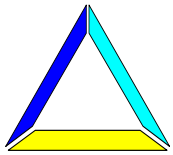
Інститут Економічних Досліджень та Політичних Консультацій в Україні
Німецька Консультативна Група при Уряді України

Рейтарська 8/5-А, 01034 Київ, Тел. (+38044) 278-6342, 278-6360, Факс 278-6336
E-mail: institute@ier.kiev.ua, http://www.ier.kiev.ua



V17

Реформування доходів в системі загальнообов'язкового соціального страхування: оцінка можливості зниження рівня страхових внесків в Україні

Резюме

Українська система загальнообов'язкового соціального страхування фінансується за рахунок високих страхових внесків, які призводять до виплати заробітної плати в тіні. З огляду на це реформи слід спрямувати на зниження рівня внесків, зменшення складності та зменшення її вразливості до корупції та ухилення від сплати податків. Одним з кроків в цьому напрямку могло б стати запровадження єдиної системи збору внесків.

В роботі ми оцінюємо потенційні здобутки від запровадження єдиного збору страхових внесків в Україні, а також розмір можливого скорочення рівня внесків за рахунок такого кроку. Результати оцінки показують, що єдиний збір та облік страхових внесків самі по собі не сприятимуть значному зниженню рівня внесків навіть за умови покращення обміну інформації та кращій координації діяльності фондів соціального страхування.

Однак запровадження єдиної системи збору внесків слід використати для розширення бази сплати внесків через включення в стандартну систему соціального страхування осіб, які обрали спрощену систему оподаткування, а також платників фіксованого сільськогосподарського податків. Найзначнішого скорочення внеску на соціальне страхування можна досягти завдяки проведенню декількох реформ одночасно, а саме об'єднати збір внесків в одній установі, покращити поширення інформації, розширити базу сплати внесків та відмінити обов'язкове державне страхування від нещасного випадку на виробництві. Це дозволило б скоротити сукупний внесок на соціальне страхування на 7,3-20,3 відсоткових пунктів до рівня 33%.

Зміст

1. Вступ
2. Доходи сучасної системи загальнообов'язкового соціального страхування в Україні
3. Запровадження єдиного соціального податку в Росії
4. Реформування доходів системи соціального страхування в Україні
5. Висновки

1. Вступ

Сучасна система загальнообов'язкового соціального страхування має суттєві недоліків як на доходній, так і на видатковій стороні. Якщо аналізувати доходи (внески) системи загальнообов'язкового соціального страхування, то ставлення до платників податків[1] є різним, і деякі групи сплачують внески за значно нижчими ставками, ніж інші. Водночас, зі сторони видатків (отримування виплат) участь усіх груп є досить таки однаковою. Відповідно, зв'язок між внесками та виплатами є слабким. Окрім того система виплат має зворотній зв'язок із тривалістю та розміром сплати внесків, що загрожує довготривалу стабільність системи.[2]

Як результат, тягар соціальних внесків на непривілейовані групи є досить значним, а результати діяльності системи соціального страхування вважаються незадовільні. За таких умов існують значні стимули до ухилення від сплати податків, звітування менших рівнів доходів та переводу діяльності в тінь з метою уникнути сплати внесків на соціальне страхування.[3] Отже, щоб система загальнообов'язкового соціального страхування була справедливою та стійкою, слід реформувати принципи сплати внесків, тобто доходи фондів.[4]

Відповідно до емпіричних досліджень, що робилися для країн з перехідною економікою, ставка податку (як податку на доходи фізичних осіб, так і внески на соціальне страхування) є найзначнішими чинниками ухилення від сплати податків. Однак, подальше ухилення від сплати податків спричиняється також нерівністю в доходах, високим рівнем бідності, корупцією та складністю податкової системи.[5] За винятком єдиної ставки податку на доходи фізичних осіб, встановленої на рівні 1%, всі ці фактори є наявними в Україні, і особливо в системі соціального страхування. З огляду на це реформи слід спрямувати на зниження рівня внесків, зменшення складності та зменшення її вразливості до корупції та ухилення від сплати податків.

Одним з можливих елементів реформи, який б вирішив цю проблему, може бути покращення збору доходів через запровадження єдиного збору внесків. Декілька країн із перехідною економікою поєднали процес збору внесків, зокрема це зробили Хорватія, Естонія, Угорщина, Латвія, Росія, Сербія та Словаччина.[6] Відповідна реформа зараз також проводиться в Албанії, Болгарії, Румунії та Чорногорії

---

1 З точки зору економіки, внески на загальнообов'язкове соціальне страхування є адресними податками.

2 Див. Консультативну роботу Інституту V9: "Пенсійна система в кризі: як повернутись на шлях реформування".

3 Відповідно до Квартального опитування підприємств, що проводиться Інститутом, скорочення внесків на соціальне страхування є найбільш очікуваною та найбажанішою бізнес-колами реформою.

