

РЕФОРМУВАННЯ ПЕНСІЙНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ¹

Пенсійна система України потребує термінового фундаментального реформування. Стійкість фінансів пенсійної системи досягла критично низького рівня і вимагає внесення суттєвих змін до її структури. Велика кількість пенсіонерів призводить до високого рівня пенсійних видатків, не зважаючи на невеликий розмір пенсій. Демографічні тенденції створюватимуть все сильніший тиск на пенсійну систему і державні фінанси. Подальше скорочення рівня пенсійних виплат не може бути реальною альтернативою, так як це призведе до збільшення бідності серед громадян літнього віку. Тому реформи повинні бути спрямовані на зменшення притоку нових пенсіонерів і збільшення числа платників пенсійних внесків. Підвищення ефективного пенсійного віку і збільшення необхідного трудового стажу, які є дуже низьким за міжнародними стандартами, разом з подальшим ужорсточінням можливих варіантів дострокового виходу на пенсію будуть сприяти скороченню фінансових дисбалансів пенсійної системи в майбутньому. Крім того, ефективність і справедливість системи може бути поліпшена за рахунок зменшення або усунення категоріальних надбавок і спеціальних професійних пенсій. Існує значний потенціал для розширення бази єдиного соціального внеску і посилення дотримання вимог законодавства щодо сплати ЄСВ. Пенсійна реформа також може мати важливий непрямий вплив на стійкість фінансів пенсійної системи завдяки збільшенню загальної чисельності робочої сили за рахунок представників старіших вікових груп й відповідного збільшення кількості платників єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування і підтримати економічне зростання в більш широкому сенсі.

А. Вступ

1. За нинішніх тенденцій пенсійна система України залишається фінансово нестійкою. Без капітальної перебудови чинна пенсійна система, побудована на внесках на основі доходів, буде, як і раніше, дефіцитною і не здатною забезпечити адекватні і справедливі пенсії для всіх пенсіонерів. Ще до скорочення розміру єдиного соціального внеску, яке набуло чинності з січня 2016 року, Пенсійний фонд України (ПФУ) мав значний дефіцит. Після великої податкової реформи, прийнятої в кінці 2015 року, що в основному включала зменшення ставки єдиного соціального внеску з середнього значення 40 відсотків до фіксованої ставки 22 відсотки, дефіцит ПФУ зріс до 6 ¼ відсотка ВВП в 2016 р. і є одним з найвищих в світі.

2. На цей час пенсійна система забезпечує дуже скромні пенсійні доходи особам похилого віку. Розмір середньої пенсії в Україні на сьогодні складає близько 65-70 доларів США на місяць, що трохи вище міжнародної межі бідності, яка складає 1,90 доларів США на день. У той час як середній валовий коефіцієнт заміщення у 39 відсотків (за оцінками 2015 року) є не надто низьким за міжнародними стандартами, високий рівень недотримання норм законодавства та заниження оподаткованого прибутку, швидше за все, призводять до значного завищення розміру середньої пенсії по відношенню до середньої заробітної плати по всій країні. Відповідно до чинних правил індексації, коефіцієнт заміщення буде знижуватися й далі, досягаючи ще більш соціально нестабільних рівнів.²

3. Несприятливі демографічні тенденції будуть створювати додатковий тиск на фінанси пенсійної системи. Зниження рівня народжуваності та збільшення тривалості

¹ Підготовлено Давідом Амаглобелі (Департамент податково-бюджетних питань)

² Після очікуваного збільшення середньої заробітної плати в зв'язку з рішенням уряду подвоїти мінімальну зарплату починаючи з 2017 року, коефіцієнт заміщення може впасти ближче до 30 відсотків.

життя призведе до зменшення і старіння населення³. Ці демографічні зміни будуть мати істотні наслідки для державних фінансів, особливо для пенсійної системи. Зі скороченням чисельності працездатного населення, число платників єдиного соціально внеску буде знижуватися, в той час як видатки на програми для людей похилого віку, в тому числі пенсії, будуть зростати одночасно зі зростанням частки людей похилого віку в загальній кількості населення. Очікується, що у країнах з економікою, яка розвивається, видатки на державні пенсії зростуть на 5 відсотків ВВП у період між 2015-2100 роками (Clements and others, 2015). З огляду на велику невизначеність у демографічних прогнозах, не можна виключати ще швидшого старіння населення. Отже, вищі посадові особи держави повинні усвідомлювати необхідність термінового реформування програм виплат, включаючи пенсії, з метою пом'якшення впливу старіння населення на державні фінанси.

4. Пенсійна реформа також підтримуватиме цілі уряду щодо збільшення темпів економічного зростання. Це допоможе пом'якшити негативний ефект впливу майбутніх демографічних тенденцій на ринок праці. Частка працездатного населення (населення віком 15-64 років) в загальній чисельності населення в Україні, як очікується, знизиться з 70 відсотків у 2015 році до менш ніж 60 відсотків у 2060 році⁴. Крім того, збільшення частки людей похилого віку в загальній кількості працездатного населення призведе до істотного зниження агрегованого показника частки робочої сили в загальній кількості дорослого населення. У порівнянні з іншими країнами світу Україна має дуже низькі показники участі в робочій силі представників старших вікових груп. Наприклад, в Україні у 2014 році середня частка громадян віком 50-59 років в робочій силі складала 63 відсотки у порівнянні з приблизно 75 відсотками у середньому в країнах ОЕСР.⁵ Розрив є ще більшим для старших вікових груп. Середній показник участі в робочій силі для громадян віком між 60 і 69 роками становить 15 ½ відсотка в Україні у порівнянні з 37 відсотками у середньому в країнах ОЕСР. Основною причиною цього великого розриву є відносно низький встановлений законом пенсійний вік, що призводить до раннього виходу працівників з ринку праці. Наприклад, середній ефективний вік для виходу з ринку праці в Україні складає 58 ½ років для чоловіків і 55,9 років для жінок, для порівняння – середнє значення по ЄС становить 63 ½ і 62 ½ роки відповідно. Пенсійна реформа, яка передбачає підвищення пенсійного віку, створить додаткові стимули для працівників для відкладання виходу на пенсію і, таким чином, обмежить очікуване зменшення робочої сили.

5. Необхідне суттєве коригування політики для створення міцного фундаменту для пенсійної системи. Незважаючи на минулі реформи, включаючи поступове збільшення пенсійного віку для жінок (2011 р.) і ужорсточіння деяких варіантів дострокового виходу на пенсію (2015-16 рр.), за відсутності подальших реформ пенсійна система зіткнеться з великим і зростаючим дефіцитом. Відтак, пенсійна реформа повинна в першу чергу зосереджуватися на обмеженні припливу нових пенсіонерів. Це дозволить також створити потенціал для приведення середньої пенсії до більш соціально прийняттого рівня. Крім того, необхідні й інші реформи, які допомагають підвищити справедливість і ефективність пенсійної системи.

6. Введення так званого другого рівня пенсійної системи буде замало для вирішення основних проблем системи страхування за віком. Дискусії щодо введення обов'язкових накопичувальних програм можуть тільки відволікти увагу від проблем, з якими стикається солідарна система. Крім того, на шляху успішного введення обов'язкових накопичувальних програм в Україні все ще стоїть багато перешкод. За відсутності

³ За сценарієм середнього рівня народжуваності ООН очікується, що Україна переживатиме безперервний чистий відтік мігрантів.

⁴ На основі демографічних прогнозів ООН за сценарієм із середнім рівнем народжуваності

⁵ Для країн ОЕСР коефіцієнт участі в робочій силі обраховується як просте середнє значення показників для вікових груп 50-54 і 55-59.

політичної волі для збільшення розміру пенсійних внесків, переведення існуючих внесків до накопичувальної системи призведе до подальшого збільшення дефіциту солідарної системи, або потребуватиме подальшого скорочення пенсійних виплат за солідарною системою. Таким чином, введення другого рівня пенсійної системи може розглядатися тільки після того, як проблему структурного дефіциту першого рівня буде вирішено на стабільній основі, коли буде забезпечена макроекономічна і фінансова стійкість, і будуть введені в дію всі необхідні елементи правової та регуляторної інфраструктури (всеосяжний закон про діяльність компаній, закон про ринок цінних паперів відповідно до міжнародно визнаних принципів, процедури забезпечення застави і процедур банкрутства, визначені права кредиторів та майнові права, а також введені правила бухгалтерського обліку платіжних систем, визначені функції довірених зберігачів та депозитаріїв)⁶. Оскільки ці умови ще не виконані в Україні, введення накопичувальної системи повинно бути відкладене (Andrews, 2015).

