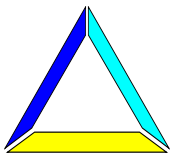
Інститут Економічних Досліджень та Політичних Консультацій в Україні
Німецька Консультативна Група при Уряді України

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



V9

Пенсійна система в кризі: як повернутись на шлях реформування

Резюме

Нещодавні значні адміністративні підвищення мінімальної пенсії, що виплачуються в солідарній пенсійній системі, призвели до кризи амбіційної пенсійної реформи в Україні. Підвищення пенсій не були підтримані зростанням економіки та доходів. Відповідно Пенсійний фонд зіткнувся з проблемою значного структурного дефіциту. В такій небезпечній ситуації потрібно запровадити невідкладні стабілізаційні заходи. На нашу думку кроки, які передбачені в постанові Кабінету Міністрів №525, не є достатніми. Необхідні більш радикальні заходи. Подальші підвищення видатків Пенсійного фонду, що вже заплановані, повинні бути зупинені, і видатки мають скорочуватися. Покращення доходної частини Пенсійного фонду повинне розпочатися з розширення бази сплати внесків, оскільки підвищення надзвичайно високих пенсійних внесків не є життєздатним. Невідкладні заходи мають включати відновлення рівноваги між різними професійними, соціальними та податковими групами з метою забезпечення відповідності між справедливою участю в отриманні пенсійних виплат та справедливою сплатою внесків. Однак всі запропоновані заходи, які спрямовані на скорочення видатків та розширення бази сплати внесків, не зможуть швидко зменшити дефіцит Пенсійного фонду до нуля. Отже, поки що уряд повинен фінансувати дефіцит. Стійкість та стабільність пенсійної системи в значній мірі залежатиме від створення стимулів для сплати внесків до Пенсійного фонду.

Зміст

1. Вступ
2. Підвищення пенсій та фінансова дестабілізація Пенсійного фонду
   2.1. Диспропорційні підвищення соціальних видатків
   2.2. Проблеми доходної частини
3. Незбалансована база сплати внесків до Пенсійного фонду
4. Відсутність стимулів для участі в загальнообов'язковому пенсійному страхуванні
5. Внески на солідарне пенсійне страхування: гарні інвестиції?
6. Рекомендації щодо фінансової стабілізації Пенсійного фонду
7. Висновки

1. Вступ

У 2003 році Україна оголосила про початок загальної пенсійної реформи, відповідно до якої мала бути запроваджена трирівнева пенсійна система. Пакет реформ повторював шлях найбільш розвинутих країн з перехідною економікою та враховував найкращий міжнародний досвід. Найголовнішою метою реформи було забезпечити стабільну і стійку фінансову основу для пенсійної системи. Стабільний загальнообов'язковий перший рівень в формі солідарного пенсійного страхування мав бути доповнений обов'язковим накопичувальним другим рівнем та добровільним (недержавним) третім рівнем. Третій рівень розпочав діяльність у 2005 році, в той час як запровадження другого рівня було відкладено до 2007 року чи на пізніше.

Однак, напередодні президентських виборів у 2004 році, український уряд спробував використати голоси 12,2 млн. пенсіонерів. Українська громадськість найчастіше асоціює життя пенсіонерів із злигоднями. Тому, уряд задекларував шлях боротьби із бідністю через пенсійну систему. Після цього рішення відбулося декілька адміністративних підвищень пенсій: зокрема було різко підвищено мінімальну пенсію. Протягом року мінімальна пенсія зросла більше ніж вдвічі з 102,8 грн. в січні 2004 року до 284,6 грн. у вересні того ж року. Наступні уряди продовжили, хоча і меншими темпами, політику підвищення пенсій.

Останні підвищення пенсій не були підтримані темпами економічного розвитку, що призвело до значних викривлень в економіці, а Пенсійний фонд зіткнувся з проблемою значного дефіциту. Поточна нестійкість солідарної пенсійної системи сильно зашкодила амбіційній пенсійній реформі 2003 року. Кабінет Міністрів визнав в Постанові №525, затвердженій в грудні 2005 р., необхідність діяти та сформулював певні кроки. Однак, на нашу думку, для стабілізації Пенсійного фонду та запобігання виникнення додаткових негативних наслідків для фіскальної та макроекономічної стабільності необхідними є більш термінові та радикальні заходи. Лише після цього Україна зможе повернутися до стійкого та стабільного, але залишеного шляху пенсійної реформи, яку було розпочато у 2003 році.