4 Звичайно, з метою збалансувати систему соціального страхування також треба реформувати виплати. Деякі пропозиції щодо цього представлено в консультативні роботі Інституту V9.

5 Див. зокрема: Edward Christie and Mario Holzner (2006): What explains tax evasion? An empirical assessment based on European data. Наукова робота WIIW, № 40.

6 Peter Barrand, Stanford Ross, and Graham Harrison (2004): Integrating a Unified Revenue Administration for Tax and Social Contribution Collections: Experiences of Central and Eastern European Countries. IMF working paper 04/237.

В результаті реформ, що проводилися в Росії у 2001 р., було різко скорочено рівень внесків на соціальне страхування. Метою реформи було створити значні стимули до детінізації заробітної плати. Декларування вищих доходів та менше поширення ухилянь від сплати податків повинно покрити втрати від нижчих внесків у довгостроковому періоді.

У 2004 р. Україна успішно запровадила єдину ставку податку на доходи фізичних осіб на рівні 13%, однак залишила незмінними ставки внесків на загальнообов'язкове соціальне страхування. Сьогодні українська влада обговорює питання запровадження єдиного соціального внеску (тобто податку) з метою покращити доходи системи шляхом зменшення адміністративних видатків та забезпечення кращої дисципліни сплати внесків.

У цій роботі, по-перше, представлено недоліки сучасної системи соціального страхування в Україні. По-друге, ми аналізуємо реформу системи соціального страхування, що проводили в Росії. По-третє, ми оцінюємо потенційне збільшення доходів від запровадження єдиної системи збору і обліку внесків, а також від проведення інших реформ. В останньому розділі подано рекомендації щодо економічної політики, спрямованої на скорочення рівня внесків на соціальне страхування в Україні.

2. Доходи сучасної системи загальнообов'язкового соціального страхування в Україні

У 2001 р. в Україні було реформовано систему загальнообов'язкового соціального страхування, яка на сьогодні складається з 4 видів страхування:

1. Пенсійне страхування;
2. Соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, пов'язаними із народженням і похованням;
3. Соціальне страхування на випадок безробіття;
4. Соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання.

Внески на ці види загальнообов'язкового страхування сплачуються з суми оплати праці як працівниками, так і роботодавцями окремо до кожного страхового фонду. У 2006 р. сукупний рівень внесків на перші три види страхування склав 38,8%. Водночас, працівники із рівнем заробітної плати, нижчим за прожитковий мінімум, сплачують дещо нижчий внесок на пенсійне страхування та страхування у зв'язку із тимчасовою втратою працездатності.[7]

Рівень внеску на страхування від нещасного випадку на виробництві встановлюється залежно від рівня професійного ризику і становить від 0,84% до 13,8%. Отже, сукупний внесок на чотири види соціального страхування у 2006 р. становить 37,84-52,6%.

Український громадянин, який працює як найманий працівник, сплачує у вигляді податків (податок на доходи фізичних осіб та соціальні внески) від 50,84% до 65,6% своєї заробітної плати. Такі значні прямі податки призводять до ухилення від сплати податків, звітування нижчих доходів та тіньової

[7] Для заробітних плат нижчих за прожитковий мінімум рівень внеску становитиме 37%.

діяльності. В Таблиці 1 представлено динаміку заробітної плати та внесків, що сплачуються до фондів страхування, у цінах 2002 року.

Зміни реальних показників ілюструють, що незважаючи на однакову базу сплати внесків (заробітну плату), темпи зростання доходів фондів соціального страхування від сплачених внесків є відмінними, що може свідчити про неправильне звітування і ухилення сплати певних внесків. [8] Внески на страхування у зв'язку із тимчасовою втратою працездатності та на пенсійне страхування зростали швидше, ніж заробітна плата. Натомість внески на страхування від нещасного випадку на виробництві та страхування на випадок безробіття зростали повільніше.

Таблиця 1:
Доходи фондів соціального страхування, що отримуються від страхових внесків

	2002	2003	2004	2005
Внески, індекс 2002 =100%				
Пенсійний фонд	100,00	119,55	165,09	190,23
Фонд страхування на випадок безробіття	100,00	106,00	124,84	134,35
Фонд страхування у зв'язку із втратою тимчасової працездатності	100,00	113,39	146,08	200,85
Фонд страхування від нещасного випадку на виробництві	100,00	113,69	136,08	155,21
Середня зарплата, індекс 2002 =100 %	100,00	116,94	136,92	164,68

Джерело: Статистичні збірники Міністерства праці та соціальної політики.