7. Країни регіону, що стикаються з аналогічними проблемами пенсійної системи, вже почали вживати політичних заходів. У квітні 2016 року президент Білорусі видав указ, за яким пенсійний вік збільшується на три роки до 63 років для чоловіків і 58 років для жінок, починаючи з 1 січня 2017 року (на шість місяців щороку). Також, в квітні 2016 року російський парламент прийняв закон про збільшення пенсійного віку для державних службовців до 65 років для чоловіків і 63 років для жінок (з нинішніх 60 років і 55 років відповідно), які діють з 2017 року (на шість місяців щороку). Пропозиції щодо збільшення інших компонентів робочої сили знаходяться в стадії обговорення. У грудні 2016 року парламент Молдови прийняв закон, що збільшує пенсійний вік поступово до 63 років для чоловіків з 62 років і для жінок з 57 років (Таблиця 1)⁷.

В. Чинна пенсійна система України

Високі пенсійні видатки

8. Державні пенсійні видатки в Україні є одними з найвищих в Європі. Незважаючи на зниження в порівнянні до найвищого рівня у 18 відсотків ВВП в 2010 році, рівень витрат на державне пенсійне забезпечення в Україні, як і раніше, залишається одним з найвищих в Європі (рис. 1). У 2016 році пенсійні видатки склали близько однієї чверті від загального обсягу видатків консолідованого бюджету, що також є одним з найвищих показників. Збільшення пенсійних видатків з 2003 року було в основному зумовлено дискретним збільшенням пенсій (рис. 2). Після 2013 року, пенсійні видатки як відсоток ВВП почали різко знижуватися, відображаючи, в основному, ерозію реальної вартості пенсійних виплат, що стала наслідком обмеженої індексації пенсій на тлі високої інфляції. У доповнення до відсутності індексації заходи, прийняті в 2015 році, як-то відмова від пенсійних виплат пенсіонерам, що працюють на державній службі, і утримання 15 відсотків пенсії інших працюючих пенсіонерів, також сприяли зниженню пенсійних витрат.

⁶ Для отримання більш докладної інформації про передумови впровадження накопичувальних компонентів пенсійних систем див. дослідження Х. Рудольфа і Р. Роча (Rudolph і Rocha, 2009).

⁷ На іншому кінці спектру знаходиться Польща, де парламентом в листопаді 2016 року було затверджено план правлячої партії скасувати попередні підвищення пенсійного віку, введені в 2012 році, від 67 до 65 років для чоловіків і 60 років для жінок.

Таблиця 1. Регіональне порівняння пенсійних систем

	Україна	Білорусь	Росія	Молдова
Встановлений законом пенсійний вік (років) 1/				
Чинний (чоловіки / жінки)	60/58	60/55	60/55	62/57
Майбутній (чоловіки / жінки)	60/60	63/58	60/55	63/63
Пенсійні видатки (у відсотках ВВП), 2015 р.	13.4	9.6	9.5	11
Урядові трансферти до фонду соціального страхування, 2015 р. (у відсотках ВВП)	4.8	0.6	3.8	3.4
Кількість пенсіонерів				
у тисячах осіб 2/	12147.2	2559.7	42729	679.9
як відсоток населення віком 60+	120.1	132.8	148.7	100.9
як відсоток загальної кількості населення	27.1	27	29.8	16.7
як відсоток населення працездатного віку 3/	41.7	41.2	45.5	24.4
Середня місячна пенсія, 2015 р.				
у національній валюті 2/	1699.5	2805727	12080.9	1165.2
у доларах США 4/	70.8	151.1	165.7	59.3
Середній валовий коефіцієнт заміщення (відсоток) 5/	39	40.4	33.7	24.8
Очікувана тривалість життя при народженні, 2010-2015 роки				
Чоловіки	65.7	65.3	64.2	67.2
Жінки	75.7	77	75.6	75.4
Очікувана тривалість життя у віці 60 років, 2010-2015 роки				
Чоловіки	15.2	14.5	15.2	14.8
Жінки	20.2	20.9	20.7	19.5
Частка осіб літнього віку в населенні працездатного віку 6/				
У 2015 р.	21.9	20	19.1	13.4
У 2060 р.	42.1	40.6	37.4	52.9
Ставка внеску на соціальне страхування (відсотки) 7/	22	35	30	33.5
Довідково:				
Населення, всього (тисяч)	44823.8	9495.8	143456.9	4068.9
ВВП на душу населення, 2015 р. (долари США)	2,125.40	5,749.10	9,243.30	1,821.90
Джерела: національні органи влади, демографічні прогнози ООН, Перспективи розвитку світової економіки, МБФД і оцінки персоналу МВФ.				
1 / Чинний пенсійний вік вказаний той, що переважає станом на 1 січня 2017 року. Майбутній пенсійний вік вказаний той, який був встановлений у законодавчому порядку і буде досягнутий на певну майбутню дату.				
2 / Станом на 1 січня 2016 року.				
3 / Населення працездатного віку визначається як населення віком від 20 до 64 років.				
4 / Розраховується як середня пенсія в національній валюті, поділена на середній обмінний курс на 1 січня 2016 року.				
5 / Розраховується як середня пенсія в 2015 році, поділена на середню заробітну плату в економіці.				
6 / Розраховується як співвідношення населення віком від 65 років і старше до населенням віком від 15 до 64 років.				
7 / Загальна ставка внесків соціального страхування, в тому числі пенсійних внесків.				

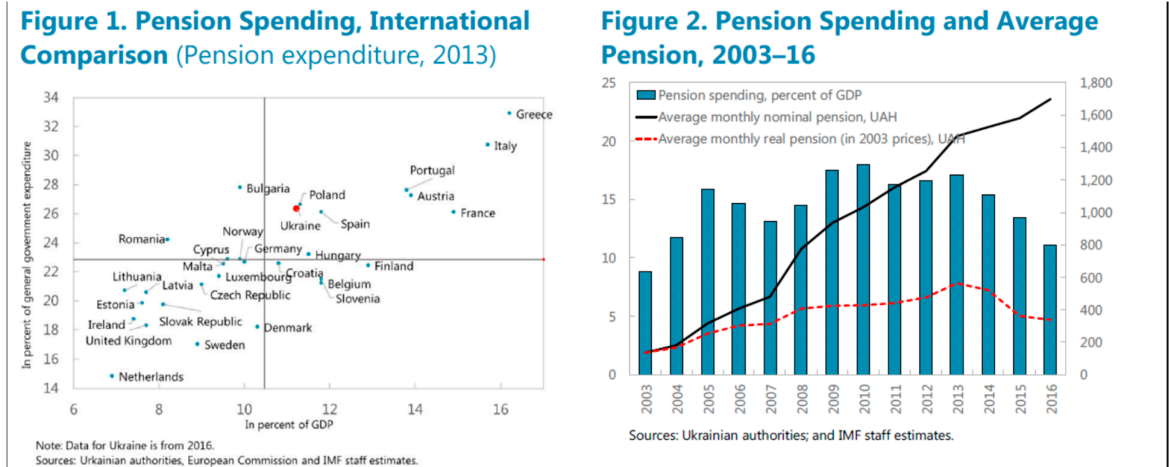


Рис. 1. Пенсійні витрати у країнах світу (Пенсійні видатки, 2013 р.)

Рис. 2. Пенсійні витрати і середня пенсія, 2003-2016 роки

Низький середній рівень пенсій, але високі пенсії для деяких привілейованих груп

9. Проте, пенсійна система забезпечує відносно низький рівень доходів в старості. Наразі сума складає приблизно 65-70 доларів США на місяць, середній розмір пенсії є одним з найнижчих в Європі. У той час, як значення 39 відсотків валового середнього коефіцієнта заміщення (2015 р.) не саме низьке, значне заниження заробітної плати, ймовірно, призводить до завищеної оцінки. Середній розмір надбавок та доплат для отримувачів спеціальних пенсій значно вищий, ніж в середньому звичайна пенсія, але спеціальні пенсії складають менше, ніж 10 відсотків від загальної кількості отримувачів пенсій. Крім того, у зв'язку з тим, що відповідно до чинних правил індексації тільки частина надбавки, яка відповідає мінімальному прожитковому рівню, коригується щороку, розподіл надбавок поступово стає меншим. Наприклад, в 2010 році близько трьох чвертей пенсіонерів мали надбавки менші, ніж середній розмір пенсії, але до 2016 року ця частка збільшилася до більш, ніж 90 відсотків (рис 3). Особи з більш високими заробленими надбавками відчувають велику ерозію реальної вартості своїх надбавок.

