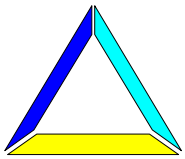
Інститут Економічних Досліджень та Політичних Консультацій в Україні
Німецька Консультативна Група з Питань Економічних Реформ

01034 Київ, вул. Рейтарська, 8/5-А, тел. (+38044) 228-6342, 228-6360, факс 228-6336
E-mail: institute@ier.kiev.ua, http://www.ier.kiev.ua



S19

Питання соціального забезпечення у сільській місцевості (на прикладі сільських пенсіонерів)

Резюме

Дана консультативна робота присвячена соціальним питанням, пов'язаним із підтримкою сільських пенсіонерів.[1] Робота була ініційована запитом Міністерства аграрної політики України до Німецької консультативної групи щодо надання певної інформації про систему соціального забезпечення у сільському господарстві Німеччини.

Постановка питання

Старіюче населення: Згідно Відділення ООН з народонаселення, в Україні скорочення чисельності населення є найшвидшим серед усіх країн світу і становить 0,73% на рік. Ця тенденція ставить перед пенсійною системою України незвичайно великі проблеми. При середньому рівні народжуваності частка населення України віком 60 і більше років зростатиме з 20,5 % у 2000 році щороку на 0,35 процентних пунктів і досягне 27,5 % у 2020 та 38,1 % у 2050. Це означає, що у 2050 році співвідношення між економічно активним населенням і пенсіонерами буде майже 1:1. Коротко кажучи, Україна зіштовхнеться зі зростаючою проблемою сплати пенсій за віком. Це стосується також сільських пенсіонерів.

Скорочення аграрного сектору: Реструктуризація колишніх колективних господарств спричинила втрату роботи для багатьох людей. Більшість із тих, хто більше не працює в КСП – це пенсіонери. Але з іншого боку, відбувається постійне зростання малих і середніх господарств. Власники цих господарств вже не є найманими працівниками і не підпадають під загальну систему пенсійного забезпечення, яка побудована на внесках відповідно до заробітної плати. Виникає два питання: Яким чином доходи сільських пенсіонерів можуть бути гарантовані сьогодні і в майбутньому, і яку роль у цьому відношенні може відіграти пенсійна система?

Скорочення частки сільськогосподарських (і майбутніх пенсійних) доходів: Оскільки середній рівень пенсій надто низький, щоб лише за рахунок них громадяни мали можливість прийнятного рівня життя, то для політиків дуже важливо знати які додаткові джерела доходів ці громадяни мають. Сільські пенсіонери отримують значну

[1] Хоча безробіття існує також і в сільській місцевості (7,1% відповідно до стандартів МОП), воно менш виражене ніж у містах (12,6%), згідно офіційної статистики.

частину своїх доходів і потрібних продуктів харчування на присадибних ділянках (особистих селянських господарствах). Але що стається з людьми похилого віку, більше не спроможними фізично працювати? Чи буде достатньо їхніх пенсій, разом з надходженнями від оренди землі та допомогою сім'ї, достатньо щоб оплачувати більш інтенсивні догляд та опіку, необхідні у старшому віці? І хто збирається платити за пенсійну складову у доходах людей похилого віку на селі через двадцять років?

Рекомендації

1. Існуюча система фіксованого сільськогосподарського податку (ФСП) є недостатньою для фінансування сільських пенсіонерів. Більше того, варто уникати закріплення певних податкових надходжень для таких особливих витрат, як пенсії.

2. В цілому, створення окремої сільськогосподарської пенсійної системи не може бути рекомендовано, оскільки вона може постраждати від постійної нестачі фінансів через спадаючу частку сільського господарства у ВВП.

3. З цієї причини потрібно уникати повторення сільськогосподарської пенсійної системи Німеччини, так само як й інших особливих галузевих схем соціального забезпечення.

4. Щоб фінансувати майбутні пенсії, потрібно не покладатися лише на солідарну систему, а стимулювати також створення доступних усім пенсійних фондів, побудованих на залученні капіталу.

5. Приймаючи до уваги наявність кількох джерел доходів сільських пенсіонерів, аграрна політика не мусить покладатися лише на пенсіонерів, як на засіб. Додатковими сферами діяльності є:

- Створення довіри до банківської системи України для стимулювання приватних заощаджень

- Розвиток ринку землі для гарантування доходів від орендної плати за землю

- Розвиток сільської інфраструктури для полегшення продажу самостійно вироблених сільськогосподарської продукції та продуктів харчування

- Ре-делегування соціальних обов'язків з державного до сімейного рівня

1. Демографічні тенденції у сільській місцевості України

Століття тому переважна частина України була сільськими територіями, а частка сільського населення складала близько 80%. Масова урбанізація протягом радянських часів спричинила скорочення частки сільського населення до близько 32%. Однак, цей показник значно коливається між областями. Найбільшу питому вагу сільського населення мають західноукраїнські області, де більше ніж половина населення проживає на селі, в той час як в індустріалізованих східних регіонах частка сільського населення складає близько 15 %. Очевидно, що важливість розвитку сільського ринку праці, а також питань соціального забезпечення на селі є різною поміж регіонів.

