



International
Labour
Organization

Майбутнє Пенсійної Системи України

Адекватність, Охоплення та Стійкість

СОЦІАЛЬНИЙ ЗАХИСТ



ГРУПА ТЕХНІЧНОЇ ПІДТРИМКИ ГІДЕРІ ПРАЦІ ТА БЮРО МОП ДЛЯ КРАЇН ЦЕНТРАЛЬНОЇ ТА СХІДНОЇ ЄВРОПИ

Майбутнє Пенсійної Системи України

Адекватність, Охоплення та Стійкість

Copyright © International Labour Organization 2019

First published 2019

Publications of the International Labour Office enjoy copyright under Protocol 2 of the Universal Copyright Convention. Nevertheless, short excerpts from them may be reproduced without authorization, on condition that the source is indicated. For rights of reproduction or translation, application should be made to ILO Publications (Rights and Licensing), International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland, or by email: rights@ilo.org. The International Labour Office welcomes such applications.

Libraries, institutions and other users registered with reproduction rights organizations may make copies in accordance with the licences issued to them for this purpose. Visit www.ifrro.org to find the reproduction rights organization in your country.

Future of the Ukrainian pension system: adequacy, coverage and sustainability / International Labour Organization; ILO Decent Work Technical Support Team and Country Office for Central and Eastern Europe. -Budapest: ILO, 2019

Майбутнє пенсійної системи України: адекватність, охоплення та стійкість / Міжнародна організація праці; Група технічної підтримки з питань гідної праці та Бюро МОП для країн Центральної та Східної Європи. – Будапешт: МОП, 2019

9789220316283 (print)

9789220316290 (web PDF)

The designations employed in ILO publications, which are in conformity with United Nations practice, and the presentation of material therein do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the International Labour Office concerning the legal status of any country, area or territory or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers.

The responsibility for opinions expressed in signed articles, studies and other contributions rests solely with their authors, and publication does not constitute an endorsement by the International Labour Office of the opinions expressed in them.

Reference to names of firms and commercial products and processes does not imply their endorsement by the International Labour Office, and any failure to mention a particular firm, commercial product or process is not a sign of disapproval.

Information on ILO publications and digital products can be found at: www.ilo.org/publns.

Printed in Hungary

Cover photo© 2018 The Associated Press

Зміст

Передмова	v
Вступ	vii
Резюме	ix
Адекватність допомог по старості у пенсійній системі України	3
1.1 Адекватність допомог по старості на основі міжнародних стандартів	3
1.1.1 Керівні принципи забезпечення доходу у похилому віці - Рекомендація № 67	3
1.1.2 Мінімальні норми соціального забезпечення пенсій за віком – Конвенції № 102 та № 128 та Рекомендація № 131	4
1.1.3 Забезпечення базового доходу та доступність до суттєвої охорони здоров'я для всіх – Рекомендація № 202	6
1.1.4 Забезпечення адекватності протягом усього життя шляхом індексації пенсій.....	7
1.2 Оцінка адекватності пенсій за віком в українській пенсійній системі	8
1.2.1 Пенсійна формула	9
1.2.2 Пенсійний вік та необхідний період страхового стажу.....	13
1.2.3 Індexсація пенсій	15
1.2.4 Мінімальна гарантована пенсія.....	16
1.3 Висновки та рекомендації	22
1.3.1 Варіанти вдосконалення адекватності пенсій за віком та підвищення мінімальних гарантій	22
1.3.2 Заключні примітки.....	24

Охоплення та відповідність розміру виплат – неформальна економічна діяльність та незадекларована праця	29
2.1 Аналіз проблеми	29
2.2 Прогалини в охопленні пенсійною системою України	31
2.2.1 Охоплення застрахованих працівників.....	31
2.2.2 Низький рівень участі населення в робочій сили та високий рівень безробіття.....	32
2.2.3 Неформальна економіка та незадекларована праця	33
2.2.4 Нестандартні форми зайнятості.....	36
2.3 Висновки та рекомендації	38
2.3.1 Заходи щодо розширення охоплення системами соціального забез- печення в Україні	38
2.3.2 Заключні зауваження.....	41
Фінансування української пенсійної системи	45
3.1 Поточна фінансова ситуація Пенсійного фонду	45
3.2 Результати довгострокових актуарних прогнозів	48
3.2.1 Початкові примітки.....	48
3.2.2 Основні результати актуарної оцінки Пенсійного фонду 2017 р. ..	49
3.3 Висновки та рекомендації	56
3.3.1 Фінансові та соціальні наслідки прогнозу поточного статусу.....	56
3.3.2 Необхідність вивчення більш широкого спектру варіантів заходів	56
Запровадження обов'язкової накопичувальної системи пенсій: попереджувальні примітки.....	59
Висновки.....	65
Використані джерела.....	66