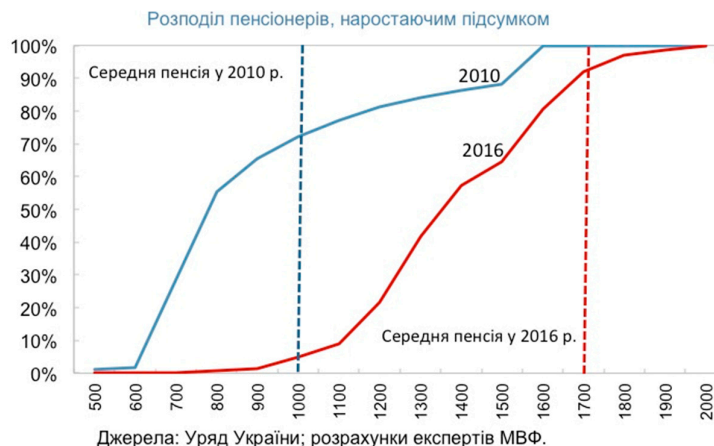


Рис. 3. Розподіл пенсіонерів, наростаючим підсумком

10. Пенсіонери більш ніж десяти професій мають право на привілеї. Ці пенсіонери отримують спеціальні пенсії, розмір яких може перевищувати середню звичайну пенсію з коефіцієнтом IV2-Ю. Ці великі надбавки не обов'язково відображають відносну суму сплачених пенсійних внесків, а радше привілейований статус пенсіонерів (рис. 4).⁸ Отримувачі спеціальних пенсій, кількість яких складає близько 850000 осіб в цілому, включають колишніх державних службовців, міністрів, суддів, членів парламенту, прокурорів, науковців та інших, їхня номенклатура регулюється пенсійними нормами, що визначаються у близько десяти спеціальних законах. З 2015 року не було надано ніяких нових спеціальних пенсій відповідно до закону, де йдеться про те, що поки не буде прийнятий новий пенсійний закон, всі пенсійні положення в спеціальних професійних законах стають недійсними. Зовсім недавно, однак, були поновлені спроби відновити деякі зі спеціальних пенсійних норм. Наприклад, Закон про судову систему, прийнятий в червні 2016 року, гарантує після виходу на пенсію дуже щедрі пенсійні виплати у порівнянні до загальної пенсії⁹. Тому важливо консолідувати всі норми пенсійного законодавства, що наразі розпорошені по різних законах, і гарантувати єдиний принцип пенсійного забезпечення без привілеїв для будь-якої професії (за винятком військових).

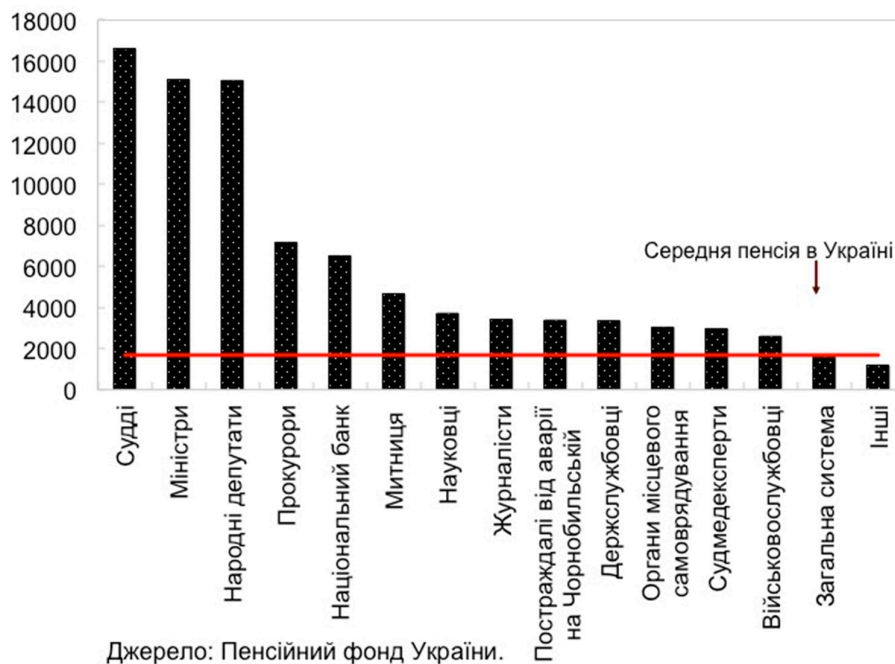


Рис. 4. Середня пенсія отримувачів спеціальних професійних пенсій, станом на 1 січня 2016 р. (грн.)

Дуже ранній вік виходу на пенсію за міжнародними стандартами

11. Велика кількість пенсіонерів є основною причиною відносно високих пенсійних видатків. На додаток до різних варіантів дострокового виходу на пенсію, загальний встановлений законом пенсійний вік, що складає 60 років для чоловіків і 58

⁸ Привілеї одержувачів спеціальних пенсійних ґрунтуються на тому, що надбавки розраховуються за іншою формулою. Зокрема, надбавки для спеціальних пенсій оцінюються відповідно до останніх або кращих декількох років трудового стажу нових пенсіонерів, в той час як відповідно до загального режиму надбавки ґрунтуються на середньому рівні заробітної плати протягом всього періоду трудового стажу.

⁹ Відповідно до закону, базові оклади суддів встановлюються у розмірі від 30 до 50 мінімальних заробітних плат, в залежності від рівня суду. Крім того, загальна сума оплати праці суддів включає в себе різні надбавки. Розмір пенсії розраховується як 50 відсотків від загальної суми заробітної плати плюс 2 відсотки за кожний рік служби понад 20 років.

років для жінок, є одними з найнижчих в Європі (рис 5). Встановлений законом пенсійний вік в подальшому буде поступово збільшуватися в багатьох європейських країнах, в той час як в Україні пенсійний вік для жінок буде рости тільки до тих пір, поки не досягне 60 років у 2021 році. В результаті, кількість пенсіонерів в Україні велика, особливо в порівнянні з розміром загальної чисельності населення і населення старше 65 років (рис 6)¹⁰. Із загальної кількості пенсіонерів у 12,3 млн. осіб на початку 2016 року, $\frac{3}{4}$ склали пенсіонери за віком, близько 10 відсотків були пенсіонерами за інвалідністю, а решта пенсіонери, які отримують пенсії у зв'язку з втратою годувальника або через ранній вихід на пенсію.

Figure 5. Statutory (Prospective) Retirement Age*

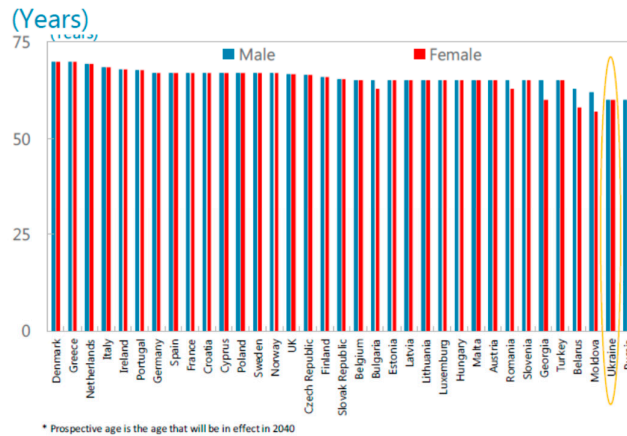


Рис. 5. Встановлений законом (майбутній) пенсійний вік (років)

Figure 6. Number of Pensioners

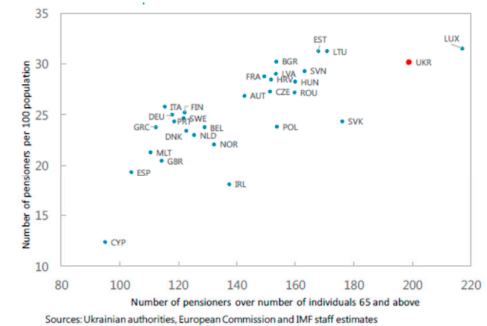


Рис. 6. Кількість пенсіонерів

12. Широке поширення отримали професійні варіанти дострокового виходу на пенсію, що також сприяє збільшенню чисельності пенсіонерів. Почасти як наслідок радянської спадщини, представники різних професій мають право на пенсію на більш пільгових умовах, ніж ті, що виходять на пенсію на загальних умовах. Протягом останніх кількох років уряд прийняв низку заходів щодо обмеження можливості дострокового виходу на пенсію, проте існує можливість подальшого обмеження зростання кількості дострокових виходів на пенсію з одночасним поліпшенням справедливості пенсійної системи. Осіб, які отримують право на достроковий вихід на пенсію, можна розділити на дві основні категорії: працівники, зайняті на небезпечних виробництвах і представники привілейованих професій:

- *Працівники, зайняті на небезпечних виробництвах.* Перелік професій, що вважаються небезпечними, встановлюється постановою Кабінету Міністрів України, і, як правило, відомий як списки 1 і 2¹¹. Близько 1,3 мільйона осіб достроково вийшли на пенсію відповідно до двох списків станом на 1 січня 2016 року. Мінімальний потенційний пенсійний вік встановлюється на рівні 50 і 55 років для працюючих на шкідливих

¹⁰ За непідтвердженою інформацією, велика кількість пенсіонерів також може бути пов'язана з поганим веденням обліку пенсіонерів, як, наприклад, через невисоку швидкість надходження інформації відомості про смерть пенсіонера досягають ПФУ із затримками, в результаті чого пенсійні виплати продовжуються.