2. Підвищення пенсій та фінансова дестабілізація Пенсійного фонду

2.1. Диспропорційні підвищення соціальних видатків

Темпи підвищення пенсії, які виплачуються на солідарному загальнообов'язковому рівні пенсійної системи, перевищили темпи зростання ВВП та заробітної плати в реальному вимірі. З 2003 року, коли було ухвалено законодавство з питань пенсійної реформи, до 2005 року реальний ВВП зріс на 15%, в той час як мінімальна заробітна плата зросла майже на 30%, а середня заробітна плата на 78%. Одночасно реальна мінімальна пенсія зросла на майже 190% (див. Таблицю 1).

Таблиця 1:
Індекси реальних економічних показників (2003=100)

	ВВП	Середня зарплата	Мінімальна пенсія (середня за рік)*	Мінімальна зарплата (середня за рік)
2003	100	100	100.00	100
2004	112	117	170.29	106
2005	115	178	291.15	130
2006E	118	232	289.42	141

Джерело: Держкомстат, власні розрахунки

На сьогодні пенсії складають 43% сукупних соціальних трансфертів та 21% доходу домогосподарств. Видатки Пенсійного фонду у 2005 році перевищили 65 млрд. грн. або

близько 15% ВВП.[1] Через прогноз млявого економічного зростання на 2006 рік, вищу інфляцію та плани більш помірного підвищення номінальних пенсій , очікується, що видатки Пенсійного фонду становитимуть 70,2 млрд. грн. у 2006 році, тобто дещо скоротяться, але залишаться на високому рівні 14% ВВП (Постанова Кабінету Міністрів №309 від березня 2006 року).

2.2. Проблеми доходної частини

у 2005 році Пенсійний фонд отримав 39,6 млрд. грн. від фізичних осіб, підприємств, установ та організацій у формі внесків пенсійного страхування, які у 2005 році складали 34,3% від суми оплати праці (див. Таблицю 2).[2]

Внески від платників, які обрали спрощену систему оподаткування, та від платників фіксованого сільськогосподарського податку (ФСП) склали 400 млн. грн. та 80 млн. грн. відповідно. До того ж, Пенсійний фонд отримав трансферти від Фонду загальнообов'язкового соціального страхування на випадок безробіття та Фонду соціального страхування від нещасного випадку на виробництві по трохи більше, ніж 100 млн. грн. Разом внески склали 41 млрд. грн. Інші доходи Пенсійного фонду у сумі 8,2 млрд. грн. було отримано у формі трансферту з Державного бюджету (6,7 млрд. грн.), який фінансується за рахунок податків[3] та інших джерел.

Різниця між доходами та видатками, тобто дефіцит Пенсійного фонду, склав у 2005 році 16,3 млрд. грн.. На 2006 рік заплановано дефіцит на рівні 7,3 млрд. грн. Дефіцит Пенсійного фонду повинен бути профінансований за рахунок трансферту з Державного бюджету. Зокрема у 2005 році фінансування за рахунок трансферту Державного бюджету склало 35% сукупних видатків Пенсійного фонду. У 2004 та 2005 роках дефіцит Пенсійного фонду був значною мірою профінансований за рахунок надходжень від приватизації.

Однак у 2006 та майбутніх роках додаткове фінансування потрібно буде отримувати або ж за рахунок податків, або ж завдяки вищим державним запозиченням.

Значний розмір дефіциту не дозволяє запровадити другий накопичувальний рівень пенсійної реформи, як це передбачено пенсійною реформою 2003 року, оскільки обов'язковою передумовою цього кроку є збалансованість бюджету Пенсійного фонду.

3. Незбалансована база сплати внесків до Пенсійного фонду

Найважливішим джерелом власних надходжень Пенсійного фонду є обов'язкові внески на пенсійне страхування, які сплачуються з фактичних витрат на оплату праці. На сьогодні внески до Пенсійного фонду загалом встановлено на рівні 33,8% суми оплати праці. Отже внесок з мінімальної заробітної плати (350 грн.) на сьогодні дорівнює 118 грн.

Іншим значним джерелом надходжень є внески, які сплачують платники ФСП, що працюють в галузі сільського господарства. На 2005 та 2006 роки внесок на пенсійне страхування для платників ФСП було встановлено на рівні 20% повного внеску і у наступних роках розмір внеску буде збільшуватися на 20 відсоткових пунктів до досягнення загального для економіки розміру внеску на обов'язкове державне пенсійне страхування. На сьогодні Пенсійний фонд отримує спеціальний трансферт з Державного бюджету для компенсації втрат від застосування зниженої ставки по сплаті внеску від платників ФСП (встановленої на рівні 6,46%).