У чисельності та середньому віці сільського населення відбуваються значні зміни. Це можна спостерігати на тому, що значна частина сільських жителів є пенсіонерами (5,7 млн. пенсіонерів або 41% з тих, що зареєстровані в органах соціального захисту, проживають у сільській місцевості, порівняно з 32 % частки сільського населення в Україні). Це означає, що 36,3 % сільського населення є пенсіонерами, порівняно з близько 24 % у містах. Переважна більшість цих пенсіонерів раніше були зайняті у сільському господарстві, але і досі отримують значну частину своїх доходів від виробництва продуктів харчування як для власного споживання, так і для незначного продажу.

Згідно Відділення ООН з народонаселення, в Україні *скорочення* чисельності населення складає 0,73% на рік, що є найшвидшим серед усіх країн світу.[2] Причина цього у дуже низькому рівні народжуваності – лише 1,1 дитини в розрахунку на одну жінку. Незалежно від того, яка демографічна політика буде запроваджена в Україні у найближчому майбутньому, ця тенденція ставить перед системою соціального забезпечення України незвичайно великі завдання, особливо перед пенсійною системою. При середньому рівні народжуваності, частка населення України віком 60 і більше років зростатиме з 20,5 % у 2000 році щороку на 0,35 процентних пунктів і досягне 27,5 % у 2020 та 38,1 % у 2050. Це означає, що у 2050 році співвідношення між економічно активним населенням і пенсіонерами буде майже 1:1. Коротко кажучи, Україна зіштовхнеться зі зростаючою проблемою сплати пенсій за віком. І немає ознак того, що сільська місцевість України менше, ніж міста, зазнає негативного впливу цих демографічних тенденцій.

Підсумовуючи, необхідно прийняти до уваги такі стилізовані факти:

- Згідно офіційних даних, частка сільського населення є стабільною протягом перехідного періоду.
- Однак, справедливо можна припустити, що має місце значна незареєстрована міграція молодих людей з села.
- Тому, частка сільських пенсіонерів суттєво зросла.
- У довгостроковому періоді населення сільських територій України буде значно меншим, ніж сьогодні.

[2] Враховувалися лише країни з населенням більше 1 млн. осіб.

2. Сільський ринок праці протягом перехідного періоду

У зв'язку з реструктуризацією колишніх колективних господарств, багато людей втратили роботу на цих аграрних підприємствах. Цілком справедливим буде припущення, що більшість із тих, хто більше не працює в КСП є пенсіонерами. Тут гарна новина в тому, що ці пенсіонери, цілком ймовірно, залишаться у своїх селах і не підуть на досить щільні міські ринки праці. З іншого боку, відбувається поступове зростання чисельності малих та середніх господарств. Власники цих господарств не є найманими працівниками і більше не отримують заробітну плату. В результаті, вони не підпадають під загальну систему пенсійного забезпечення, яка побудована на внесках відповідно до заробітної плати.

Частка сільського господарства у ВВП на даний час складає близько 15%, але 23% робочої сили зайнято у цьому секторі. Окремі регіони все ще дуже залежні від сільського господарства. Ринок праці у сільській місцевості України складає близько 6,5 млн. економічно активного населення, з яких майже 6 млн. – у працездатному віці (Таблиця 1). Існує дві основні сфери зайнятості у сільському господарстві, які забезпечують левову частку сільської зайнятості і доходів, а саме: наймані працівники аграрних підприємств (46% зайнятих) і самозайнятість в особистих селянських господарствах (49%).

Таблиця 1. Чисельність і питома вага населення за економічною активністю у 2001 році

	Україна всього		Сільська місцевість		Сільськ./
	Тис. чол	%	Тис. чол	%	всього, %
Економічно активне населення	**22755**	**100,0**	**6536**	**100,0**	**28,7**
працездатного віку	21251	93,4	5910	90,4	27,8
старше працездатного віку	1504	6,6	625,4	9,6	41,6
включаючи **безробітні**	2516,9	11,1	466,8	7,1	18,5
працездатного віку	2502,1	11,0	466,3	7,1	18,6
старше працездатного віку	14,8	0,1	0,5	0,0	3,4
Економічно неактивне населення	**13529**	**100,0**	**4394**	**100,0**	**32,5**
працездатного віку	7919,9	58,5	2385	54,3	30,1
старше працездатного віку	5609	41,5	2008	45,7	35,8

Джерело: Державний комітет статистики України.