¹¹ Нормативна база для списків 1 та 2 включає Закон України “Про пенсійне забезпечення” (№ 1788), постанови Кабінету Міністрів про затвердження переліків виробництв, професій, посад і показників, що дають право на пенсію на пільгових умовах (№ 36) та про затвердження процедури для атестації робочих місць щодо умов безпеки (№ 442).

виробництвах за списками 1 і 2 відповідно¹². Крім того, повинні виконуватися вимоги щодо загального трудового стажу і стажу роботи на шкідливому виробництві (Таблиця 1). Наприклад, чоловіки, зайняті на шкідливих виробництвах за списком 1, повинні мати щонайменше 25 років загального трудового стажу, з яких не менше 10 років на шкідливому виробництві. Уряд прийняв дві важливих зміни до системи дострокового виходу на пенсію для працівників, зайнятих на небезпечних виробництвах. По-перше, в березні 2015 року пенсійний вік для жінок, що працюють за професіях з обох списків, почав поступово збільшуватися на п'ять років, також збільшилася на 5 років тривалість необхідного трудового стажу для чоловіків і жінок. По-друге, ці два списки, які були досить застаріли, були переглянуті в червні 2016 року з метою приведення їх у відповідність до сучасної номенклатури видів професійної діяльності і видалення тих видів професійної діяльності, які більше не можуть вважатися небезпечними. Ця зміна дозволить скоротити кількість осіб, які мають право на достроковий вихід на пенсію за списками 1 і 2, приблизно на 40 відсотків у майбутньому.

- *Представники привілейованих професій.* Особи в різних професійних групах з правом дострокового виходу на пенсію, які включають в себе вчителів, лікарів, митців, працівників громадського транспорту і трактористів та низку інших, мають право на вихід на пенсію за умови, що вони відповідають критеріям або мінімального необхідного трудового стажу, або мінімального трудового стажу і віку виходу на пенсію – для кожної професії ці критерії встановлюються окремо (Таблиця 2). Бортпровідники і авіаційні диспетчери можуть виходити на пенсію у віці 50 років, в той час як для інших груп, де має значення вік виходу на пенсію, його мінімум складає 55 років. Проте, найбільша група – це працівники в сфері охорони здоров'я і освіти, що складають близько 1/3 щорічного припливу дострокових пенсіонерів. Для того, щоб скористатися перевагами дострокового варіанту виходу на пенсію на сьогодні вчителі і лікарі повинні мати принаймні 26 років трудового стажу і вік 50,5 років.¹³ Закон також вимагає звільнення зі свого поточного місця роботи для того, щоб претендувати на достроковий вихід на пенсію.

¹² Для жінок мінімальний вік виходу на пенсію в 50 років буде досягнуто до 2024 року.

¹³ Мінімальний трудовий стаж і мінімальний пенсійний вік буде зростати до 30 років і 55 років до 2024 і 2026 років відповідно.

Таблиця 2. Критерії дострокового виходу на пенсію

	Чоловіки		Жінки	
	Пенсійний	Тривалість	Пенсійний	Тривалість
	вік	трудового стажу *	вік	трудового стажу *
<i>Особи, які мають право на достроковий вихід на пенсію на підставі віку і трудового стажу</i>				
Список № 1 виробництв, робіт, професій, посад 1/	50	25 (10)	50	20 (7.5)
Список № 2 виробництв, робіт, професій, посад 2/	55	30 (12.5)	55	25 (10)
Трактористи 1/	55	30 (20)	55	25 (15)
Водії громадського транспорту 1/	55	30 (12.5)	55	25 (10)
Жінки, зайняті в текстильній промисловості 2/			55	20
Доярки 2/			55	20
Жінки, зайняті у вирощуванні тютюну 2/			55	20
Жінки, зайняті в сільському господарстві і				
<i>Особи, які мають право на достроковий вихід на пенсію на підставі трудового стажу</i>				
Педагогічні працівники 3/	55	30	55	30
Медичні працівники 3/	55	30	55	30
Працівники сектору соціальної допомоги 3/	55	30	55	30
Спортсмени		25		25
Митці 5/	55	20-35	55	20-35
Пілоти і тест-пілоти 3/	50	30	50	25
Авіаційні диспетчери 4/	50	25 (12.5)	50	22.5 (10)
Бортпровідники 1/	55	30 (15)	50	25 (10)
Залізничники 1/	55	30 (12.5)	55	25 (10)
Польові працівники (в геології, гідрології та інших) 1/	55	30 (12.5)	55	25 (10)
Лісоруби 1/	55	30 (12.5)	55	25 (10)
Інженери акваторії порту 1/	55	30 (20)	55	25 (15)
Працівники рибної промисловості 1/	55	30 (12.5)	55	25 (10)
Джерело: Українське пенсійне законодавство.				
* У дужках: мінімальна кількість років трудового стажу на виробництві, що дає право на достроковий вихід на пенсію.				
1 / Вимоги щодо мінімального стажу роботи для чоловіків і мінімального віку для жінок наберуть чинності з 2024 року.				
2 / Мінімальний вік виходу на пенсію набере чинності з 2024 року.				
3 / Вимога щодо мінімального стажу роботи набере чинності з 2024 року, а мінімального пенсійного віку з 2026 року.				
4 / Вимоги щодо мінімального стажу роботи і мінімального пенсійного віку для жінок наберуть чинності з 2024 року.				
5 / Мінімальний пенсійний вік набере чинності з 2026 року.				

Великий структурний дефіцит пенсійного фонду

13. Наразі доходи ПФУ покривають лише близько 2/5-х його загальних витратів (Таблиця 3). Доходи складаються з єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, з якого близько 80 відсотків за рішенням Кабінету

Міністрів спрямовується до ПФУ, а решта до інших фондів соціального страхування. Після податкової реформи 2015 року середня ефективна ставка єдиного соціального внеску, яка складала близько 40 відсотків, з 1 січня 2016 була знижена до нового рівня з фіксованою ставкою 22 відсотки¹⁴. В результаті, надходження від єдиного соціального внеску знизилися майже на 4 відсотки ВВП в 2016 році, з яких ПФУ втратив близько 3 ½ відсотка ВВП. Це недонадходження повністю фінансується за рахунок трансфертів з державного бюджету.

Таблиця 3. Операції Пенсійного фонду України у 2012 – 2016 роках

	2012	2013	2014	2015	2016
	факт.	факт.	факт.	факт.	опер.
(млрд. грн.)					
Доходи	158.0	166.9	165.9	169.9	112.1
Видатки	233.7	250.4	243.5	265.7	254.8
Загальний баланс	-75.7	-83.5	-77.6	-95.8	-142.7
Фінансування	75.7	83.5	77.6	95.8	142.7
Трансферти з Державного бюджету	64.5	83.2	75.8	94.8	143.8
Казначейська позика	11.9	0.3	1.0	0.0	0.0
Інше	-0.7	0.0	0.8	1.0	-1.1
(як відсоток ВВП)					
Доходи	11.2	11.4	10.5	8.6	4.9
Видатки	16.6	17.1	15.3	13.4	11.2
Загальний баланс	-5.4	-5.7	-4.9	-4.8	-6.3
Фінансування	5.4	5.7	4.9	4.8	6.3
Трансферти з Державного бюджету	4.6	5.7	4.8	4.8	6.3
Казначейська позика	0.8	0.0	0.1	0.0	0.0
Інше	0.0	0.0	0.1	0.1	0.0
Довідково:					
ВВП (млрд. грн.)	1,405	1,465	1,587	1,979	2,280

Джерела: Українська влада і оцінки експертів МВФ.

¹⁴ До реформи існувало 67 різних ставок єдиного соціального внеску в діапазоні 36.76-49.70 відсотків в залежності від ступеня шкідливості виробництва. Ефективна ставка становила близько 40 відсотків, з яких 3,5 відсотка сплачувалося працівником, а решта роботодавцем. Після реформи фіксована ставка 22 відсотки, що сплачується лише роботодавцем, замінила кілька різних ставок.