Статистичні дані свідчать, що Пенсійний фонд має найбільшу довіру та визнання як фонд соціального страхування. Якщо взяти внески до Пенсійного фонду як зразок, то ми отримуємо потенційний рівень втрат від неправильного звітування в інші фонди для 2005 р.[9] Ми оцінили ефективний рівень заробітної плати в сумі 940,85 грн. для всього 2005 р. Ми припустили однаковий розмір бази сплати внесків для всіх видів страхування і обчислили потенційні доходи з врахуванням офіційного рівня внесків. Через брак даних ми не робимо оцінок для страхування від нещасного випадку на виробництві. В Таблиці 2 представлено наші розрахунки.

Відповідно до отриманих результатів, фактичний рівень доходів становив 85,5% від потенційних для страхування на випадок безробіття та 83,7% для страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності, що є значно нижче від рівня збору доходів до Пенсійного фонду.

[8] Внески в ці фонди декілька разів змінювались протягом цих років, але це не може пояснити всю різницю в динамці доходів на різні види страхування

[9] Для всіх оцінок і обчислень ми використовуємо дані 2005 р., оскільки не всі дані для 2006 р. є доступними. Ми припускаємо, що масштаб здобутків буде порівнюваним.

Таблиця 2:
Доходи фондів соціального страхування у 2005 р.
(середня заробітна плати, з якої сплачувались внески, припускається на рівні 940,85 грн.)

	Кількість осіб (млн.)	Розмір внеску, % (у 2005 р.)	Середній розмір внеску в місяць на одну особу (грн.)	Потенційні доходи (млрд. грн.)	Фактичні доходи (млрд. грн., (%)	Неотримані доходи (млрд. грн.)
Пенсійний фонд	12,50	34,30	322,71	48,41	48,41 (100%)	0,00
Фонд страхування на випадок безробіття	12,50	2,10	19,82	2,97	2,54 (85,5%)	0,43
Фонд страхування у зв'язку із втратою тимчасової працездатності	12,50	3,90	36,80	5,52	4,62 (83,7%)	0,90
Всього по трьох видах страхування	12,50	40,30		56,9	55,57	**1,33**
Фонд страхування від нещасного випадку на виробництві	12,50	(0,86-13,8)	36,80	-	2,02	

Джерело: Статистичні збірники Міністерства праці та соціальної політики, Держкомстат, власті обчислення.

Крім ухилення від сплати внесків та декларації нижчих доходів, деякі особи використовують законодавчі лазівки з метою уникнути високих внесків на соціальне страхування. Зокрема, йдеться про рішення перейти на спрощену систему оподаткування або ж на сплату фіксованого сільськогосподарського податку. З близько 18,6 млн. зайнятого населення, приблизно одна третина, або ж 6,1 млн. осіб, працює за такими схемами зменшення соціальних внесків та сплачує менше 3% доходів до системи соціального страхування. В Таблиці 3 подано розмір внесків, які сплачують різні групи на пенсійне страхування.

Таблиця 3:
Внески до Пенсійного фонду від окремих груп платників у 2005 році

	Кількість осіб (млн.)	Частка в економічно активному населенні (%)	Внески (млрд. грн)	Внески (%)	Середній місячний внесок за одну особу (грн.)
Загальні обов'язкові внески (33.8%)	12,5	61,27	39,6	96,59	264,00
Внески від платників ФСП	4,1	20,10	0,8	1,95	16,26
Внески від платників, які обрали спрощену систему оподаткування	2	9,80	0,4	0,98	16,67
Всього	**20,4**	**100,00**	**41,0**	**100,00**	**167,48**

Джерело: Держкомстат, власні розрахунки.

Проведений нами аналіз дозволяє виокремити такі недоліки зі сторони доходів сучасної системи загальнообов'язкового соціального страхування в Україні:

- Неоднакові внески до різних фондів. Розрахунки показують, що незважаючи на однакову базу сплати внесків, розмір внесків є відмінним для різних фондів соціального страхування. Оцінки показують, що недоотримані надходження фондів страхування на випадок безробіття і у зв'язку із тимчасовою втратою працездатності, щонайменше становлять 1,3 млн. грн. через неправильне звітування або ж погане адміністрування.
- Неоднакові внески, що сплачуються різними групами (тобто тими, які обрали спрощену систему оподаткування) з одночасно рівною участю в отриманні виплат (пошук ренти).
- Відповідно, виплати не залежать від внесків, що зменшує стимули щодо участі осіб в сплаті внесків.

Така ситуація призводить до високих страхових внесків, що спричиняє ухилення від сплати податків, виплату заробітної плати в тіні та погіршує розвиток економіки в цілому. Отже, реформу соціального страхування повинна бути спрямована на зменшення розміру соціальних внесків, а також реформування доходів фондів соціального страхування.