---

1 Ця частка є однією з найвищих в світі.

2 У 2006 році сукупний пенсійний внесок складав 33,8% від суми оплати праці.

3 Трансферт з Державного бюджету фінансується за рахунок різних податків, таких як збір з операцій купівлі-продажу безготівкової валюти, збір з відчуження легкових автомобілів, збір з послуг стільникового зв'язку, тощо. Щодо аналізу викривлень, до яких призводить збір з операцій купівлі-продажу безготівкової валюти див.: Збір на обов'язкове державне пенсійне страхування з операцій купівлі-продажу безготівкової іноземної валюти: Час скасувати. Консультативна робота Інституту V7.

Таблиця 2:
Бюджет Пенсійного фонду (млрд. грн.)

	2005, план	2006, план
Доходи	**49,2**	**62,9**
Власні надходження	41,6	50,6
Обов'язкові внески підприємств, установ та організацій	37,2	45,4
Обов'язкові внески громадян	2,4	3,0
Обов'язкові внески від платників, що працюють у галузі сільського господарства	0,8	0,6
Обов'язкові внески від платників, що обрали спрощену систему оподаткування	0,4	0,6
Трансферт з Державного бюджету (без врахування трансферту на фінансування дефіциту Пенсійного фонду)	6,7	9,7
Трансферт зі спеціального фонду Державного бюджету, який фінансується за рахунок додаткових зборів на виплату пенсій	3,6	4,6
Збір з операцій купівлі-продажу валюти	2,1	2,6
Збір при відчуженні легкових автомобілів	0,6	0,8
Збір з операцій купівлі-продажу нерухомого майна	0,3	0,3
Збір з послуг стільникового рухомого зв'язку	0,6	0,8
Трансферт з Державного бюджету, який фінансується за рахунок інших джерел (зокрема податків)	3,1	5,1
Для компенсації втрат від застосування платниками ФСП спеціальної ставки по сплаті збору на обов'язкове пенсійне страхування	1,2	1,7
Кошти Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття	0,1	0,2
Кошти Фонду загальнообов'язкового соціального страхування від нещасного випадку на виробництві	0,1	0,1
Видатки	**65,5**	**70,2**
Видатки за рахунок власних надходжень	59,9	62,0
Пенсійне забезпечення осіб, пенсія яким призначена згідно із Законом "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування"	56,5	59,3
Пенсійне забезпечення осіб, пенсія яким призначена згідно з іншими законодавчими актами в частині, що не перевищує розміру трудової пенсії за віком, на яку має право особа відповідно до Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування"	0,7	0,8
Виплата доплати відповідно до Закону України "Про поліпшення матеріального становища інвалідів війни"	0,2	0,3
Адміністративні видатки	0,7	0,9
Видатки за рахунок трансферту з Державного бюджету	5,3	7,9
Відшкодування виплати пенсій військовослужбовцям рядового, сержантського та старшинського складу строкової служби	0,4	0,4
Відшкодування виплати пенсій, надбавок та підвищень до пенсій, призначених за різними пенсійними програмами, державної соціальної допомоги особам, які не мають права на пенсію, та інвалідам і державної соціальної допомоги на догляд	3,0	4,6
Дефіцит	**-16,3**	**-7,3**

Джерело: Постанови Кабінету Міністрів №426 від 8 червня 2005 року (зі змінами від 1 лютого 2006 року) та №309 від 15 березня 2006 року.

Третім найбільшим джерелом власних надходжень є внески платників, що обрали спрощену систему оподаткування. Однак, законодавство щодо сплати ними внесків на пенсійне

страхування є суперечливим.[4] На сьогодні 42% єдиного податку спрямовується в Пенсійний фонд. З 1999 року максимальний розмір єдиного податку дорівнює 200 грн.. Отже, максимальний внесок в Пенсійний фонд за спрощеною системою оподаткування становить на сьогодні 84 грн або на 34 грн. менше, ніж внесок з мінімальної заробітної плати. Однак Закон "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" визначає, що лише внески, які є більшими за внесок із мінімальної заробітної плати, беруться до уваги при обчисленні пенсії. Отже, особи, які обрали спрощену систему оподаткування, можуть покрити розрив між сплаченими внесками та мінімальним внеском прямим платежем Пенсійному фонду.

Розбивка внесків, які роблять різні групи працюючих в Україні, свідчить про відсутність рівноваги (див. Таблицю 3).