Слабкий зв'язок між виплатами і внесками

14. Уряд забезпечує універсальну підтримку тим пенсіонерам, чії зароблені пенсії є меншими за прожитковий мінімум. Оскільки багато осіб декларують низькі доходи, всі вони, швидше за все, матимуть право на отримання трудової пенсії у розмірі, нижчому за встановлений законом мінімальний прожитковий мінімум, який щорічно визначається у Законі про державний бюджет України. Мінімальний термін сплачування внесків у 35 і 30 років для чоловіків і жінок відповідно гарантує, що особа буде отримувати принаймні мінімальну пенсію. Мається на увазі, що велика кількість пенсіонерів отримуватиме доплату на додаток до розрахованої заробленої пенсії. У випадках, коли період сплати внесків становить менше, ніж 35 / 30 років, але більше 15 років, особа може отримати доплату, якщо розрахована зароблена пенсія є нижче мінімальної, але доплата буде зменшена пропорційно до періоду сплати пенсійних внесків, яких не вистачає до встановленого законом терміну. Ці доплати не залежать від перевірки матеріального стану і ефективно демотивують сплачувати внески до пенсійної системи. На цей час існує більш ніж сім мільйонів пенсіонерів із загальної кількості в 12 мільйонів пенсіонерів, які отримують мінімальну пенсію.

15. Конституція України гарантує право всіх пенсіонерів на отримання пенсії на рівні прожиткового мінімуму. Величина прожиткового мінімуму визначається як загальна вартість всіх товарів і послуг, необхідних для нормального функціонування людського організму і для задоволення культурних і соціальних потреб індивідуума. Кошик включає в себе продукти харчування і основні нехарчові продукти та послуги. Прожитковий мінімум визначається окремо для дітей у віці до 6 років, дітей віком між 6 і 18 роками, для працездатних осіб, а також для осіб літнього віку. Мінімальний прожитковий мінімум використовується, крім іншого, для визначення розміру мінімальної заробітної плати, мінімальної пенсії і різних виплат соціальної допомоги. Однак, починаючи з 1 січня 2017 року, мінімальний розмір заробітної плати більше не буде дорівнювати прожитковому мінімуму, в той час як величина мінімальної пенсії, як і раніше, буде визначатися розміром прожиткового мінімуму для осіб літнього віку. Це, ймовірно, збільшить тиск щодо не прив'язування у подальшому мінімальної пенсії до прожиткового мінімуму.

Низькі надходження від єдиного соціального внеску і податки

16. Низька ставка єдиного соціального внеску, невелика кількість платників і значне зниження заробітної плати є ключовими причинами недостатніх доходів ПФУ.

- *Низький рівень пенсійних внесків.* Після скорочення ставки єдиного соціального внеску майже вдвічі з січня 2016 року, ставка пенсійних внесків перетворилася з однієї з найвищих в одну з найнижчих в Європі (рис. 7). Ключовим мотивом скорочення ставки єдиного соціального внеску було бажання зменшити порушення законодавства, оскільки вважалося, що високий рівень ставки єдиного соціального внеску сприяв ухиленню від сплати податків. Крім того, він створював відносно високе навантаження на отримувачів невисокого доходу, оскільки існувала верхня межа для суми сплачених внесків. Однак, недотримання законодавства є багатовимірною проблемою, і немає жодних ознак того, що тільки зниження ставки єдиного соціального внеску може сприяти виведенню доходів з тіньового сектора економіки. Аналіз даних за 2016 рік показує лише дуже скромний вплив на поліпшення дотримання вимог законодавства щодо сплати єдиного соціального внеску (рис. 8). Таким чином, органам адміністрування доходів необхідно активізувати свої зусилля по боротьбі з низьким рівнем дотримання законодавства. Крім зниження загальної ставки єдиного соціального внеску, фізичні особи - підприємці, які обрали спрощений

режим оподаткування для малих платників податків, користуються пільгами, оскільки вони платять 22 відсотки однієї мінімальної заробітної плати незалежно від отриманого доходу, що призводить до зниження ефективної ставки єдиного соціального внеску¹⁵.

Figure 7. Pension Fund Contributions, 2013

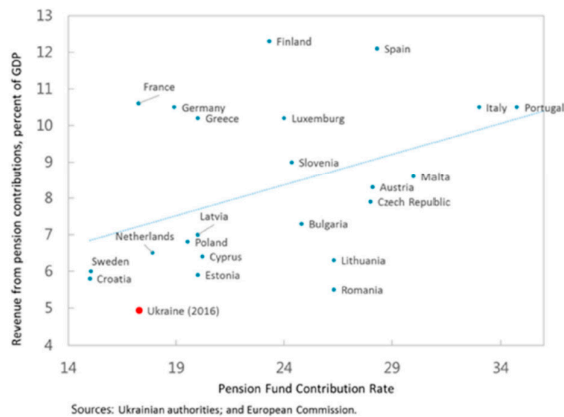


Рис. 7. Внески до Пенсійного фонду, 2013 р.

Figure 8. Contributions to Year-on-Year SSC Revenue Growth (UAH billion)

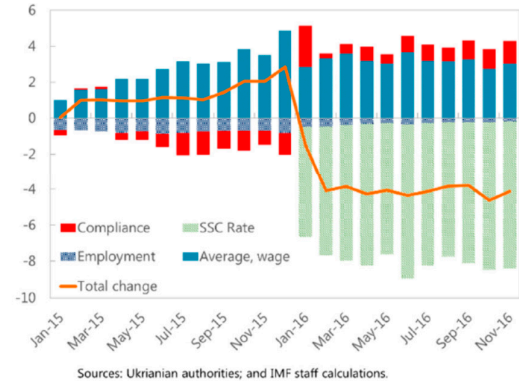


Рис. 8. Фактори, що впливають на темпи (рік до року) зростання ЄСВ

- *Мала кількість платників внесків.* Пенсійна система України створює замало стимулів для сплати внесків, наслідком чого є один з найнижчих показників пенсійного забезпечення в Європі, де співвідношенням отримувачів пенсій і платників пенсійних внесків складає 1:1 (рис. 9). Це частково пояснюється радянською спадщиною, оскільки до здобуття Україною незалежності майже всі працівники були зайняті, і тому були в змозі накопичити достатню кількість років трудового стажу для здобуття права на отримання пенсії. У той же час, Україна має дуже невелику частку платників внесків у загальній кількості населення працездатного віку. З близько 18 мільйонів працездатного населення в 2015 році, з яких, за оцінками, 16,4 мільйона зайнятих, тільки 12,3 млн. платять єдиний соціальний внесок. Основною причиною низького числа платників внесків є високий ступінь неофіційного працевлаштування¹⁶.

- *Заниження розміру заробітної плати.* Недотримання норм законодавства впливає не тільки на зайнятість, але й на розмір декларованої заробітної плати. За невідтвердженою інформацією, переважає виплата заробітної плати в конвертах, що підтверджується офіційними даними, які свідчать про високу концентрацію заробітної плати у розмірі нижче двох мінімальних заробітних плат. Частка працівників, офіційна заробітна плата яких є нижчою за 1 і 2 мінімальної заробітної плати, становила близько 30 і 60 відсотків у 2013 році відповідно (рис. 10). Подвоєння мінімальної заробітної плати, що набрало чинності з 1 січня 2017 року, було продиктовано необхідністю узаконити деякі з цих неофіційних зарплат. Значне заниження заробітної плати також є ознакою слабого стимулювання сплати пенсійних внесків¹⁷.

¹⁵ Цей режим створює можливість для арбітражу, оскільки він сприяє найму працівників як фізичних осіб – підприємців.

¹⁶ Певною мірою це пояснюється також законодавчим звільненням певних груп від обов'язкових платежів єдиного соціального внеску.

¹⁷ Наприклад, для осіб з трудовим стажем, достатнім для отримання мінімальної пенсії, гранична вигода від повідомлення про отримання зарплати, вищої однієї мінімальної заробітної плати, але меншої двох мінімальних розмірів заробітної плати, близька до нуля через існуючу політику, відповідно до якої уряд зобов'язаний встановити доплату до заробленої пенсії з метою доведення її до мінімального прожиткового

Figure 9. Support Ratio, 2013

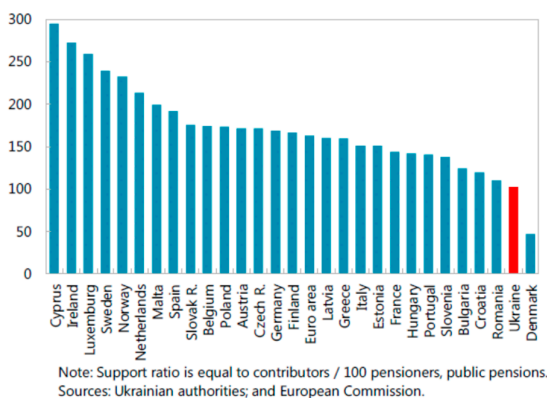


Рис. 9. Коефіцієнт підтримки, 2013 р.