3. Запровадження єдиного соціального податку в Росії

У 2001 р. Російська Федерація суттєво змінила оподаткування фізичних осіб, одночасно замінивши прогресивну ставку податку на доходи фізичних осіб на єдину ставку 13% та об'єднавши внески на різні види загальнообов'язкового соціального страхування в єдиний соціальний податок (ЄСП) із регресивною ставкою. Відповідно до реформи ЄСП, що сплачується роботодавцями, замінив прямі внески до Пенсійного фонду, Фонду соціального страхування та Фонду медичного страхування. Прямі зв'язки між роботодавцем і фондами соціального страхування були припинені, а всі платежі по ЄСП здійснюються через державну податкову адміністрацію. Подальше адміністративне спрощення було досягнуто завдяки відміні будь-яких внесків на соціальне страхування, що здійснювались працівниками.

Внески роботодавців до Фонду зайнятості було заміщено адресними відрахуваннями з сум сплаченого податку на доходи фізичних осіб.

Планувалось, що об'єднання платежів покращить ефективність державної системи соціального страхування завдяки запровадженню єдиного податку та сприятиме детінізації виплати заробітної плати.

Однак, пільги сільськогосподарським працівникам та підприємцям не було скасовано. Для цих груп є чинними нижчі ставки податку.

Базою нарахування ЄСП, який має сплачувати роботодавець,[10] є річні доходи кожного працівника. Такий підхід дозволяє державній податковій адміністрації

[10] Податкова база визначається, як винагорода (заробітна плата), нарахована працівнику, з деякими винятками. Так, в базу нарахування податку не включають державні виплати (такі як виплати лікарняних, виплати по безробіттю, по народженню дитини, тощо), деяк види компенсацій (зокрема виплати по нещасному випадку на виробництві, компенсації, виплати на

здійснювати перехресні перевірки, що створює сильніші стимули для роботодавців та працівників чесно декларувати розмір заробітної плати.

Було запроваджено регресивну шкалу ЄСП з метою стимулювати "чесну" виплату заробітної плати. В той час, як доходи до 100 тис. рублів (3428 дол. США у 2001 р.) оподатковувались за ставкою ЄСП на рівні 35,6%, наступні 200 тис. рублів за ставкою 20%, а наступні 300 тис. рублів за ставкою 10%. На весь дохід, вищий за 600001 рублів сплачувався ЄСП на рівні 2%.

Таблиця 4:
Ставки ЄСП в Росії

До 2005		З 2005	
Річна сума заробітної плати працівника, рублі	Ставка ЄСП для роботодавця, %	Річна сума заробітної плати працівника, рублі	Ставка ЄСП для роботодавця, %
До 100,000	35,6	До 280,000	26,0
100,001-300,000	20,0	280,001-600,000	10,0
300,001-600,000	10,0	Понад 600,000	2,0
Понад 600,001	2,0		

Джерело: Податковий Кодекс Російської Федерації, Розділ 24.

У 2005 р. перші дві за доходами групи було об'єднано і для них було запроваджено ставку ЄСП на рівні 26%. Це також позначилося на розподілі коштів, половину з яких початково спрямували до Пенсійного фонду, а решту сплачували до інших фондів. В Таблиці 5 представлено, як ЄСП розподіляється між фондами з 2005 р.

Таблиця 5:
Розподіл ЄСП в Росії

Річна сума заробітної плати працівника, рублі	Федеральний бюджет / Пенсійний фонд	Фонд соціального страхування	Фонд обов'язкового медичного страхування		Сукупна ставка ЄСП
			Федеральний фонд обов'язкового медичного страхування	Територіальні фонди обов'язкового медичного страхування	
До 280,000	20%	3,2%	0,8%	2,0%	26,0
280,001-600,000	7,9%	1,1%	0,5%	0,5%	10,0
Понад 600,000	2,0%				2,0

Джерело: Податковий Кодекс Російської Федерації, Розділ 24.

З самого початку реформи соціальних внесків у Росії в 2001 р. ставку ЄСП було встановлено на рівні 35,6% для першої групи доходів (до 100 тис. рублів), що було значно нижчим ніж попередній сукупний внесок до трьох страхових фондів, що складав 46% суми оплати праці. Відповідні втрати доходів фондів було компенсовано за рахунок коштів федерального бюджету. У 2005 р.

відрядження, тощо), деякі види фінансових та страхових виплат. Окрім цього існують пільги по оподаткуванню інвалідів.

Міністерство фінансів Російської Федерації оцінило недоотримані через зниження ставки ЄСП доходи у сумі 189-220 млрд. рублів. Виплату пенсій було забезпечено за рахунок коштів Стабілізаційного фонду.

Однак, на сьогодні ще рано оцінювати успіх реформи, а саме коли реформа буде себе фінансувати через детінізацію заробітних плат та вищого рівня участі в системі соціального страхування. В той час, як сукупний рівень зборів ЄСП зріс з 2001 р. до 2004 р. майже на 80% в доларовому еквіваленті, він дещо скоротився відносно ВВП (див. Таблицю 6). Одночасно, сума ЄСП зросла більше, ніж заробітна плата.