З 20 млн. економічно активного населення близько 2 млн. обрало спрощену систему оподаткування, близько 4 млн. сплачує ФСП, а 1,5 млн. є безробітними. Інші українці (близько 12,5 млн.) працюють за звичайною схемою соціального страхування. Однак ця кількість може бути суттєво переоцінена, оскільки багато професійних груп користуються винятками та пільгами, які полягають у поєднанні менших внесків до Фонду та непропорційних прав щодо отримання пенсій. Більш того, українська статистика розглядає як економічно активне населення осіб віком від 15 то 70 років. Отже, видається доречним припустити, що значно більше осіб не сплачують внески до пенсійної системи.

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
Трансферт з Фонду загальнообов'язкового страхування на випадок безробіття	1,5	7,35	0,1	0,24	5,56
Трансферт з Фонду соціального страхування від нещасного випадку на виробництві	0,3	1,47	0,1	0,24	27,78
Всього	**20,4**	**100,00**	**41,0**	**100,00**	**167,48**

Джерело: Держкомстат, власні розрахунки

Таблиця 3 показує, що більше 96% всіх обов'язкових внесків до Пенсійного фонду сплачуються 12,5 млн. (або навіть меншою кількістю) осіб або 60% економічно активного населення, яке працює за звичайною системою соціального страхування. Ймовірно, що ця група також сплачує більше податків, за рахунок яких фінансується частина видатків Пенсійного фонду також. Отже, кожен українець, який бере участь в звичайній системі

[4] Для аналізу див. Система соціального страхування та спрощена система оподаткування в Україні: яким чином їх поєднати? Консультативна робота Інституту Т11 (http://ier.org.ua/papers_ur/t11_er.pdf).

обов'язкового соціального страхування, підтримує одного пенсіонера, в той час як решта робочої сили, яка обрала сплату ФСП або спрощену систему оподаткування, отримує надлишкові прибутки від сплати нижчих внесків. Однак, коли ми говоримо про виплату пенсій, то всі пенсіонери в Україні є більш-менш рівними. Такий розподіл соціального тягаря несправедливий та ставить під сумнів схвалення такої пенсійної системи.

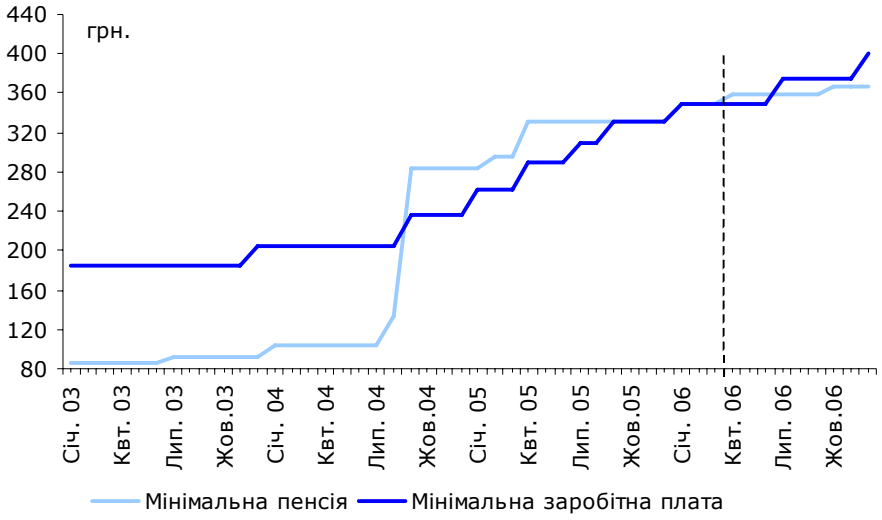
4. Відсутність стимулів для участі в загальнообов'язковому пенсійному страхуванні

Останні різкі підвищення мінімальної пенсії призвели до ситуації, коли мінімальна пенсія перевищує мінімальну заробітну плату (див. Рисунок 1).

Після сплати податку з доходів фізичних осіб та обов'язкових соціальних внесків з мінімальної заробітної плати, розрив між сумою, яка залишилася, і неоподатковуваною мінімальною пенсією ще більше зростає. Працівники після виходу на пенсію стикаються з тим, що їх дохід зростає, що є досить незвичайною практикою в світі. Через значне підвищення пенсій доходи від роботи та пенсії втратили будь-який розумний зв'язок.

Оскільки адміністративні підвищення пенсій не були підтриманні економічним розвитком та вищими доходами Пенсійного фонду, диференціація пенсій відповідно до страхового стажу була майже усунута. На кінець 2004 року близько 83% всіх пенсіонерів отримувало однаковий рівень пенсій, а саме мінімальну пенсію. На кінець 2005 року завдяки подальшому та більш обережному підвищенню пенсій частка пенсіонерів, яка отримує мінімальну пенсію, скоротилася до 44%.