Figure 10. Distribution of Employees by Income, 2013

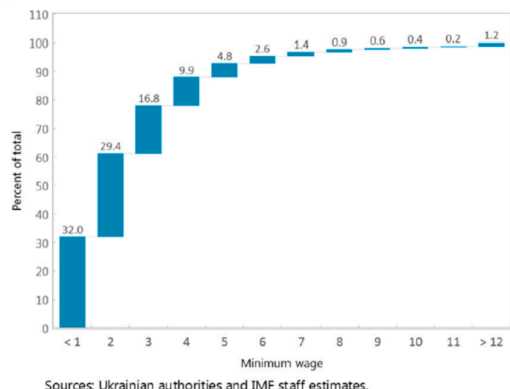


Рис. 10. Розподіл працівників за рівнем доходу, 2013 р.

17. Лише близько 0,1 відсотка всіх пенсіонерів в даний час мають сплачувати податок на доходи. Відповідно до загальноприйнятої практики, пенсійні виплати вважаються доходами майбутніх періодів і підлягають оподаткуванню принаймні один раз: або у час сплати внесків або на момент отримання виплат. У нефондованих пенсійних системах, внески, як правило, звільняються від оподаткування, в той час як виплати оподатковуються повністю. Більшість країн дотримуються саме такої моделі. В Україні, єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування звільнений від оподаткування. З 1 січня 2015 уряд знизив граничний обсяг, вище якого пенсійний дохід обкладається податком, з 10 до 3 розмірів мінімального прожиткового мінімуму, встановленого для пенсіонерів. Незважаючи на те, що більшість пенсіонерів залишаються звільненими від оподаткування, це був крок у правильному напрямку. Однак в червні 2016 року парламент вніс зміни до Податкового кодексу і скасував оподаткування пенсій, знову встановивши граничний обсяг у розмірі 10 прожиткових мінімумів.

Спеціальні надбавки

18. Пенсіонери, які мають особливий статус, пов'язаний з їх громадянським внеском у розвиток держави, або постраждалі особи мають право на отримання надбавок та доплат до своїх звичайних пенсій. Ці надбавки встановлені у приблизно шести законах, найбільші групи громадян, яких вони стосуються, включають ветеранів війни (близько 1,1 мільйона осіб станом на 1 січня 2015 року) і так званих дітей війни (близько 3,3 мільйона осіб)¹⁸. Інші групи включають ветеранів праці, донорів крові, жертв нацистських переслідувань, жертв Чорнобильської катастрофи, а також людей, що проживають в гірських районах. Ці надбавки та доплати встановлюються у формі відсотку мінімальної пенсії, або фіксованої суми в гривнях. Наприклад, ветерани війни отримують доплату від 25 до 50 відсотків від мінімальної пенсії. Ці пенсійні надбавки не мають ніякого відношення до виконання надходжень від єдиного соціального внеску і надаються всім одержувачам, які підпадають під критерії, викладені у відповідних законах, що визначають статус і пов'язані з ним привілеї. Всі ці надбавки по суті функціонують як невдалі адресні виплати соціального забезпечення. Натомість, перевірка матеріального стану отримувачів категоріальних надбавок і доплат до пенсій зробили б систему більш

рівня.

¹⁸ Діти війни визначаються як особи, які на час закінчення Другої світової війни (2 вересня 1945), були у віці 18 років або молодше.

справедливою і дозволила б вивільнити ресурси для більш ефективного скорочення масштабів бідності.

С. Додатковий тиск, що створюється через демографічні зміни

19. На відміну від інших країн Європи, де очікується, що скорочення чисельності населення почнеться з 2020-тих років, в Україні вже спостерігається зменшення чисельності населення (рис 11). Після піку зростання на початку дев'яностих років чисельність населення України неухильно скорочується. Ключовим фактором стало різке погіршення рівня народжуваності, який впав до дуже низьких рівнів у період 2000-2005 рр. – у середньому 1,2 дитини на одну жінку. Хоча рівень народжуваності трохи зріс з того часу, на сьогодні середній коефіцієнт народжуваності 1 ½ дітей на одну жінку є значно нижчим середнього світового показника 2 ½. У той же час, очікувана тривалість життя при народженні поліпшується, проте, вона, як і раніше, залишається досить низькою (другий найнижчий показник в Європі). В результаті, коефіцієнт співвідношення кількості осіб літнього віку до кількості населення працездатного віку у період між 1960 і 2015 роками подвоївся.

20. Населення України продовжуватиме і надалі скорочуватися і старіти, що призведе до значних змін в демографічній структурі в найближчі десятиліття. За більшості сценаріїв, населення України буде швидко скорочуватися і старіти. За умови збереження поточних значень рівнів народжуваності і смертності кількість населення буде знижуватися й надалі приблизно на 30 відсотків до 2050 року. Однак, сценарій ООН з середнім рівнем народжуваності передбачає поступове покращення показників народжуваності в найближчі десятиліття, обмежуючи скорочення чисельності населення до 20 відсотків до 2050 року. У той же час, населення буде швидко старіти, і розподіл населення за віковими групами буде набагато більш пропорційним. Очікується, що коефіцієнт співвідношення кількості осіб літнього віку до кількості населення працездатного віку зросте майже вдвічі до 2050 року, що в цілому відповідає тенденціям в інших країнах в регіону, але є набагато вищим у порівнянні з рештою країн світу.

21. Пенсійні видатки як відсоток ВВП можна спрогнозувати, використовуючи тотожність, у якій державні пенсійні видатки розкладаються на чотири ключових елементи (Clements and others, 2014)¹⁹. Ці компоненти включають: (i) коефіцієнт заміщення (RR), який розраховується як співвідношення середньої пенсії до середнього випуску на одного працівника; (ii) коефіцієнт покриття (CR), який вимірюється як частка пенсіонерів в загальній чисельності населення старше пенсійного віку (старше 65 років); (iii) співвідношення кількості осіб літнього віку до кількості населення працездатного віку (ODR), який вимірюється як відношення населення у віці старше 65 років до чисельності населення працездатного віку (15-64 років); і (iv) зворотна величина трудової участі (LP), що визначається тут як частка робітників у загальній чисельності населення працездатного віку.

$$PE = RR \times CR \times ODR \times \frac{1}{LP} \quad (1)$$

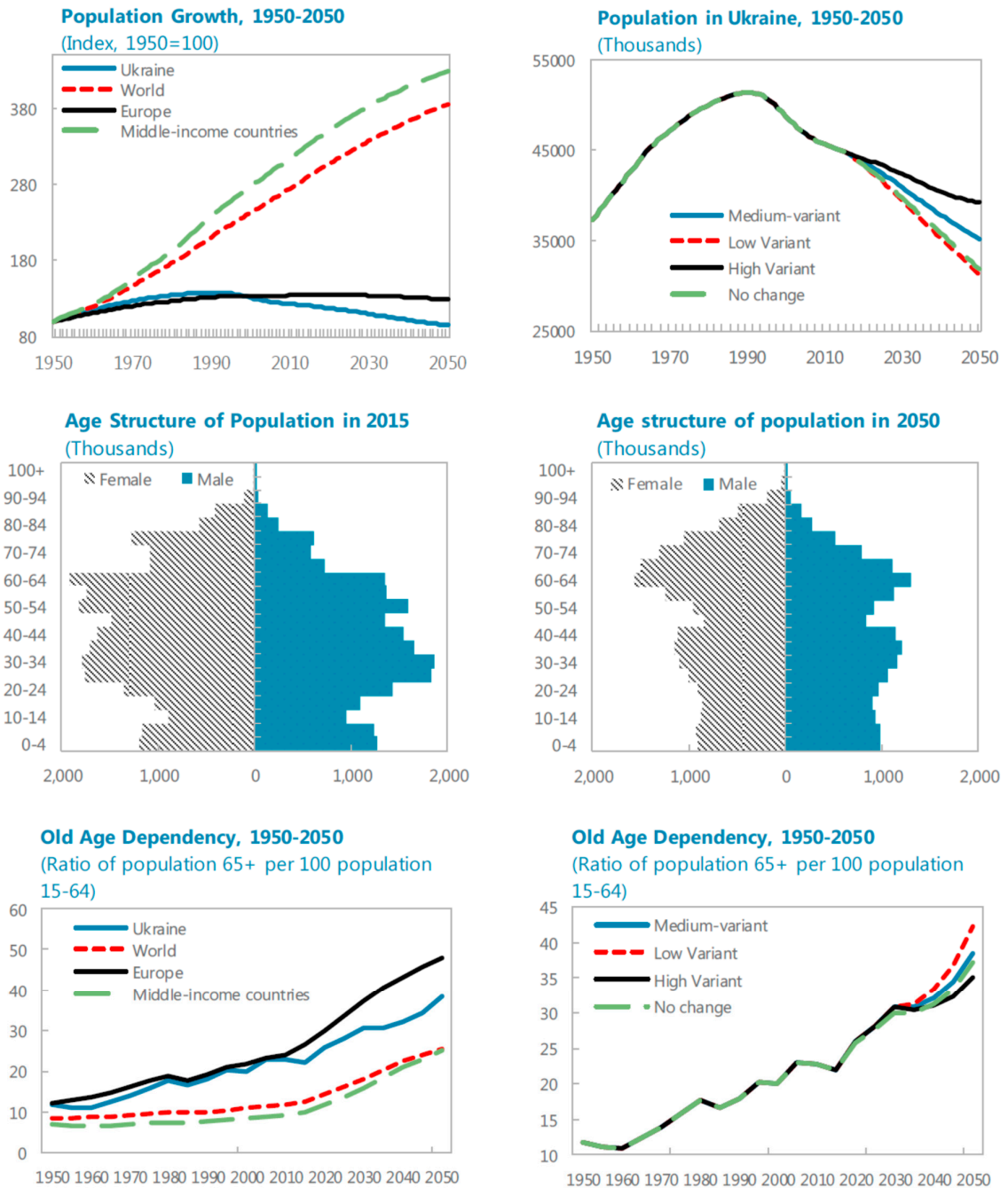
Де,

$$PE = \frac{\text{Пенсійні видатки}}{\text{ВВП}}; RR = \frac{PE/\text{пенсіонери}}{\text{ВВП}/\text{працівники}}; CR = \frac{\text{Пенсіонери}}{\text{Населення}_{65+}};$$