Таблиця 6:
Доходи від ЄСП та податку на доходи фізичних осіб в Росії

	2001	2002	2003	2004
ВВП, індекс 2001=100	100,00	104,68	112,37	120,35
Заробітна плата, індекс 2001=100	100,00	116,91	131,63	144,44
ЄСП, індекс 2001=100	100,00	107,58	112,83	123,79
Податок на доходи фізичних осіб, індекс 2001=100	100,00	121,43	138,23	156,02
ЄСП, включаючи виплату пенсій, млрд. .дол. США	20,64	23,78	28,54	37,25
Податок на доходи фізичних осіб, млрд. .дол. США	8,76	11,39	14,84	19,92
Частка у ВВП, %				
- ЄСП	6,7	6,8	6,6	6,4
- Податок на доходи фізичних осіб	2,8	3,3	3,4	3,4

Джерело: Kuznetsov A., Goncharnko L. Welfare State and Taxation in Russia: the Contradictions of the Unified Social Tax, Intereconomics, квітень-серпень 2006 р., власні розрахунки.

Для порівняння, реформа податку на доходи фізичних осіб, яку було запроваджено в цей же час, показала значно більше зростання доходів від цього податку в доларовому еквіваленті, а їх частка у ВВП залишилась сталою. Різниця між динамікою податку на доходи фізичних осіб та ЄСП пояснюється більш за все більшим зростанням доходів, отриманих не від заробітної плати, а також регресивною ставкою ЄСП.

Запровадження ЄСП мало за мету зниження ставки внесків, але на сьогодні залишається потреба в значних трансфертах до фондів соціального страхування з боку Федерального бюджету, і зокрема Стабілізаційного фонду, задля компенсації недоотриманих доходів.

Вплив від детінізації здається нижчим для ЄСП, ніж для податку на доходи фізичних осіб, незважаючи на об'єднання зборів внесків Державною податковою адміністрацію. Досвід реформи Російської Федерації свідчить про те, що ізольовані реформи, які запроваджують за умов досить складного бізнес клімату із значним рівнем корупції не може різко змінити очікування та поведінку економічних агентів.
Отже, реформа Російської Федерації надає цінний аналіз, але не приклад для реформ щодо зменшення рівня соціальних внесків в Україні.

4. Реформування доходів системи соціального страхування в Україні

Українському уряду слід запровадити реформу системи загальнообов'язкового соціального страхування, покликану зменшити як тягар від високих соціальних внесків, так і комплексність системи. Насамперед уряду слід визначити, які види страхування повинні бути обов'язковими.

Сучасна система загальнообов'язкового соціального страхування фінансується за рахунок внесків, що сплачуються із заробітної плати, і складаються з внесків на 1) пенсійне страхування, 2) страхування у зв'язку із тимчасовою втратою працездатності, 3) страхування на випадок безробіття, 4) страхування від нещасного випадку. Більш того, багато депутатів і урядовців постійно зазначають необхідність запровадження обов'язкового державного медичного страхування, яке також фінансуватиметься за рахунок внесків із заробітної плати.

На нашу думку, **охорона здоров'я в Україні повинна й надалі фінансуватись за рахунок податків**. Всі громадяни країни потребують охорони здоров'я, а не тільки наймані працівники. Витрати на охорону здоров'я є вищими для дітей та літніх людей, ніж для працівників. Зважаючи на демографічний розвиток та старіння населення в Україні, фінансування за рахунок податків буде стійкішим джерелом фінансування. Однак, замість пошуку більших сум коштів на фінансування охорони здоров'я, уряду слід насамперед запровадити реформи, які сприятимуть підвищенню ефективності та покращенню діяльності системи охорони здоров'я, а зокрема перейти на принцип фінансування наданих послуг, надати керівникам закладів охорони здоров'я більшу незалежності та фінансові стимули. [11] Також потрібно ліквідувати бар'єри до конкуренції між приватними і суспільними закладами охорони здоров'я. Подальше фінансування охорони здоров'я за рахунок податків не призведе до збільшення рівня нарахувань на заробітну плату. Крім цього, уряду слід також стимулювати розвиток добровільної приватного медичного страхування.[12]

Слід ліквідувати загальнообов'язкове страхування від нещасного випадку на виробництві в тому вигляді, як воно існує на сьогодні (див. Таблицю 7, 1 крок реформ). На сьогодні найчастіше внесок на цей вид страхування залежить від класу ризику всієї галузі. Клас ризику визначається адміністративно. Іноді клас ризику не бере до ваги реальну ситуацію по нещасних випадках на виробництві в галузі. Зокрема для працівників сільського господарства – а цей сектор характеризується одним із найвищих рівнів травматизму – розмір внесків визначено на рівні, нижчому для працівників, які працюють в офісах, в яких рівень травматизму є найнижчим. Більш того, розмір ризику різних компаній в окремій галузі виробництва може відрізнятись, що робить неефективним політику встановлення для них єдиної ставки страхування незалежно від умов роботи на цих підприємствах. В цьому сенсі сучасний

---

[11] Деталі див. в Консультативній роботі Інституту U8 "Перші кроки реформи сектора охорони здоров'я: підвищити ефективність та залучити приватний сектор".