Рисунок 1:
Мінімальна пенсія та мінімальна заробітна плата



Джерело: Законодавство України.

Відсутність диференціації пенсій чітко дала сигнал суспільству, що оскільки більшість пенсіонерів в будь-якому разі отримує мінімальну пенсію, то не має значення скільки і як довго хтось справді сплачував до Пенсійного фонду протягом трудового періоду.

Як наслідок, така пенсійна система створила стимули щодо сплати якомога менших внесків в солідарну систему, цим самим підсилюючи практику сплати заробітної плати в конверті.

5. Внески на солідарне пенсійне страхування: гарні інвестиції?

В цьому розділі ми розглядаємо обов'язкові внески, які сплачуються особами та за них в Пенсійний фонд, як інвестицію в забезпечення людини в майбутньому, коли він/вона вийде на пенсію. Ми обчислили внутрішню ставку доходності (ВСД) та чисту теперішню вартість

(ЧТВ) для чоловіків та жінок, які сплачують внески за загальною схемою пенсійного страхування. Обидва методи є стандартними для оцінки інвестицій.

Метод обчислення внутрішньої ставки доходності (ВСД) дозволяє інвестору оцінити часову вартість грошей шляхом розрахунку процентної ставки, яка є еквівалентною до очікуваних доходів від проекту в розрахунку на одну гривню. Коли процентна ставка відома, її можна порівняти зі ставкою, яку можна було б заробити при здійсненні інвестицій в альтернативний проект.

Чиста теперішня вартість (ЧТВ) інвестиційного проекту є різницею між сумою дисконтованого готівкового потоку, який очікується від інвестицій, та сумою, яку було інвестовано протягом певного періоду. ЧТВ порівнює вартість гривні сьогодні та тієї ж гривні в майбутньому за допомогою дисконтного фактора, який враховує інфляцію та ризики. Якщо ЧТВ проекту є додатною, цей проект є більш прибутковим за базовий, який характеризується дисконтною ставкою, та має бути прийнятим. Однак, якщо ЧТВ є негативною, проект повинен бути відхилений, оскільки він не є прибутковим.

Ми зробили наші розрахунки на основі сьогоднішніх умов, з якими стикаються працівники, що сплачують внески до Пенсійного фонду за загальною схемою соціального страхування:

- Вік виходу на пенсію для чоловіків становить 60 років, для жінок 55 років;
- Середня очікувана тривалість життя для чоловіків (жінок) складає 68 (78) років, тобто чоловіки (жінки) отримують в середньому пенсії протягом 9 (21) року;
- Необхідний термін сплати внесків для отримання пенсії складає 25 років для чоловіків та 20 років для жінок;
- Особа сплачує в Пенсійний фонд 2% зі своєї зарплати;
- Сукупний внесок на пенсійне страхування складає 33,8% від фактичних витрат за оплату праці;
- Для обчислення ЧТВ ми припустили дисконтний фактор на рівні 10%.

Ми обчислили ВСД та ЧТВ для чоловіків та жінок, які отримують мінімальну заробітну плату та після виходу на пенсію отримують мінімальну пенсію, та які отримують середню заробітну плату та після виходу на пенсію отримують середню пенсію. Ми обчислили ВСД та ЧТВ як для ситуації, з якою стикаються працівники, коли вони сплачують внесок на рівні 2% від заробітної плати, а також для повного внеску на рівні 33,8% (в тому числі 2%, що платить сам працівник). Результати подано в Таблиці 4.

Таблиця 4.
ВСД та ЧТВ для інвестицій в пенсії

	Внесок на рівні 2% від заробітної плати				Внесок на рівні 33,8% від фонду заробітної плати			
	Мінімальна зарплата/ Мінімальна пенсія		Середня зарплата / Середня пенсія		Мінімальна зарплата / Мінімальна пенсія		Середня зарплата / Середня пенсія	
	Чоловіки	Жінки	Чоловіки	Жінки	Чоловіки	Жінки	Чоловіки	Жінки
ВСД (%)	15,59%	21,67%	11,35%	16,86%	0,37%	4,30%	-0,03%	0,89%
ЧТВ (грн.)	1 469,98	4 894,07	586,60	4 623,97	-10 653,32	-8 843,25	-30 050,49	-27 951,77

Джерело: власні розрахунки.