$$ODR = \frac{\text{Населення}_{65+}}{\text{Населення}_{15-64}}; LP = \frac{\text{Працівники}}{\text{Населення}_{15-64}}$$

¹⁹ Для отримання більш детальної інформації щодо методології див. дослідження Д. Амаглобелі і Вей Ши “Як оцінити фінансові наслідки демографічних зрушень: гранульований підхід” (Amaglobeli and Shi, 2016)

Figure 11. Demographic Trends



Source: UN World Population Prospects (2015).

Рис. 11. Демографічні тенденції

22. За всіх демографічних сценаріїв, очікується, що пенсійні видатки у відсотках ВВП в довгостроковій перспективі значно зростуть (рис. 12). У довгостроковій перспективі пенсійні витрати, як очікується, збільшаться приблизно на 6

відсотків ВВП на основі базового сценарію ООН, що передбачає середній рівень народжуваності. Проте, зростання видатків може бути значно нижчим або вищим в залежності від того, чи відповідатиме демографічний прогноз сценарію з високим або низьким рівнем народжуваності відповідно. Ці прогнози повністю залежать від розвитку демографічної ситуації і базуються на припущеннях про незмінність політики. Вони також не враховують можливих поведінкових реакцій, які можуть виникнути, наприклад, від триваючого збільшення пенсійного віку для жінок. Прогнозується, що коефіцієнт заміщення залишатиметься незмінним на рівні 2015.²⁰ Це означає вищий рівень індексації інфляції, ніж той, що береться до уваги за чинними правилами, і компенсаторні збільшення середніх розмірів пенсій, що виникають в результаті природного зменшення кількості пенсіонерів, які отримують категоріальні надбавки і доплати. Очікується, що агрегований коефіцієнт охоплення слідуватиме відповідному сценарію зростання населення і передбачатиме, що показники участі у пенсійній системі для конкретних вікових і гендерних груп не відрізняться від значень 2015 року²¹. Рівень участі в робочій силі багато в чому буде визначатися динамікою зміни населення і передбачатиме, що показники участі у пенсійній системі і рівень зайнятості для конкретних вікових та гендерних груп матимуть значення, середнє за останніх п'ять років (2010-2015 рр.). Через швидке зростання коефіцієнта співвідношення кількості осіб літнього віку до кількості населення працездатного віку відповідно до поточних демографічних прогнозів, він є ключовим фактором зростання пенсійних витрат.

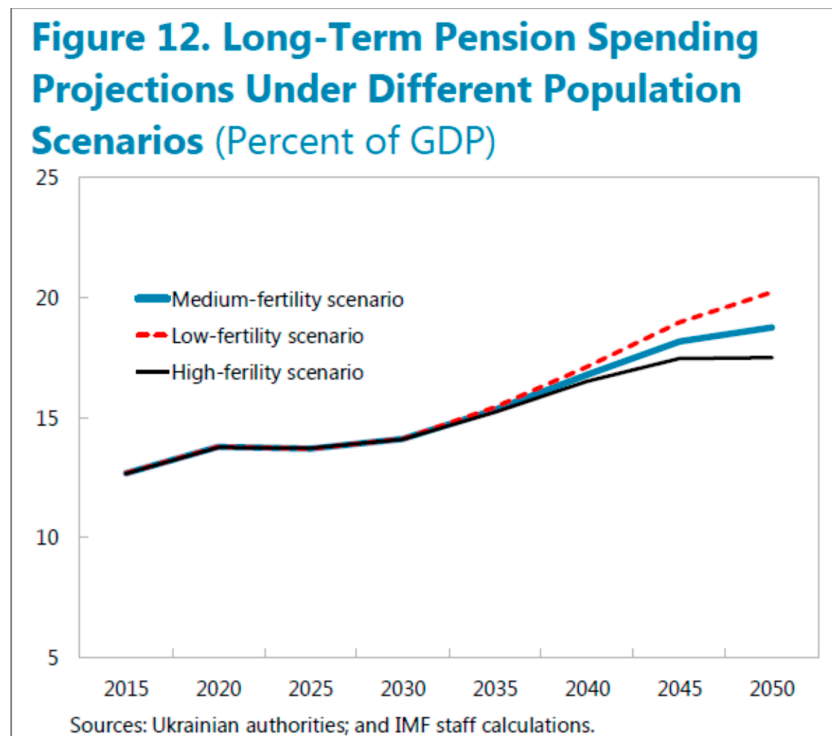


Рис. 12. Довгостроковий прогноз пенсійних видатків за різними сценаріями зміни кількості населення (у відсотках ВВП)

²⁰ Коефіцієнт заміщення, що використовується для розрахунків, складає 39 відсотків і розраховується як відношення середньої пенсії до середньої в масштабі всієї економіки заробітної плати в 2015 році.

²¹ Це припущення також включає відсутність ефекту від зниження числа пенсіонерів в результаті поступового збільшення числа осіб без достатньої кількості років сплати внесків

D. Варіанти реформи

Важкий стан пенсійної системи України вимагає комплексних реформ. Жодний захід або незначні зміни не допоможуть закрити великий і все більше зростаючий дефіцит пенсійної системи, одночасно створивши можливості для забезпечення адекватного розміру пенсії. Таким чином, реформа повинна поєднувати в собі різні заходи, зосередивши увагу на поступовому скороченні пенсійних витрат до більш прийнятних рівнів, в основному, за рахунок обмеження припливу нових пенсіонерів. З огляду на те, що середня пенсія невелика, подальше зниження її рівня не є життєздатним варіантом.

23. Оскільки політичні заходи мало як можуть впливати на основні тенденції демографічного розвитку, основним виходом для України є реформування пенсійної системи. У зв'язку з цим можна було б розглянути два основні варіанти: зниження рівня пенсійних виплат і зниження рівня охоплення. Крім того, влада могла б розглянути можливість збільшення пенсійного оподаткування для заможніших категорій громадян та підвищення ставок єдиного соціального внеску. Однак, з огляду на продовження політики уряду щодо зменшення загального податкового навантаження на економіку, варіанти для збільшення податків будуть вважатися набагато менш зручними. Щодо єдиного соціального внеску, існують широкі можливості для поліпшення дотримання вимог законодавства шляхом вирішення проблеми заниження заробітної плати і шляхом реформування спрощеного податкового режиму.

Зниження коефіцієнта заміщення

24. Зменшення коефіцієнта заміщення є дійсно можливим варіантом, але ця політика ризикує привести до подальшого збільшення рівня бідності серед осіб літнього віку. Як вже говорилося вище, нинішню пенсійну систему навряд чи можна вважати щедрою, і зниження коефіцієнта заміщення призведе до подальшого скорочення доходів громадян літнього віку. За збереження поточної політики, однак, зниження середнього коефіцієнта заміщення стане неминучим. По-перше, правила індексації інфляції означають, що тільки частина пенсійної виплати буде і надалі проіндексована, що призведе до подальшого зменшення розміру пенсійних виплат. По-друге, з триваючим зниженням частки пенсіонерів, які отримують різні категоріальні надбавки і доплати, середній розмір пенсії буде знижуватися швидше, ніж це впливає з поточного правила індексації. По-третє, припинення надання спеціальних пенсій новим пенсіонерам з червня 2015 року за умови відсутності подальшого поширення нових спеціальних режимів буде також сприяти зменшенню середнього розміру пенсії. Таким чином, в той час як скорочення коефіцієнта заміщення може допомогти зекономити бюджетні кошти, цей варіант може не бути соціально прийнятним. Для того, щоб уникнути природного зниження поточних темпів зміни коефіцієнтів заміщення, уряду буде необхідно змінити чинні правила індексації інфляції. Для наочності можна розрахувати значення коефіцієнта, яке дозволить стабілізувати витрати пенсійного фонду. Збереження рівня видатків Пенсійного фонду на нинішньому рівні без зміни політики за нинішніх демографічних тенденцій потребуватиме зниження коефіцієнта заміщення приблизно до 28 відсотків в довгостроковій перспективі.