[12] Деталі див. в Консультативній роботі Інституту U11: "Розвиток приватного медичного страхування в Україні".

дизайн страхування від нещасного випадку на виробництві гальмує структурні зміни.

Натомість, ми вважаємо за необхідне запровадити на рівні підприємств приватне страхування від нещасних випадків. Ставлення до умов безпеки на виробництві як до фактору виробництва стимулюватиме компанії інвестувати в більш безпечні умови праці. Лише за допомогою таких дій підприємства зможуть знизити ризик травматизму при страхуванні в системі приватного страхування, а, отже, й зменшити розмір страхової премії. Підприємства і шахти із надзвичайно високим ризиком травматизму не зможуть придбати приватну страховку від нещасного випадку на виробництві і змушені будуть закритись. Окрім цього, уряду слід стимулювати більш безпечні умови праці через запровадження стимулів та стандартів. Потрібно також створити професійні організації, які слідкуватимуть за дотриманням цих стандартів. Запропонована система сприятиме зменшенню надзвичайно високої кількості нещасних випадків на виробництві в Україні.

Заміна дорогого та неефективного страхування від нещасних випадків стане початком зниження розміру внесків із заробітної плати.

На нашу думку, українська система загальнообов'язкового соціального страхування, що фінансується за рахунок внесків, що сплачуються із заробітної плати, повинна включати 1) пенсійне страхування, 2) страхування у зв'язку із тимчасовою втратою працездатності, 3) страхування на випадок безробіття.

Надалі під час обговорення кроків реформ ми розглядаємо лише ці три види соціального страхування.[13]

Об'єднання збору доходів в одній установі та спрямування внесків до трьох фондів соціального страхування для адміністрування та здійснення виплат з часом призведе до скорочення адміністративних видатків. На сьогодні відповідно до попередніх планів уряду пропонується уповноважити Пенсійний фонд збирати доходи. Відповідно до оцінок Світового банку потенційні збереження від такого кроку можуть досягти 0,1% від ВВП.[14] У 2005 р. це склало б близько 420 млн. грн. (сценарій 2.а в таблиці 7).

В іншому сценарії (2.б) ми припускаємо, що запровадження єдиного збору, звітування та обліку дозволить скоротити адміністративні видатки на 50% (тобто на 650 млн. грн. у 2005 р.). Більш значне скорочення цих видатків буде досягнуто шляхом запровадження єдиного механізму збору податку на доходи фізичних осіб та єдиного соціального внеску (який, на нашу думку, є схожим до адресного податку на доходи фізичних осіб) в межах однієї установи. На сьогодні Державна податкова адміністрація (ДПА) є відповідальною за адміністрування податку на доходи фізичних осіб. На нашу думку, ДПА також повинна адмініструвати єдиний соціальний податок, який сплачуватиметься до Державного казначейства і потім перерозподілятиметься між фондами соціального страхування. ДПА матиме адміністративну можливість здійснювати

[13] Для пропозицій щодо реформування видаткової сторони пенсійної системи див. Консультативну роботу Інституту V9 "Пенсійна система в кризі: як повернутись на шлях реформування".

[14] Статистичний бюлетень Міністерства праці та соціальної політики "Загальнообов'язкове соціальне страхування та пенсійне забезпечення в цифрах та фактах у 2005 р.".

моніторинг та контроль за сплатою єдиного соціального внеску, оскільки вже має повний реєстр як платників податку на доходи фізичних осіб, так і тих, хто обрав спрощену систему оподаткування. ДПА вже здійснює перевірки юридичних осіб щодо виплати заробітної плати і податків. Отже, здійснення перевірок зі сплати єдиного соціального внеску буде менш витратним, ніж якщо надати цю функцію іншій установі. Це також сприятиме скороченню кількості перевірок, що позитивно впливатиме на регуляторний клімат в Україні.

Оскільки внески на всі види соціального страхування обчислюються на базі заробітної плати, краще поширення інформації та перехресні звірки між трьома фондами покращать рівень отримання доходів до фондів страхування у зв'язку із тимчасовою втратою працездатності та на випадок безробіття принаймні до рівня Пенсійного фонду. Як результат, у 2005 р. потенційні додаткові доходи могли скласти близько 1,3 млрд. грн. (сценарій 3 в Таблиці 7). Такий крок вимагатиме створення єдиного реєстру застрахованих осіб, який би використовувався всіма фондами державного соціального страхування.

