зниження проблеми податкової моралі потрібно забезпечити чіткий зв'язок між сплаченими страховими внесками та отриманими страховими виплатами (у тому числі пенсіями) та послугами.

Можливі варіанти політик в системі соціального страхування та пенсійного забезпечення:

Залучення приватного сектору для зниження ставки ЄСВ

Варто проаналізувати можливість переходу на обов'язкове чи добровільне приватне страхування частини ризиків, що зараз покриваються з ЄСВ. Ринкові механізми змусять роботодавців знижувати ризик для працівників, щоб не сплачувати підвищені страхові премії, або ж компенсувати шкідливі та небезпечні умови праці через страхові виплати. Наразі ж єдина для всіх ставка ЄСВ не мотивує роботодавців працювати із ризиком для працівника.

Зокрема передусім йдеться про страхування ризиків нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання. Поточна система не стимулює роботодавців інвестувати в ліпші умови праці, а солідарність між різними галузями виробництва виглядає хибною концепцією.²⁰ Виплату вже накопичених виплат регресу доведеться далі фінансувати вже з Державного

²⁰ http://www.ier.com.ua/files/publications/Policy_papers/German_advisory_group/2007/V20_ukr.pdf

бюджету, але їх треба верифікувати та продумати принципи зміни. Зокрема, має йтись про політику інтеграції таких осіб в суспільство та повернення до активного життя, що може мати наслідком нижче фінансування регресів. Так, людина буде захищена від бідності в межах ефективної політики соціального захисту. Реформу останньої зараз розробляє Міністерство соціальної політики.

З огляду на цю рекомендацію є правильним підхід Міністерства соціальної політики зі змін в соціальному страхуванні, коли реабілітації винесено в фінансування охорони здоров'я, де, хочеться сподіватись, також будуть зміни. Приватні гравці на ринку реабілітації та конкуренція там буде важливою для розвитку цієї системи.

Також, варто розширити залучення приватного сектора при впровадженні заходів сприяння зайнятості. Зокрема йдеться про системи навчання, а також прогнозування ринку праці для більш ефективної роботи Державної служби зайнятості. Водночас фінансування цього виду страхування варто залишати в межах загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Пенсійне забезпечення

Солідарна система має працювати як страхова система. Фінансування Пенсійного фонду за рахунок Державного бюджету має стати прозорим. Доплати до мінімальної пенсії є елементом соціального захисту, а тому вони є виплатою соціальної допомоги, а не пенсійної системи. Відповідно це має бути окремий прозорий трансферт з Державного бюджету, а доплати далі будуть надаватись за адресним принципом. При цьому, надалі важливою залишається потреба реформування прожиткового мінімуму, що є на порядку денному в уряді. В рамках солідарної системи має залишатися чітка прив'язка пенсій до стажу та розміру доходу, з якого сплачувався внесок. Потрібна чітка комунікація, для того, щоб суспільне сприйняття пенсії з солідарної системи як низької змінилося на сприйняття її як справедливої. Це знизить дещо стимули до тіньової чи прихованої зайнятості і підвищить довіру людей до пенсійної системи.

Після розуміння демографічної ситуації одним зі варіантів політики, який треба буде оцінити та прорахувати, може стати виплата мінімальної пенсії за рахунок коштів державного бюджету. Далі пенсіонери, які мають право на пенсію за віком (оскільки мають потрібний страховий стаж), отримуватимуть страхову частину пенсій за рахунок сплаченого ЄСВ.

Як і пропонували реформою 2003 року спеціальні пенсії мають бути скасовані, а за бажання роботодавця (навіть якщо це сама держава) такі спецпенсії мають покриватися окремою страховкою чи фінансуватися в рамках накопичувальної системи, а не через державний бюджет. Разом з тим, варто розуміти, що уряду доведеться фінансувати вже накопичені зобов'язання з бюджету, але в майбутньому тиск на бюджет знизиться.

Після завершення війни та стабілізації економічної ситуації в Україні варто буде повернутись до розгляду можливостей до впровадження обов'язкового накопичувального пенсійного страхування та створення передумов для нього - захисту прав інвесторів, системи нагляду, вільного міжнародного руху капіталів. Тоді, солідарна та накопичувальна система зможуть ефективно існувати разом для ліпшого захисту літніх людей від бідності та забезпечення коефіцієнту заміщення щонайменше на рівні 40%.