Через брак даних ми не можемо стверджувати, що ці оцінки є абсолютно правильними. Хоча дещо стилізовані, вони все ж таки показують, що ВСД значно скорочується зі зростанням періоду сплати внесків та зі скороченням періоду отримання пенсій, що видно із різниці в розрахованих показниках для чоловіків та жінок. Це створює стимули сплачувати внески

протягом якнайменшого періоду, який вимагається, тобто протягом 25 років для чоловіків та 20 років для жінок.

ВСД також має тенденцію до зменшення, якщо зарплата та внески зростають, оскільки ВСД є більшою для осіб, які отримують мінімальну заробітну плату, ніж для осіб, які отримують середню (тобто вищу) заробітну плату. Отже, простий принцип справедливості, відповідно до якого ті, хто сплачує більше внесків, мають отримати вищі пенсії, порушується. Несправедливість є сильним стимулом до ухилення та не звітування, тобто причиною загальнопоширеної практики неофіційної виплати заробітної плати.

Більш того, наші розрахунки показали, що інвестиції в обов'язкове пенсійне страхування є вигідними, лише коли працівник сплачує внесок на рівні 2%. Однак повний внесок на рівні 33,8% повинен братися до уваги, оскільки внесок роботодавця до Пенсійного фонду повинен надавати вигоди працівникам. Якщо врахувати це, то позитивні ВСД та ЧТВ стають ілюзією. В той час як ВСД зменшується майже до нуля (крім жінок, які заробляють мінімальну заробітну плату), ЧТВ є від'ємною для всіх. Отже, поінформовані агенти розглядатимуть пенсійні внески як погану інвестицію та не будуть добровільно їх сплачувати. Натомість, інвестори оберуть інші прибуткові проекти, як-то інвестиції в нерухомість, тощо.

Результати розрахунків з боку виплат прямо пов'язані з нерівновагою у фінансування Пенсійного фонду. Особи, які сплачують обов'язкові пенсійні внески, максимізують свої прибутки від інвестицій тоді, коли сплачують внески лише протягом абсолютно необхідного періоду часу та якомога меншого розміру. Навіть якщо не кожна особа може зробити подібні розрахунки, агенти та групи обмінюються інформацією, а поведінка групи пристосовується протягом часу до таких стимулів. Іншими словами, політика підвищення пенсій в минулому створила стимули ухилятися від сплати обов'язкових внесків до пенсійної системи, таким чином стимулюючи активність в тіньовому секторі. Навіть гірше, пенсійна система здебільшого унеможливила детінізацію, яка була необхідною для фінансування запровадження ставки податку з доходів фізичних осіб на рівні 13%.

Як результат, необхідно запровадити негайні заходи з реформування пенсійної системи. Реформа повинна розпочатися з фінансової стабілізації Пенсійного фонду.

6. Рекомендації щодо фінансової стабілізації Пенсійного фонду

Значний дефіцит Пенсійного фонду – на 2006 рік дефіцит заплановано на рівні 10% його видатків – потребує швидких дій. Всі рекомендації для будь-якої фінансової стабілізації розпочинаються зі скорочення видатків та підвищення доходів. Однак значне скорочення (мінімальної) пенсії на сьогодні не є можливим. Так само не є можливим підвищення обов'язкового пенсійного внеску понад сьогоднішні 33,8%, які вже є одними із найвищих в Європі та приносять незадовільні результати, якщо їх розглядати як особисті інвестиції. Отже, дефіцит Пенсійного фонду потребує фінансування з Державного бюджету. Однак податкове фінансування повинне бути підвищено лише на короткий термін з визначенням чіткого часового періоду (наприклад, через два роки (до кінця 2007 року) додатковий трансферт повинен бути знижений до нуля). Це дозволить отримати час, необхідний для запровадження інституційних змін, спрямованих на збалансування системи.

6.1. Зупинити підвищення видатків

Негайним кроком, який необхідно здійснити, є призупинення подальшого підвищення пенсій. По-перше, мінімальна пенсія повинна бути відокремлена від доволі проблематичного прожиткового мінімуму.[5] Неправильне використання пенсійної системи як альтернативи системи соціального захисту повинне бути зупинене. Адресна соціальна допомога бідним

[5] Для детального обговорення прожиткового мінімуму див.: Адміністративне підвищення мінімальної заробітної плати - наявність проблеми вибору між бідністю та безробіттям, Консультативна робота Інституту Т38 (http://ier.org.ua/papers_ur/t38_ur.pdf).