Крім досить таки адміністративних покращень ми розглядаємо також вплив від подальшого розширення бази сплати внесків завдяки більш повному включенню до системи загальнообов'язкового соціального страхування осіб, що обрали спрощену систему оподаткування (сценарій 4 в Таблиці 7), та платників фіксованого сільськогосподарського податку (сценарій 5 в Таблиці 7). Такий крок зробить участь в соціальному страхуванні справді обов'язковим для всіх платників податків. Ми пропонуємо запровадити для цих двох груп платників податків внески на рівні мінімальних, тобто внесків із мінімальної заробітної плати. Такий крок дозволить зменшити перерозподіл між різними групами платників податків і обмежить пошук ренти.

Для запропонованих кроків реформи (1-4) ми розрахували потенційні додаткові доходи, що дозволить знизити ставку внеску та зменшити комплексність системи. Наші оцінки базуються на даних 2005 р.

Оцінки ґрунтуються на таких припущеннях:

- кількість платників внесків (застрахованих осіб) є однаковою для всіх трьох фондів страхування;
- база сплати внесків є однаковою;
- ми оцінюємо розмір бази сплати внесків виходячи з рівня ефективної заробітної плати для сплати внесків до Пенсійного фонду;
- зміни в структурі внесків на доходній стороні не призведуть до зміни здійснених виплат;
- сукупна сума доходів, необхідних для здійснення виплат, є фіксованою;
- всі доходи, отримані додатково від запровадження тих чи інших реформ, буде повністю використано на зниження ставки внесків;
- збір єдиного соціального внеску буде здійснено однією установою, а зібрані доходи будуть спрямовуватись до відповідних фондів, які їх адмініструватимуть та здійснюватимуть виплати.

Ми не оцінюємо потенційне покращення бізнес-клімату та можливі наслідки від детінізації. Таке припущення пояснюється декількома факторами. Перш за все,

зважаючи на досвід реформи в Російській Федерації, ми є досить обережними щодо можливої детінізації протягом короткострокового періоду. За умов сьогоднішнього бізнес клімату в Україні, бізнес чекатиме деякий час перед тим, як почати легалізувати виплату заробітних плат. В цей же час, запровадження єдиної системи сплати внесків, звітування та обліку сприятиме полегшенню ведення бізнесу, що позитивно впливатиме на бізнес клімат.

Для кожного із запропонованих кроків реформ ми окремо оцінили фінансові наслідки та потенційне зниження внесків на соціальне страхування. Результати оцінки подано в Таблиці 7.

В сценарії 1, ми припускаємо, що уряд ліквідує загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасних випадків на виробництві. Вплив від цього кроку залежатиме від класу професійного ризику. Отже, скорочення сукупного розміру внесків становити би 0,84-13,8 відсоткових пунктів у 2005 р.

За сценарієм 2.а запровадження єдиного збору внесків через Пенсійний фонд сприятиме скороченню адміністративних видатків, що дозволить знизити внесок на соціальне страхування на 0,3 відсоткових пунктів.

Збільшення рівня збору доходів до фонду страхування на випадок безробіття і у зв'язку із тимчасовою втратою працездатності відповідно до сценарію 3 дозволить скоротити внески на майже один відсотковий пункт.

Додаткові доходи, які виникнуть завдяки запровадженню внеску на рівні мінімального для підприємців, які обрали спрощену систему оподаткування, становили б 2,3 млрд. грн. у 2005 р. Це дозволило б знизити внесок на майже 1,7 відсоткових пунктів (сценарій 4).

В сценарії 5 ми оцінюємо наслідки від запровадження внеску на рівні мінімального для платників фіксованого сільськогосподарського податку (ФСП). В цьому випадку ми розглядаємо два варіанти. Відповідно до першого, в якому зроблено припущення, що Пенсійний фонду і далі отримуватиме компенсаційний трансферт з Державного бюджету (сценарій 5.а), додаткові доходи могли б становити 5,8 млрд. грн. у 2005 р., що б допомогло знизити внесок на 4,2 відсоткових пунктів. Відповідно до другого сценарію (5.б), який не передбачає трансферту з Державного бюджету, доходи могли б бути вищими на 4,6 млрд. грн. у 2005 р., що дозволило б скоротити внесок на більш ніж 3,3 відсоткових пунктів. Отже, залучення галузі сільського господарства до фінансування системи соціального страхування стало б найголовнішим кроком, який призводить до збільшення доходів фондів.