Зниження притоку нових пенсіонерів

25. Для того, щоб обмежити приток нових пенсіонерів у пенсійну систему, реформи повинні бути спрямовані на підвищення ефективного пенсійного віку для чоловіків і жінок:

- Підвищення пенсійного віку є найбільш ефективним варіантом, що

дозволить обмежити приплив нових пенсіонерів в пенсійну систему (наприклад, див. Swiecicki and others, 2010). З огляду на те, що за встановленим законом пенсійним віком Україна займає останні місця в регіоні, збільшення пенсійного віку повинно бути найочевиднішим варіантом. Поступове підвищення пенсійного віку допоможе краще співвіднести пенсійний вік зі зростанням очікуваної тривалості життя і дасть змогу поліпшити коефіцієнт підтримки за рахунок збільшення числа платників пенсійних внесків і скорочення числа пенсіонерів. Це б призвело до більш широкої участі в робочій силі представників старших вікових груп, що створило б протидію демографічно зумовленому скороченню робочої сили, і, отже, дозволило уникнути зниження потенційного зростання. Підвищення пенсійного віку не тільки скоротить число одержувачів пенсій, але також сприятиме підвищенню коефіцієнта заміщення для осіб, які подовжують свою трудову діяльність. Якщо встановлений законом пенсійний вік буде поступово збільшений до 65 років, чого можна б було досягнути до 2026 року для чоловіків і до 2031 для жінок (рис. 13), з одночасним підвищенням пенсійного віку для інших груп відповідно до збільшення загального пенсійного віку, – це дозволить отримати економію близько 3 ½ відсотка ВВП до 2050 року по відношенню до базового прогнозу. Підвищення пенсійного віку поступово до 63 років уможливить економію у обсязі близько 2 відсотків ВВП до 2050 року (рис. 14).

- **Подальше ужорсточіння ранніх варіантів виходу на пенсію може стати додатковим інструментом у скороченні притоку нових пенсіонерів.** Як вже зазначалося вище, різні варіанти дострокового виходу на пенсію є фактором, що призводить до великої кількості пенсіонерів. Продовження зусиль щодо ужорсточіння можливостей дострокового виходу на пенсію стане ефективним засобом отримання додаткових фіскальних заощаджень. Цього можна досягнути, насамперед, шляхом переведення працівників, зайнятих в секторах охорони здоров'я і освіти на загальний режим виходу на пенсію. Крім того, пенсійна реформа для працівників, зайнятих на небезпечних виробництвах, може мати на меті введення додаткового нарахування до єдиного соціального внеску для цих професій, що підлягає сплаті роботодавцями, їхнє накопичення на персоналізованих рахунках, які будуть використовуватися як проміжне фінансування на період між достроковим виходом на пенсію і загальним виходом на пенсію.

- **Пізнішого виходу на пенсію також можна досягти за рахунок збільшення вимог до мінімального трудового стажу, а також шляхом створення позитивних стимулів для більш пізнього виходу на пенсію і негативних стимулів для дострокового виходу на пенсію.** Особи, які виходять на пенсію раніше, можуть отримувати зменшені пенсійні виплати (наприклад, не мати право на доплату до рівня мінімальної пенсії та мати пенсію, нараховану із застосуванням більш низьких ставок нарахування). Для того, щоб стимулювати пізніший вихід на пенсію, особам, які відповідають критеріям виходу на пенсію, але вирішили продовжити роботу, наприклад, можна надати право на отримання вищої граничної ставки нарахування.

26. Перевірка матеріального стану осіб, що отримують категоріальні надбавки, і забезпечення єдиного принципу пенсійного забезпечення без привілеїв для будь-яких професій. Перевірка матеріального стану з використанням, наприклад, критеріїв доходів і активів дозволить зробити систему більш справедливою, збільшити зв'язок між пенсійними внесками та виплатами і вивільнити ресурси для більш ефективного скорочення масштабів бідності. Крім того, уряд повинен консолідувати все пенсійне законодавство, що наразі розпорошене по різних законодавчих актах, а також забезпечити єдиний принцип пенсійного забезпечення без привілеїв для будь-якої професії.

Додаткові варіанти реформ

27. Розширення бази нарахування єдиного соціального внеску може підвищити доходи ПФУ. Після різкого зниження ефективної ставки розширення бази буде природним наступним кроком. Це буде легше реалізувати, враховуючи неявний соціальний контракт з бізнес-спільнотою щодо початку «детінізації» зарплат в обмін на зниження податкового тягаря. Масштаби заниження заробітної плати та зайнятості вказують на існування значного потенціалу для посилення дотримання вимог законодавства шляхом вдосконалення податкового адміністрування. Крім того, розширення бази для платників податків, що обрали спрощений режим оподаткування і використовують преференційний режим, сплачуючи єдиний соціальний внесок не пропорційно своїм доходам, а на основі мінімальної заробітної плати, може в подальшому допомогти у розширенні бази єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування.

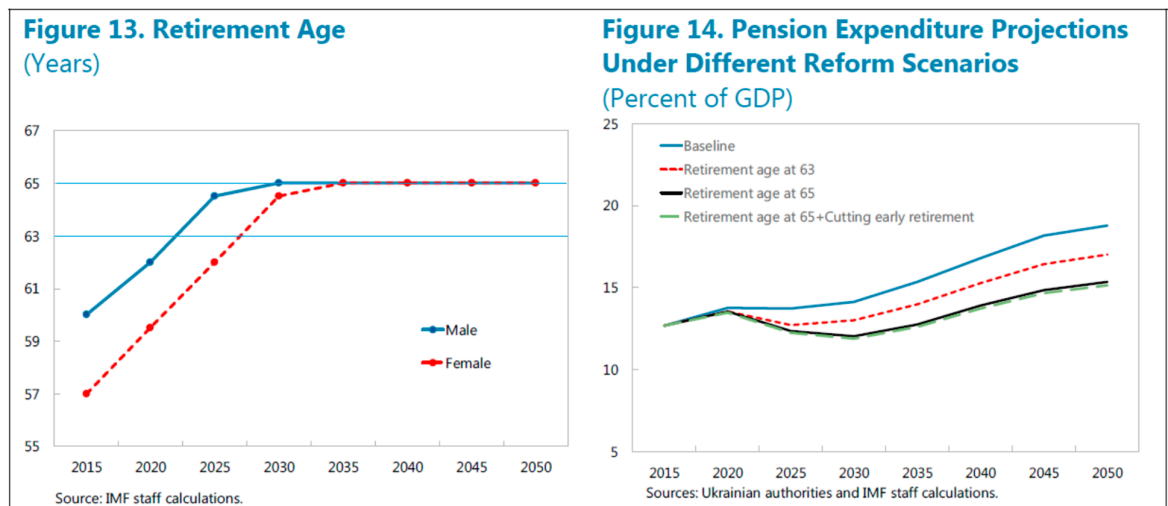


Рис. 13. Пенсійний вік (років)

Рис. 14. Прогноз пенсійних видатків за різними сценаріями реформи

Список літератури

Amaglobeli, David and Wei Shi, 2016, "How to Assess Fiscal Implications of Demographic Shifts: A Granular Approach," Fiscal Affairs Department How-To Notes (<http://www.imf.org/external/pubs/ft/howtonotes/2016/howtonotel602.pdf>).

Andrews, Emily S., 2015, "Pillar II Preconditions: Implications for Ukraine," USAID Financial Sector Development Program in Ukraine.

Clements, Benedict, Frank Eich, and Sanjeev Gupta (eds.), 2014, "Equitable and Sustainable Pensions: Challenges and Experience (Washington: International Monetary Fund).

Clements Benedict, Kamil Dybczak, Vitor Gaspar, Sanjeev Gupta, and Mauricio Soto, 2015, "The Fiscal Consequence of Shrinking Populations," IMF Staff Discussion Note SDN/15/21, October.

European Commission, 2015, "The 2015 Ageing Report—Underlying Assumptions and projection Methodologies" (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/).

Rudolph, Heinz and Roberto Rocha, 2009, "Enabling Conditions for Second Pillars of Pension Systems," World Bank, Policy Research Working Paper.

Swiecicki, M., L. Tkachenko, and I. Chapko, 2010, "Demographic and Financial Preconditions of the Pension Reform in Ukraine: Forecast," Blue Ribbon Analytical and Advisory Centre.

United Nations, 2015, "World Population Prospects: The 2015 Revision," New York: United Nations, <http://esa.un.org/wpp/>.