таблиць

Таблиця 1.1.	Порівняння пенсійних ставок для пенсіонера з 30-річним страховим стажем за різними коефіцієнтами стажу.....	11
Таблиця 1.2.	Порівняння коефіцієнтів заміщення типової пенсії з 30-річним страховим стажем за різними коефіцієнтами стажу та темпами зростання заробітної плати.....	12
Таблиця 1.3.	Умови призначення пенсій за віком	14
Таблиця 1.4.	Кількість щойно призначених пенсій за статтю та страховим стажем, 2016–2018 рр.....	15
Таблиця 1.5.	Кількість щойно призначених пенсій за статтю та страховим стажем, 2016–2018 рр.....	17
Таблиця 1.6.	Порівняння встановленого законодавством та фактичного прожиткових мінімумів, 2015–2019 рр.	18
Таблиця 1.7.	Порівняння прожиткових мінімумів, мінімальної та середньої заробітних плат та мінімальної пенсії, 2015–2019 рр.	21
Таблиця 2.1.	Кількість пенсіонерів за видом пенсії, 2016–2019 рр.	29
Таблиця 2.2.	Охоплення державною пенсійною системою, 2015–2018 рр.	31
Таблиця 2.3.	Формальна та неформальна зайнятість, 2017 р.....	33
Таблиця 3.1.	Пенсійний фонд України, 2015–2019 рр.	45
Таблиця 3.2.	Основні фінансові показники Пенсійного фонду, 2015–2018 рр.	47
Таблиця 3.3.	Основні макроекономічні показники, 2015–2018 рр.	49
Таблиця 3.4.	Основні економічні прогнози на 2020–2050 рр.	49
Таблиця 3.5.	Основні демографічні прогнози за трьома варіантами, 2020–2050 рр.	50
Таблиця 3.6.	Прогнозована чисельність населення за статтю та віком, 2020–2050 рр. (низький варіант).....	51
Таблиця 3.7.	Прогнозована кількість застрахованих осіб та платників внесків за статтю, 2020–2050 рр.	52
Таблиця 3.8.	Прогнозована кількість пенсіонерів за статтю та типом, 2020–2050 рр.	53
Таблиця 3.9.	Прогнозовані середні коефіцієнти заміщення за статтю та видом пенсії, 2020–2050 рр.	54
Таблиця 3.10.	Прогнозована кількість пенсіонерів, які отримують мінімальну пенсію, 2020–2050 рр.	54
Таблиця 3.11.	Прогнозовані доходи та видатки Пенсійного фонду на 2020–2050 рр.	55

рисунків

Рисунок 1.1.	Порівняння типових пенсій з 30-річним страховим стажем з різними критеріями бідності, 2018	19
Рисунок 2.1.	Прогнозована кількість пенсіонерів за віком у відсотках від кількості населення віком 65 років і старше, 2020–2050 рр.	30
Рисунок 2.2.	Рівень зайнятості робочої сили за статтю та віком, 2018 р.	32
Рисунок 2.3.	Сукупний розподіл заробітної плати, з якої сплачуються внески, 2016–2018	35

модулів

Модуль 1.1.	Аналіз пенсійної формули пенсії за віком в Україні	25
Модуль 1.2.	Співвідношення між річним зростанням заробітної плати та темпом зростання трирічного середнього ковзного значення заробітної плати	26
Модуль 1.3.	Оцінка вартості підвищення пенсії	27
Модуль 2.1.	Досвід Польщі щодо розширення охоплення соціальним забезпеченням та покращення дотримання та збору внесків	42
Модуль 4.1.	Уроки вивчені з трьох десятиліть приватизації пенсій	62

Передмова

В умовах постійно мінливих соціально-економічних та політичних умов наразі Україна стоїть перед вирішальним вибором для визначення майбутнього пенсійної системи.