В частині III таблиці 7 представлено результати від запровадження декількох заходів реформ одночасно. Всі описані кроки реформ можна запровадити як окремо, так і одночасно. Однак уряд досягне найбільших здобутків, якщо запровадить всі запропоновані реформи, спрямовані на покращення адміністрування, а також розширення бази сплати внесків. Отже, відповідно до сценарію 10 в результаті одночасного запровадження п'яти запропонованих реформ перерозподіл між різними групами платників податків зменшився б, а додаткові доходи склали б у 2005 р. близько 11 млрд. грн. Це дозволило б скоротити сукупний внесок на соціальне страхування на 7,3-20,3 відсоткових пунктів до рівня 33%.

Таблиця 7:
Доходи фондів соціального страхування, що отримуються від страхових внесків (2005 р. - базовий)

Сценарії	Сума додаткових доходів, млрд. грн.	Скорочення сукупного розміру внеску (у відсоткових пунктах)	Розмір сукупної ставки соціального страхування	
			З найменшою ставкою для страхування від нещасного випадку	З найвищою ставкою для страхування від нещасного випадку
I. Без запровадження реформ				
Сукупний рівень внесків, включаючи внесок на страхування від нещасного випадку на виробництві			41,14	54,1
II. Окремі кроки реформ				
1. ліквідація загальнообов'язкового державного страхування від нещасних випадків на виробництві	2,03	0,84-13,8	40,3	40,3
2. єдиний збір внесків				
2.а. скорочення амін. видатків на 0,1% від ВВП (оцінка Світового Банку)	0,42	0,3	40,84	53,8
2.б. скорочення амін. видатків на 50%	0,65	0,47	40,67	53,63
3. Краще поширення інформації (покращення управління)	1,33	0,97	40,17	53,13
4. Запровадження внесків на рівні мінімального для осіб, які обрали спрощену систему оподаткування	2,32	1,68	39,46	52,42
5. Запровадження внесків на рівні мінімального для платників ФСП				
*5.а. надалі існує компенсаційний трансферт з Державного бюджету**	5,82	4,22	36,92	49,88
5.b. відміна компенсаційного трансферту з Державного бюджету	4,62	3,35	37,79	50,75
III. Комбінацій кроків реформ				
6. Реформи 2.б + 3	1,98	1,44	39,70	52,66
7. Реформи 2.б +3 +4	4,3	3,12	38,02	50,98
8. Реформи 2.б + 3 + 5.б	6,6	4,79	36,35	49,31
9. Реформи 2.б + 3 + 4 + 5.б	8,92	6,47	34,67	47,63
10. Реформи 1 + 2.б + 3 + 4 + 5.б	10,95	7,31-20,27	33,83	33,83

* У 2005 р. Пенсійний фонд отримував із Державного бюджету трансферт, що компенсував втрати Пенсійного фонду від сплати платниками ФСП спеціальної ставки внеску на пенсійне страхування. Отже, цей трансферт буде скасовано, коли платники ФСП будуть повністю включені до системи соціального страхування.

5. Висновки

Відповідно до нашої оцінки, об'єднання збору внесків як таке не дозволить значно скоротити розмір внесків на соціальне страхування. Краще поширення інформації та більша координація між фондами соціального страхування покращить рівень збирання надходжень до фондів страхування на випадок безробіття і у зв'язку із тимчасовою втратою працездатності. Однак такого

результату можна було б досягти і без запровадження єдиної системи збору доходів.

Запровадження єдиного соціального внеску слід використовувати для розширення бази сплати внеску. Задля цього потрібно запровадити внесок на рівні мінімального для осіб, які обрали спрощену систему оподаткування, та платників фіксованого сільськогосподарського податку. Найзначнішого скорочення внеску на соціальне страхування можна досягти завдяки проведенню декількох реформ одночасно, а саме об'єднати збір внесків в одній установі, покращити поширення інформації, розширити базу сплати внесків та відмінити обов'язкове державне страхування від нещасного випадку на виробництві. Ці реформи дозволять скоротити сукупний внесок на соціальне страхування на 7,31-20,27 відсоткових пунктів до 33,83%.

Для подальшого скорочення внеску на соціальне страхування слід покращити зв'язок між внесками та виплатами, для чого необхідно запровадити також реформи видаткової частини бюджетів фондів соціального страхування.

Єдина система збору та обліку внесків покращить бізнес клімат, оскільки сприятиме спрощенню регуляторного середовища. Однак після скорочення розміру внесків не буде спостерігатись негайної легалізації виплат заробітної плати. Але за умови покращення довіри до уряду та очікувань бізнесу щодо стабільності низького рівня соціального внеску можна очікувати більшої і швидшої легалізації.

Окрім цього, надання обов'язків контролю за сплатою єдиного соціального внеску Державній податкові адміністрації сприятиме подальшому зменшенню бюрократичного навантаження на підприємства та покращить бізнес клімат.

Автори: Ларс Хандріх та Олександра Бетлій
Рецензент: Рікардо Джуччі
Київ, грудень 2006 р.