При цьому впровадження обов'язкового накопичувального рівня може мати місце лише тоді, коли запроцює добровільний рівень, в країні з'явиться фондовий ринок вартий довіри, захист прав інвесторів, а також відкриється можливість для вільного руху капіталу і розміщення активів людей з врахуванням географічної диверсифікації - в активи з різних країн. Послуги керуючих компаній з різних країн також мають стати доступними, коли в рамках євроінтеграції Україна отримає режим внутрішнього ринку у галузі фінансових послуг.

Саме тому важливо розробити та запровадити заходи зі стимулювання функціонування третього рівня пенсійного забезпечення. Йдеться серед іншого і про підвищення фінансової грамотності населення. Водночас розвитку цього рівня сприятимуть інші зміни, зокрема судова реформа та забезпечення прав власності.

Заходи щодо ринку праці

Будь-яке зниження ставки ЄСВ, якщо його доцільність покажуть розрахунки з потреб системи пенсійного та соціального страхування, потрібно поєднати з активними політиками з детінізації ринку праці (настання відповідальності за порушення, в тому числі для державних інспекторів) та з активними заходами на ринку праці - виведенням людей зі стану безробіття або економічної неактивності. Також варто розглянути можливості до розширення бази нарахування ЄСВ. Зокрема, відповідно до наданих ЦЕС рекомендацій, варто змінити підходи до спрощеної системи оподаткування²¹. Наймані працівники повинні бути на загальній системі оподаткування, що важливо саме для їх захисту від ризиків та забезпечення після виходу на пенсію. При цьому, мінімальний внесок ЄСВ для третьої групи ФОП можна було би збільшити до двох мінімальних розмірів. Варто розуміти, що усі подібні розрахунки мають базуватися на післявоєнних демографічних оцінках, і зараз зробити їх неможливо.

8. Використані джерела (further reading)

1. Погляд на запровадження накопичувального пенсійного страхування представлено в колонці: О.Бетлій та М.Репко: «Обов'язкове пенсійне накопичення: п'ять причин, чому ні»: <https://www.epravda.com.ua/columns/2022/11/4/693467/>
2. OECD's biennial report on the pension systems across OECD and G20 countries: https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/pensions-at-a-glance-2021_ca401ebd-en;jsessionid=ukqwbV-L9do4OKDwh8nA0OURzIGtqMiEKv3HFlx.ip-10-240-5-35
3. Про різноманіття чинників неформальної зайнятості, звіт ОЕСР «Tackling Vulnerability in the Informal Economy»: https://www.oecd-ilibrary.org/development/tackling-vulnerability-in-the-informal-economy_939b7bcd-en
4. Declaring work or staying underground: informal employment in seven oecd countries: <https://www.oecd.org/employment/emp/40843646.pdf>
5. Missoc Comparative Tables on Social Security in the EU: <https://www.missoc.org/missoc-database/comparative-tables/>

²¹ <https://ces.org.ua/simplified-tax-system-paper/>

6. Закон України № 2620-IX від 21 вересня 2022 року: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2620-20#Text>
7. Особливості призначення пенсій за віком: <https://bit.ly/3AKuCxV>
8. Закон України Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1058-15#Text>
9. Five Important Principles for a Successful Mandatory Funded Pension for Ukraine: <https://www.worldbank.org/en/news/opinion/2021/11/17/five-important-principles-for-a-successful-mandatory-funded-pension-for-ukraine>
10. Закон України Про внесення змін до Закону України "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування" та Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування": <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2620-20#Text>
11. 21 вересня: Ситуація в соціальній сфері: <https://www.kmu.gov.ua/news/21-veresnia-cytuatsiia-v-sotsialnii-sferi>
12. Неформально зайняте населення за статтю, типом місцевості та статусом зайнятості: https://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2017/rp/eans/eans_u/arch_nzn_smpsz_u.htm
13. Проект Закону про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів щодо зменшення навантаження на фонд оплати праці: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/38829>
14. Дослідження Інституту економічних досліджень та політичних консультацій «Реформа страхування від нещасного випадку на виробництві в Україні: запровадження економічних стимулів та конкуренції приватного сектора»: http://www.ier.com.ua/files/publications/Policy_papers/German_advisory_group/2007/V20_u_kr.pdf
15. Дослідження Інституту економічних досліджень та політичних консультацій "Пропозиції щодо детінізації економіки України": http://www.ier.com.ua/files/publications/Policy_papers/German_advisory_group/2011/PP_04_2011_ukr.pdf
16. Дослідження Центру економічної стратегії "Як обмежити зловживання спрощеною системою": <https://ces.org.ua/simplified-tax-system-paper/>