верствам населення повинна бути частиною системи соціальної допомоги, яка фінансується за рахунок податків.[6]

По-друге, потрібно ліквідувати формулу підвищення пенсії з автоматичною індексацією на інфляцію та 20% номінального зростання заробітної плати. Лише після значного корегування, коли отримана заробітна плата буде вищою за відповідно отриману пенсію, знову буде потрібно запровадити індексацію пенсій (включаючи мінімальну пенсію) на інфляцію. Повинен існувати суттєвий зв'язок між заробітною платою та пенсією. Так, пенсія має складати 50-70% заробітної плати, яку особа отримувала протягом кількох останніх років перед виходом на пенсію. Справжнє відношення повинно залежати від тривалості сплати внесків та від сплаченої суми.

По-третє, період сплати внесків, який надає право працівникові отримувати пенсію, повинен бути збільшений, оскільки це зменшить отримання пенсій за чужий рахунок ("free riding") та скоротить пенсійні виплати. Цей крок є доцільним лише для жінок, оскільки їх ВСД є значно вищою, ніж в чоловіків. Ми пропонуємо підвищити необхідний для отримання пенсії страховий стаж до 25 років.

По-четверте, виплати так-званих "пільгових" пенсій не повинні фінансуватися за рахунок обов'язкового пенсійного внеску. Натомість, уряд повинен надати необхідне фінансування з бюджету. Крім того, пільгові пенсії повинні або ж платитися лише після досягнення пенсійного віку, або ж з них мають сплачуватися податки з доходів фізичних осіб та соціальні внески, якщо пенсія сплачується до того, як особа вийшла на пенсію.

По-п'яте, українське законодавство визначає значний перелік професій, як-то шахтарі, працівники на хімічних заводах, тощо, які дозволяють особам виходити на пенсію раніше загального пенсійного віку. Найголовнішим обґрунтуванням цього законодавства є те, що люди працюють в важких і шкідливих умовах. Однак в ринковій економіці, яка основана на приватній власності, такі схеми раннього виходу на пенсію є непрямими субсидіями відповідним галузям економіки, оскільки компанії можуть платити меншу заробітну плату на основі обіцянки раннього виходу на пенсію. Також в такій ситуації роботодавці мають менше стимулів покращувати умови роботи на підприємствах. З іншого боку, люди не повинні очікувати державних гарантій зайнятості на певному виді виробництва. Якщо робота є небезпечною, особа повинна шукати іншу робота та дохід на ринку. Якщо схеми раннього виходу на пенсію взагалі потрібні, то їх треба вивести за межі солідарної системи пенсійного забезпечення, і вони мають стати частиною домовленості щодо рівня зарплати на рівні компанії. Схеми раннього виходу на пенсію не повинні фінансуватися всім суспільством. Вони мають належати до третього рівня пенсійної системи, яка є поза впливом політиків.

По-шосте, дуже часто як один із заходів стабілізації солідарного рівня пенсійної системи пропонується збільшити пенсійний вік. Пенсійна реформа 2003 року передбачала виплату вищих пенсій для тих, хто виходить на пенсію пізніше. Однак, ця опція повинна розглядатися як захід в довгостроковому періоді, оскільки вона стосуватиметься лише нових пенсіонерів і не матиме значного впливу на зменшення дефіциту Пенсійного фонду. Довготривалий вплив від ширшої бази сплати внесків потребує подальшого вивчення. Зважаючи на демографічну ситуацію в Україні, вищі трансферти між поколіннями не є можливими. Єдиним, радше нейтральним винятком буде паралельне підвищення мінімального страхового стажу та пенсійного віку для жінок. Ми думаємо, що стимули щодо додаткових внесків повинні бути запровадженні радше в другому рівні пенсійної системи. Солідарна система повинна обмежуватися виплатою диференційованої, але базової пенсії.

Значним заходом скорочення витрат буде раціоналізація системи обов'язкового соціального страхування в Україні. Ми пропонуємо ліквідувати страхування від нещасного випадку та на

[6] Див. Консультативну роботу Інституту V2: Система соціальної допомоги як інструмент зменшення бідності в Україні (http://ier.org.ua/papers_ur/v2_ur.pdf).

випадок тимчасової непрацездатності.[7] Функції, які виконують фонди з цих видів страхування можуть бути перерозподілені між іншими інституціями без втрати якості. Цей захід призведе до значного скорочення адміністративних витрат.