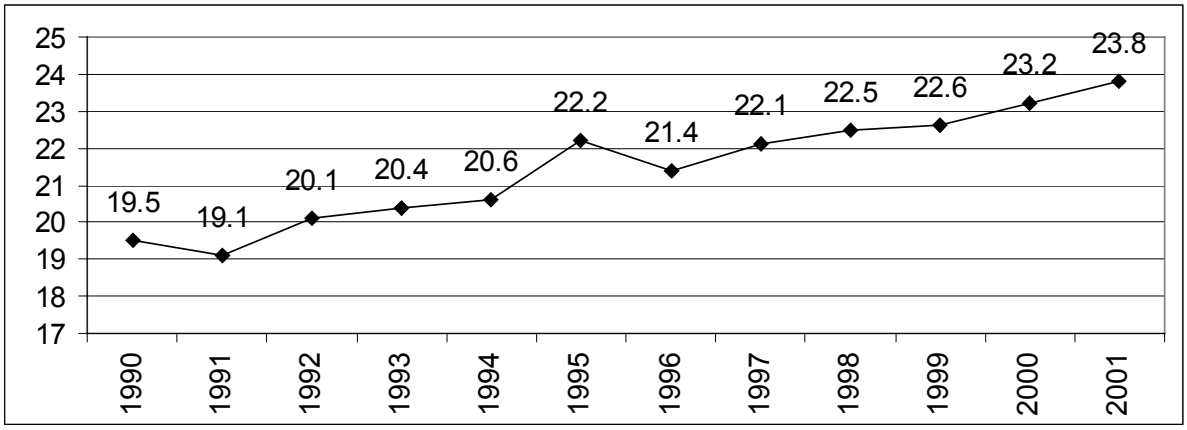
Загальноприйнятим є той факт, що українські агарні підприємства мають забагато працюючих. Однак, протягом перехідного періоду (1990-2001) зайнятість на аграрних підприємствах зменшилася майже на половину (з 4,88 млн. до 2,13 млн.[3]). Лише у 2001 році чисельність працюючих скоротилася на 344 тис. у порівнянні з попереднім роком. Але всупереч цим фактам, більшість сільського населення все ще отримує свої доходи у сільському господарстві. У 2000 році частка зайнятих в цьому секторі становила 70,5% офіційно зайнятого сільського населення і продовжує зростати (див. також Рисунок 1).

Робота на присадибних ділянках стала основним місцем зайнятості і джерелом доходів для майже 2 млн. сільських жителів. З часу незалежності України чисельність осіб, зареєстрованих як працюючі в особистих селянських господарствах надзвичайно зросла, досягши 2,6 млн. у 2001 році, що більше, ніж чисельність найманих працівників в усіх існуючих на сьогодні крупних сільськогосподарських, лісових і рибних підприємствах. В результаті, частка зайнятих у сільському господарстві України навіть

[3] Без малих сільськогосподарських підприємств.

зросла з початку трансформації економіки (Рисунок 1), що здається суперечливим стосовно загальних довгострокових економічних тенденцій зменшення зайнятих у сільському господарстві завдяки швидкому зростанню продуктивності праці у секторі. Дуже ймовірно, що значну частину таких самозайнятих на присадибних ділянках становлять пенсіонери.

Рисунок 1. Частка сільського господарства у загальній зайнятості в Україні



Джерело: Державний комітет статистики України.

Потрібно мати на увазі, що наведені дані можуть бути викривлені і, таким чином, приховувати іншу реальність. Багато з тих, хто зареєстровані як зайняті в особистих селянських господарствах не обов'язково отримують основну частину своїх доходів із своїх присадибних ділянок. Можуть бути певні доходи від роботи по найму за межами особистого господарства, в результаті соціальних платежів чи допомоги сім'ї. Вагоме питання, що потребує вирішення, стосується того, які джерела доходів має населення у сільській місцевості. Як говориться у останньому звіті ЄБРР, багато доходів у сільській місцевості вже складають соціальні платежі, до інших джерел належать допомога в межах сім'ї, дрібні заробітки, домашнє садівництво і городництво, а також дрібна торгівля.

3. Принципи управління системами соціального забезпечення

Перед детальним описом систем соціального забезпечення в Україні і Німеччині варто зробити деякі зауваження щодо загальних принципів, які лежать в основі систем соціального забезпечення.

1. При користуванні послугами приватних страховиків, страхові виплати визначаються еквівалентно до страхових премій, сплачених споживачем. Результатом цього принципу є висока диференціація ставок премій відповідно до ризику, що має споживач (**принцип еквівалентності**). Державні пенсійні фонди у Німеччині працюють переважно згідно цього принципу.

2. Запроваджуючи принцип солідарності, тісний зв'язок між рівнем премії і очікуваними вигодами буде послаблений. Учасники з високими доходами мають платити більше, але не отримують більших вигод у випадку, наприклад, хвороби (**принцип солідарності**). Цьому принципу відповідає фінансування державного медичного страхування у Німеччині, а також, меншою мірою пенсійна система України.

3. Більшість форм солідарності, які мають хороші перспективи, передбачають фінансування певних соціальних виплат із державних податкових надходжень (**принцип добробуту**). Цей принцип набуває все більшої важливості у Німеччині внаслідок того факту, що певні сфери соціального страхування, які діють відповідно до згаданих вище двох принципів, втрачають свою фінансову базу, оскільки співвідношення платників і одержувачів допомоги скорочується. Як і в Україні, причина цього – швидко старіюче населення. Яскравим прикладом є пенсійна система Німеччини, яка не може виконати усі свої зобов'язання перед тими, хто вийшов на пенсію, через той факт, що у старіючому суспільстві все менша і менша чисельність працюючих мають підтримувати все більшу й більшу чисельність пенсіонерів. З метою не класти тягар повністю на спадаючу частку найманих працівників, зростаюча частка німецьких пенсіонерів у даний час фінансується за рахунок податкових надходжень.

4. Необхідно згадати інший принцип, який знаходиться дещо в стороні від згаданих до цього інших принципів. Це **принцип доповнюваності**, згідно якого фінансові зобов'язання варто делегувати наскільки можливо найнижчим суспільним або урядовим рівням. У випадку необхідності соціального забезпечення при досягненні певного віку, це означає, що перший адресат, до якого звертаються за підтримкою, має бути власна сім'я пенсіонера. Якщо сім'я спроможна підтримувати бабусю чи дідуся, чому все суспільство має це робити, якщо сімейні узи ще мають якусь соціальну важливість. Принцип доповнюваності використовується у Німеччині, коли особа звертається за підтримкою суспільства. Перед тим як надати цей вид "допомоги нужденним" тим, чиї пенсії є дуже низькими, щоб оплачувати прожиття та опіку, спочатку визначається чи сім'я даної особи спроможна нести цю "ношу".

4. Німецька система соціального забезпечення у сільському господарстві

Окремо від загальної системи соціального забезпечення, яка охоплює всіх найманих працівників, в Німеччині існує паралельна система для сільського господарства, яка суттєво відрізняється від загальної системи. Даний огляд німецької сільськогосподарської системи не має на меті представити її як гарний взірець. Навпаки, німецька система є непослідовною в принципах, яких вона має дотримуватися, у майже будь-якому аспекті. Особливо це стосується пенсійної частини цієї системи.

Історичні передумови

Відповідно до традиційної системи етичних норм в сільському господарстві, механізми захисту від ризику захворювання, нещасних випадків та інвалідності, а також піклування про людей похилого віку, розглядалися як достеменні завдання фермерської сім'ї відповідно до принципу доповнюваності. Домовленості, які регулюють стосунки між старшим і молодшим поколіннями (які врешті-решт очолюють ферму), були ретельно визначені, переважно в письмовій формі, і іноді навіть уточнювали денну норму хліба, яку господарство мало виділяти тим членам фермерської родини, які вийшли на пенсію. В багатьох регіонах традиції вимагали від пенсіонерів залишати основне фермерське житло і переїжджати в менший будинок, який називали "Altenteil" ("частина для пристарілих"). Метою цих регулювань було забезпечення належного життя для людей похилого віку в той час, як керівництво фермою переходить молодшому поколінню, без виникнення суперечок між поколіннями.

Під час індустріалізації відбувся значний відтік праці з сільськогосподарського сектору, що супроводжувалося скороченням кількості фермерських господарств. На практиці результатом цього стало те, що дуже часто фермерське подружжя, яке вже вийшло на пенсію, не мало жодного спадкоємця, який би міг їх забезпечити за традиційною схемою, як було описано вище. Це призвело до того, що з часом фінансування соціального забезпечення фермерів та сільськогосподарських працівників було дуже обмеженим. На сьогодні існує три особливі системи соціального забезпечення, що стосуються аграрного сектору Німеччини:

- Аграрний пенсійний фонд
- Аграрне медичне страхування
- Аграрне страхування проти нещасних випадків

Страхування проти нещасних випадків було запроваджено у 1886 році, аграрні пенсійні фонди створені в 1957 році. Останній компонент системи соціального забезпечення, медичне страхування фермерів, був створений лише в 1972 році. Продовжуючи головну ідею роботи, нижче коротко описана пенсійна система.

Аграрний пенсійний фонд

У випадку аграрної пенсійної системи потрібно відмітити, що вона існує окремо від загальної пенсійної системи Німеччини. Причина полягає в тому, що загальна система є значно старшою ніж аграрна, і основана на внесках із заробітної плати. Самозайняті фермери в Німеччині не отримують заробітну плату, що робить їх внески не конкурентноздатними порівняно із загальною німецькою пенсійною системою. Однак, ідеєю було створення аграрного пенсійного фонду як солідарної системи. В цій системі, пенсії сплачуються з внесків, зроблених з заробітної плати робітників.

Однак, суми внесків для фінансування цієї системи, згідно з принципом еквівалентності, ніколи не було достатньо через швидке зменшення кількості фермерських господарств у Німеччині. Отже, німецька система соціального забезпечення сільського господарства переважно залежить від підтримки, наданої із загальних податковий надходжень, які можна назвати субсидуванням сільського господарства.