6.2. Покращення доходної частини

Оскільки подальше підвищення занадто високих ставок пенсійних внесків, які складають вже 33,8%, не є можливим, будь-які покращення доходної частини Пенсійного фонду повинні ґрунтуватися на розширенні бази сплати внеску. В цей же час розширення бази сплати внеску повинно використовуватись для відновлення рівноваги між різними професійними, соціальними та податковими групами таким чином, щоб справедлива виплата пенсій відповідала б справедливому розподілу внесків. Більшість заходів, як було зазначено в розділі 6.1, таких як ліквідація пільг й схем раннього виходу на пенсію та підвищення необхідного страхового стажу, не лише сприятимуть скороченню видатків, але й також значно розширять базу сплати внесків. Крім того, ми пропонуємо уряду запровадити наступні кроки:

По-перше, внески від платників, які обрали спрощену систему оподаткування, повинні бути збільшені. На сьогодні близько 2 млн. осіб працюють відповідно до спрощеної системи оподаткування і, відповідно, сплачують до Пенсійного фонду 42% свого податку. Отже, за умови максимальної ставки єдиного податку (200 грн.), така особа сплачує щомісяця в Пенсійний фонд 84 грн. Однак середній внесок осіб, які обрали спрощену систему оподаткування, становить всього 16,67 грн.(!). В цей же час, пенсійний внесок з мінімальної заробітної плати, яка на разі становить 350 грн., складає 118,3 грн. Мінімальний внесок особи, яка працює за спрощеною системою оподаткування, повинен складати не менше внеску, сплаченого з мінімальної заробітної плати. Такий захід сприятиме підвищенню щорічних доходів Пенсійного фонду приблизно на 2,4 млрд. грн. Однак до того, як таке підвищення матиме місце, суперечливість законодавства має бути усунута. Більш того, максимальна межа єдиного податку повинна регулярно та поступово підвищуватися. На разі ми пропонуємо підвищити її до 350 грн.

По-друге, уряд запровадив у 2005 році перші кроки в напрямку залучення працівників сільськогосподарського сектора до сплати пенсійних внесків. Однак ми пропонуємо пришвидшити цей процес, щоб ця пільга зі сплати пенсійного внеску була ліквідована у 2007 році.

По-третє, виплата пільгових пенсій не повинна фінансуватися за рахунок обов'язкових пенсійних внесків. Натомість, уряд повинен надати необхідне фінансування з бюджету. Більш того, пільгові пенсії повинні сплачуватися або після досягнення пенсійного віку, або ж з них потрібно сплачувати податок на доходи фізичних осіб та соціальні внески, якщо така пенсія виплачується до досягнення пенсійного віку.

7. Висновки

Пенсійний фонд України отримав значний дефіцит у 2005 році та має його і цього року. Уряд повинен вжити негайних заходів, щоб зменшити цей структурний дефіцит. Найголовнішою проблемою дефіциту є економічно необґрунтовані підвищення пенсій після 2004 року. Крім того, сьогоднішня солідарна пенсійна система має декілька серйозних вад. Найважливішою з них є несправедливий розподіл сплати внесків між різними професійними та податковими групами, в той час як з боку отримання пенсій всі є більш-менш рівними. Така нерівновага та несправедливий розподіл тягаря потребує високих внесків з боку осіб, які працюють за загальною схемою соціального страхування. Одночасно, чиста теперішня вартість

[7] Див. книжку Інституту економічних досліджень та політичних консультацій та Німецької консультативної групи "До вищого рівня життя: Економічний порядок денний для України", Розділ 3 "Стратегія реформування системи соціального захисту в Україні", с. 16-26, грудень 2004 р. (http://www.ier.kiev.ua/Ukraine/books_ukr.cgi?filename=gold_book_ukr.pdf).

обов’язкових внесків є від’ємною. Несправедливість і розуміння того, що пенсійні виплати є поганою інвестицією, ще більше скоротили і так малу базу сплати внесків. Уряд повинен використати справедливість та покращення прибутковості як головних принципів, щоб переконати людей брати участь в солідарній пенсійній системі.

Однак, всі запропоновані заходи щодо скорочення видатків та розширення бази сплати внесків не зможуть відразу скоротити дефіцит Пенсійного фонду до нуля. Отже, уряд повинен буде далі фінансувати цей дефіцит. Однак фінансова стабільність Пенсійного фонду дозволить в майбутньому ліквідувати додаткові збори, які призводять до викривлень в економіці, як-то збори з операцій купівлі-продажу валюти. Найважливішим є те, що справедливий та збалансований солідарний рівень пенсійного забезпечення, дуже ймовірно, дозволить скоротити розмір внесків, дедалі збільшуючи базу сплати внесків.

Автори: Ларс Хандріх та Олександра Бетлій
Рецензент: Штефан фон Крамон-Таубадель