Фонд було створено лише в 1957 році з дуже низькими початковими внесками. Учасниками фонду є усі, хто здійснює оперативне управління аграрними підприємствами, за винятком дуже маленьких господарств. У Німеччині, зазвичай, лише наймані працівники повинні платити до пенсійного фонду фіксовану частину їх загального доходу (в даний час 19.5%). Оскільки фермери є незалежними підприємцями, їх внески визначають відповідно до ринкової вартості всіх активів господарства. Однак, ці внески є дуже низькими і покривають лише 20% видатків фонду, порівняно з 70% у випадку неаграрних загальних пенсійних фондів. Ця відмінність має переважно політичні причини. На сьогодні рівень пенсій зафіксовано на рівні 490 € за місяць для колишніх фермерів і 210 € для їх дружини/чоловіка. Тільки незалежні фермери, які вийшли не пенсію, можуть отримувати пенсії з фонду, і тільки якщо вони сплачували внески протягом не менше 15 років. Наймані робітники сільського господарства роблять внески до загального пенсійного фонду, як і інші робітники.

Загальна оцінка

Підсумовуючи, потрібно зауважити, що німецька система соціально захисту сільського господарства не працює за тими принципами, за якими мала б працювати. Виплати не залежать від внесків, зроблених фермерами, означаючи, що **не принцип еквівалентності,** а **принцип солідарності** визначає частку наданих виплат, які можуть бути покриті власними внесками. Більш того, значна частка витрат системи компенсується з державного бюджету. Це означає, що соціальний захист сільського господарства в Німеччині дуже субсидується, і близько 70% бюджету сільського господарства, який складає 5 мільярдів євро, йде на соціальний захист. Принципом управління цією часткою виплат на соціальне забезпечення є **принцип добробуту**, який, однак, використовується до всіх фермерів незалежно від їх потреби в грошовій підтримці.

Ідея німецької системи полягає в тому, що аграрний сектор платить пенсії фермерам похилого віку. Це може називатися "принципом секторального субсидування", але через те, що аграрний сектор скорочується і використання загальних податкових доходів зростає, німецька система **ніколи не працювала як відокремлена сільськогосподарська система**. Врешті-решт, німецька система тільки незначною мірою **імітує солідарну пенсійну систему**, а насправді вона є майже повністю побудована на податках система добробуту. Отже, це означає підтримку як багатих, так і бідних фермерів-пенсіонерів за рахунок грошей платників податків. Таким чином, така система не може бути рекомендованою як рішення проблеми фінансування сільських пенсіонерів в Україні.

5. Елементи соціального забезпечення у сільській місцевості України

В Україні немає окремої системи соціального забезпечення для сільського населення або зайнятих у сільському господарстві. Щоб зрозуміти функціонування соціального забезпечення на селі, буде розглянута загальна система. Система соціального забезпечення в Україні ґрунтується на існуванні фондів соціального забезпечення, які формуються через обов'язкові і добровільні страхові внески. Є три види обов'язкового державного соціального страхування:

- Система пенсійного страхування.
- Страхування на випадок безробіття.
- Страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням.
- Страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності.

Існуюча система соціального забезпечення побудована на базі колишньої радянської служби соціального забезпечення. В процесі становлення нової системи протягом 1990-х років, чисельність різних внесків на пенсійне та соціальне забезпечення, а також їхні ставки змінювалися кілька разів. Існуюча система була сформована протягом 1998-2001 років в результаті прийняття низки законів. Ці закони України ґрунтуються на міжнародних принципах, зокрема на Кодексі європейського соціального забезпечення і рекомендаціях Міжнародної організації праці. Таким чином, Україна значною мірою покладається на міжнародний досвід, як на основні принципи своєї системи соціального забезпечення.

Якщо раніше фонди соціального забезпечення фінансувалися за рахунок податків, то сьогодні основним джерелом доходів є страхові платежі від роботодавців та найманих працівників. Ставки страхових внесків визначені у процентах до заробітної плати. До певної міри, рівень цих ставок залежить від рівня заробітної плати. На відміну від роботодавців, наймані працівники сплачують лише невелику частину внесків по соціальному страхуванню і взагалі не платять за страхування від нещасних випадків на виробництві.

Необхідно мати на увазі, що перехід від соціального забезпечення, яке ґрунтується на загальному оподаткуванні до внесків із заробітної плати, являє собою одностороннє оподаткування такого виробничого фактору як праця. Така практика підпадає під критику у західних країнах, оскільки це означає, що фактор "праця" стає усе більш дорожчим у порівнянні з капіталом і природними ресурсами, особливо за умови старіючого населення, що створює зростаючі запити до системи соціального страхування.[4] Далі більш детальний опис системи соціального забезпечення буде зосереджено на пенсійному фонді.

Пенсійна система

В Україні існують трудові і соціальні державні пенсії. Трудові пенсії надаються після досягнення певного віку, за інвалідністю або у випадку втрати годувальника. Усі громадяни, які не спроможні працювати, мають право на отримання соціальної пенсії.

Відповідно до описаної вище класифікації принципів соціального страхування, українська пенсійна система притримується принципу солідарності, який означає, що рівень виплат слабо пов'язаний із минулими внесками. Немає єдиної пенсії, але все-таки існує мінімальний рівень пенсії. Минулого року була запроваджена система персоніфікованих пенсійних рахунків. У майбутньому планується встановлювати рівень індивідуальних пенсій відповідно до рівня індивідуальних внесків.

Найчастіше пенсія надається по досягненні певного віку – 77,6% пенсіонерів отримують цей вид пенсії. Чоловіки можуть отримувати пенсію після досягнення 60 років і при мінімальному стажі роботи не менше 25 років. Для жінок відповідні вимоги – 55 років і 20 років стажу. Законодавством передбачено також ряд випадків, які надають право працівнику отримувати пенсію раніше, наприклад, важкі і шкідливі умови праці. Пенсія визначається на рівні 55% заробітної плати, але не менше мінімального рівня пенсії. За кожен додатковий рік зверх мінімального робочого стажу пенсія зростає на 1%. Потягом останніх років середній рівень пенсії у сільській місцевості був на 8-12% нижчим, ніж середній рівень в Україні (Таблиця 2).

Таблиця 2. Середні розміри пенсій в Україні в цілому та у сільській місцевості, грн.

	1990	1998	1999	2000	2001
Середня в Україні	85,23	52,23	60,65	68,91	83,06
Середня сільських пенсіонерів	72,51	48,23	54,75	61,35	73,45

Джерело: Державний комітет статистики України.

В цілому, пенсійне страхування передбачає внески роботодавців і найманих працівників до Пенсійного фонду України. Роботодавці платять 32%, а наймані працівники 2% від фонду оплати праці. Порівняно з низьким рівнем пенсій, ця

[4] Більш детально можливі зміни пенсійної системи обговорюються у роботі S3, "Аналіз проектів законів, що стосуються реформування системи пенсійного забезпечення" Німецької консультативної групи.

відсоткова ставка, здається, є дуже високою. У Німеччині, з її відносно щедрою пенсійною системою, рівень ставки складає близько 20%; ще 10 % фінансуються з податкових надходжень.[5] Однак, велика частка тіньової економічної активності в Україні свідчить, що рівень ухилення стосовно сплати цих внесків дуже високий.

Сільське господарство і платежі по соціальному страхуванню

Система сплати внесків до Пенсійного фонду, а також до інших фондів соціального страхування для зайнятих у сільському господарстві відрізняється від загальної системи в Україні, у зв'язку з існуванням особливої системи оподаткування для сільського господарства.

Фіксований сільськогосподарський податок (ФСП), який замінив 12 податків, враховуючи страхові платежі до згаданих вище фондів соціального забезпечення, був запроваджений на початку 1999 року.[6] Лише 70% з розрахованої суми ФСП сплачується і лише до фондів соціального забезпечення: 68% до пенсійного фонду і 2% до фонду соціального забезпечення на інші цілі. Таким чином, всі податки, що сплачуються аграрними підприємствами, є платежами по соціальному страхуванню. Ця ідея надати аграрному сектору сплату пенсій працівникам господарств схожа з сільськогосподарською пенсійною системою Німеччини.

Але ця система виявилася неспроможною стабільно функціонувати. В той час як зростання заробітної плати супроводжується більшими внесками до загального фонду соціального забезпечення, такого ж не можливо досягти при незмінному ФСП. Так, протягом останніх років внески до фондів соціального забезпечення у формі фіксованого сільськогосподарського податку покривали лише невелику частину соціальних витрат у сільській місцевості. Наприклад, витрати на сплату пенсій покривалися лише на незначну частину (див. Таблицю 3). Тому недоліки української системи дуже схожі із недоліками системи у Німеччині. Крім того, що аграрні підприємства роблять дуже малі внески до Пенсійного фонду, існуюча система ФСП не дозволяє використання персоніфікованих пенсійних рахунків зайнятих у сільському господарстві.

Таблиця 3. Частка пенсійних виплат пенсіонерам у сільській місцевості, фінансована фіксованим сільськогосподарським податком

Рік	Потреба на виплату пенсій сільським пенсіонерам, млн. грн.	Надходження від ФСП, млн. грн.	%
2000 [a)]	5400	559,4	10,4
2000 [b)]	4030	167,9	4,2
2001 [b)]	6700	262,4	3,9

Джерела: a) Послання президента України Л.Д.Кучми до Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України "Про основні напрями реформування системи пенсійного забезпечення населення України", 8 жовтня 2001 року; b) Міністерство праці та соціальної політики України, 2002.

Більше того, складно припустити, що частка населення, які отримують свої доходи у сільському господарстві залишиться стабільною протягом наступних двадцять років.

---

[5] Це означає, що пенсійний тягар на заробітну плату у Німеччині нижчий, ніж в Україні, згідно нормативних актів України.

[6] Німецька консультативні група розглянула питання оподаткування у сільському господарстві більш глибоко у роботі S 4, "Оподаткування і сільське господарство України після 2004 року".

Навпаки, вона стрімко знизиться. Інвестиції у сучасні капітало-інтенсивні технології в українському сільському господарстві призведуть до скорочення чисельності сільськогосподарських працівників. Це означає, що пенсійну систему, яка спрямована на виплату пенсій сільськогосподарським працівникам із фондів, сформованих за рахунок аграрного сектору, буде все складніше виправдати економічно тому, що співвідношення платників і одержувачів буде скорочуватися навіть швидше, ніж в цілому по економіці.

7. Завдання та політичні рекомендації

Головна проблема

Такі стилізовані факти можуть бути підсумками:

- Загальна кількість пенсіонерів, а також тих з них, хто живе в сільській місцевості, швидко зростає в Україні;

- Збільшується кількість людей, які не працюють у великих господарствах, а натомість є самозайнятими на присадибних ділянках або приватних господарствах;

- Отже, кількість людей, які є учасниками і отримують пенсію з солідарної пенсійної системи, яка сьогодні сформована в Україні, буде зменшуватися.

З наведених фактів стає чітким головне завдання аграрної політики щодо сільських пенсіонерів. **В майбутньому доходи сільських "пенсіонерів", які заробили частину своїх грошових доходів як приватні фермери, повинні будуть в усе більшій мірі надходити з інших джерел, ніж сьогоднішня пенсійна система.** Політика має бути такою, щоб підтримувати змогу пенсіонерів отримувати доходи з наступних джерел:

(а) особисті заощадження;

(б) орендна плата за землю;

(в) власне виробництво продуктів харчування;

(г) звичайні пенсії;

(д) допомога сім'ї;

(е) виплати соціальної допомоги.

Деякі з рекомендацій щодо цих джерел доходів подано в наступній частині.

Пропозиції щодо гарантування доходів сільським пенсіонерам

(а) Приватні заощадження

Замість звичайних пенсій, приватні заощадження можуть відігравати важливу роль як джерело доходів у майбутніх періодах. Політика має заохочувати громадян краще використовувати їх заощадження:

- Збереження заощаджень "під подушкою" стало дуже поширеним в країнах з перехідною економікою. Ці гроші є "мертвим капіталом". Причиною такої звички є недовіра до банківської системи.

- Створення довіри до банківського сектору (наприклад через достатні мінімальні резерви) одночасно збільшить заощаджені доходи пенсіонерів завдяки надаванню процентів по депозитах, а також оживить значну частину мертвого капіталу, як джерела інвестицій в економіку країни.

- Пенсійні системи можуть бути створені на базі заощаджень капіталу, інвестованого в акції та державні облігації (замість солідарної системи). Це матиме перевагу в тому, що пенсійні рахунки є персоналізованими, і що їх забезпеченість є менш залежна від демографічних змін в секторі чи економіці загалом.

Аграрна політика не має можливості виконати це завдання самостійно. Однак, вона може лобіювати інші міністерства (економіки, фінансів, праці та соціальної політики) взяти ці аргументи до уваги.

(b) Сплата оренди за землю

Під час реструктуризації КСП в Україні, платежі за оренду землі та майна колишніми колективними сільськогосподарськими підприємствами стали значним джерелом додаткових доходів сільських пенсіонерів. Масовий характер та рівний розподіл цих сплат дозволяє вважати їх елементами соціального захисту. Протягом минулого року, загальна сума орендних платежів склала 3 млрд. гривень. Беручи до уваги те, що майже 60% колишніх власників КСП були пенсіонерами, такі платежі є значною підтримкою. Щоб забезпечити ці платежі, має бути підтримана довгострокова прибутковість аграрних підприємств. Рекомендації:

- Систематизувати та посилити права власності малих власників землі відносно великих господарств, які виступають орендаторами землі. Більш того, будь-які заходи, які прискорюють розвиток конкурентноздатного ринку землі в Україна допоможуть збільшити вартість землі, а, отже, і розмір орендної плати[7].

- Ввести доцільні правила процедури банкрутства аграрних підприємств. Це, перед усім, означає те, що власники та керівники неприбуткових господарств вимушено втратять роботу. Дрібні власники землі не постраждають від таких банкрутств, тому що вони не є співвласниками підприємств, а, отже, не є відповідальними за їхніми зобов'язаннями. Навпаки, вони отримають шанс запропонувати свої земельні паї кращим командам власників/керівників господарств, які будуть в змозі заплатити вищу ренту.

(c) Власне виробництво продуктів харчування

Власне виробництво продуктів харчування є основним джерелом доходів для сільських пенсіонерів. Власне або необхідне для прожиття виробництво зазвичай відбувається на присадибних ділянках цих осіб. Підтримка сільських пенсіонерів у виробництві продуктів харчування не є чимось, в чому держава має *прямо* брати участь. Однак, деякі заходи в політиці сільського розвитку мають позитивний вплив на потенціали створення доходів на присадибних ділянках. Це стосується, насамперед, інвестування в інфраструктуру села, що вдосконалить ринкові зв'язки сільських мешканців. Завдяки цьому вони будуть здатні як купувати дешевші матеріали, так і легше продавати свою продукцію на місцевих ринках.

[7] Німецька консультативна група зверталася до цього питання в її останній книжці про розвиток сільського господарства в Україні.

(d) Звичайні пенсії

Українська пенсійна система все швидше рухається до солідарної системи, яка залежить від внесків із заробітної плати. Цей підхід може забезпечити сплату пенсій сільським пенсіонерам сьогодні, але вона не зможе створити умови для призначення пенсій вільним фермерам завтра. Вільні фермери – це підприємці, які не отримують заробітної плати. Отже ми рекомендуємо:

- Залишити ідею створення державної пенсійної системи особливо для майбутніх українських фермерів, яка ґрунтується на заробітній платі або доходах, з виплатами еквівалентних внесків на солідарній основі.

- В більш довготерміновому періоді солідарні пенсії мають надаватися лише колишнім найманим робітникам, а не незалежним підприємцям.

- Замість субсидування великих аграрних підприємств грошима платників податків, використовувати еквівалентні ресурси для вчасної сплати пенсій колишнім робітникам КСП. Реструктуризація господарств, пов'язана із зменшенням підтримки, вивільнить зайву робочу силу. Ця робоча сила може бути скерована в альтернативний сектор, або ж отримати певний вид соціального забезпечення.

- Зменшити високу ставку відрахувань на пенсію із заробітної плати, щоб зменшити стимули для уникнення цих платежів.

- Сьогоднішнє використання фіксованого сільськогосподарського податку, як бази фінансування пенсій в аграрному секторі, не співвідноситься з зростаючими видатками на пенсії.

- Існуюче застосування фіксованого сільськогосподарського податку також не несумісне з принципом, згідно з яким окремі державні видатки не повинні бути прямо пов'язаними з можливостями певного податку.

(e) Допомога сім'ї

Щоб уникнути перевантаження державного бюджету соціальними трансфертами, ми рекомендуємо дотримуватися допоміжного принципу, описаного вище. Це означає, що у випадку, коли інші джерела доходів є недоступними, спочатку сім'я, а потім держава є відповідальною за особу, яка потребує допомоги. Законодавство щодо заходів соціального добробуту в Україні має зважати на це.

(f) Виплати соціальної допомоги

В періоди низьких доходів бюджету, держава має концентруватися на тих, хто справді потребує допомоги:

- Ті, хто потребує допомоги, мають бути ідентифіковані. Мають підпадати під опіку пенсіонери без родичів або землі, або, що важливіше, хто є занадто старим і неспроможним заробляти додаткові доходи.

- Виплати соціальної допомоги повинні бути індивідуалізовані відповідно до потреби одержувача, та керованими в досить обмежений спосіб, щоб уникнути зловживання ними.

- Відповідальність за надання соціальної допомоги має здійснюватися місцевими бюджетами, тому що вони можуть більш ефективно здійснювати необхідні адміністративні завдання.

О.С., А. К., рецензент Ш. ф. К.-Т.

Січень 2003 р.

Бібліографія

Закон України "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності" від 23 вересня 1999 року, N 1105-XIV.

Закон України "Про пенсійне забезпечення" від 5 листопада 1991 року, № 1788-XII.

Закон України "Про розміри внесків на деякі види загальнообов'язкового державного соціального страхування" від 11 січня 2001 року, № 2213-III.

Закон України "Про страхові тарифи на загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності" від 22 лютого 2001 року, № 2272-III.

Закон України "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням" від 18 січня 2001 року, № 2240-III.

Закон України "Про фіксований сільськогосподарський податок" від 17 грудня 1998 року, № 320- XIV.

Міністерство праці та соціальної політики України, Пенсійний фонд України (2002). "Загальнообов'язкове державне соціальне страхування та пенсійне забезпечення у цифрах і фактах." - Київ – 45 с.

Німецька консультативна група (2002). Аналіз проектів законів, що стосуються реформування системи пенсійного забезпечення. - Консультативна робота S3. - Київ.

Німецька консультативна група (2002). Оподаткування і сільське господарство України після 2004 року. - Консультативна робота S4. - Київ.

Пенсійне забезпечення в Україні. - Інформаційно-статистичний огляд: Міністерство праці та соціальної політики України, Пенсійний фонд України, Агентство США з міжнародного розвитку (проект PADKO),
http://www.pension.kiev.ua/UAnalit/Stat/Oglyad2000/?index.html

Послання президента України Л.Д.Кучми до Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України "Про основні напрями реформування системи пенсійного забезпечення населення України", 8 жовтня 2001 року.

Пугачов М. (2000). Соціально-економічний стан сільської місцевості України //Проект "Аграрна політика для людського розвитку", №17, жовтень 2002 р. – 16 с.

Державний комітет статистики України.