МОП прагнула допомогти українському уряду та соціальним партнерам у цьому процесі через проект «Вихід з нестабільності через ефективні національні мінімальні норми соціального забезпечення у періоди тривалого конфлікту та жорсткої економії», який координував Кенічі Хіросе, провідний спеціаліст з питань соціального захисту Групи технічної підтримки гідної праці та Бюро МОП для країн Центральної та Східної Європи (ILO DWT/CO-Budapest).

Цей звіт, розроблений як частина вищезазначеного проекту, проводить поглиблений аналіз пенсійної системи України та визначає основні труднощі та проблеми її майбутніх реформ щодо адекватності, охоплення та стійкості. Основні висновки та рекомендації цього звіту були представлені та обговорені на національній тристоронній зустрічі в Києві у жовтні 2019 р., де важливе розуміння ситуації в Україні та дебати щодо національної політики були представлені тристоронніми партнерами українського уряду та роботодавцями і профспілками. Коментарі українських тристоронніх партнерів—відображені в цьому заключному звіті.

Даний звіт був підготовлений Кшиштофом Хагемейером та Міхалом Полаковскі з Міжнародного центру дослідження та аналізу (ICRA). Цей заключний звіт був завершений під керівництвом Кенічі Хіросе. Технічні коментарі були надані Відділом з питань соціального захисту МОП у Женеві.

Проект та звіт отримали величезну користь завдяки допомозі Сергія Савчука, національного координатора МОП в Україні, та Інни Голюк, асистента проекту. Додаткове дослідження підготувала Наталія Поляк з Науково-дослідного інституту праці і зайнятості населення Міністерства соціальної політики України і Національної академії наук України. Афена Бочаніс надала редакційну допомогу щодо англійської версії звіту, і Олена Гуз переклала даний звіт на українську мову.

Ми віримо, що рекомендації, представлені у цьому звіті щодо політики, сприятимуть національній дискусії щодо формування майбутнього бачення української системи, яка є стійкою в довгостроковій перспективі та гарантує адекватне забезпечення доходу для всіх.

Будапешт, грудень 2019 р.

Маркус Пілігрім

Директор

Групи технічної підтримки гідної праці
та Бюро МОП для країн Центральної
та Східної Європи

Кенічі Хіросе

Провідний спеціаліст з питань соціального
захисту

Групи технічної підтримки гідної праці
та Бюро МОП для країн Центральної та
Східної Європи

Вступ

Ряд факторів—економічні труднощі, збройний конфлікт, зовнішній тиск з метою дотримання заходів жорсткої економії, міграція, безробіття та постійна неформальність на ринку праці—впливає на майбутній напрямок української пенсійної системи.

Декларація століття МОП про майбутнє сфери праці, прийнята Міжнародною конференцією праці в червні 2019 р., закликає, серед іншого, продовжити розробку орієнтованого на людину підходу до формування майбутнього сфери праці шляхом зміцнення спроможності всіх людей скористатися можливостями, що відкриваються в сфері праці, яка зазнає змін, за допомогою загального доступу до всеосяжного та стійкого соціального захисту (Міжнародна конференція праці, 2019).

У цьому контексті Україна зробила важливі кроки до забезпечення мінімальних рівнів допомог із соціального забезпечення. У 2016 р. Україна ратифікувала Конвенцію № 102 про мінімальні норми соціального забезпечення (1952 р.) та прийняла зобов'язання стосовно всіх дев'яти видів допомог із соціального забезпечення, тим самим беручи на себе зобов'язання підтримувати встановлені на міжнародному рівні мінімальні норми соціального забезпечення.

Однак після ратифікації Конвенції №102 уряд у 2017 р. прийняв пенсійну реформу, яка спрямована на підвищення рівня пенсійних виплат, але яка суттєво обмежує майбутні пенсії. Українські соціальні партнери висловили велику занепокоєність стосовно даних реформ, які негативно впливають на системи соціального забезпечення та загрожують їхній основній функції—забезпечення базового захисту під час кризи.

На основі оцінки заходів даної реформи та консультацій із соціальними партнерами МОП представила коментарі до законопроекту у 2017 р., надаючи попереджувальні зауваження щодо адекватності майбутніх пенсій та наголошуючи на необхідності збільшення доходів Пенсійного фонду України шляхом покращення дотримання та збору внесків (МОП, 2017).

Дане дослідження проводить поглиблений аналіз пенсійної системи України та розробляє варіанти політики з метою забезпечення адекватного рівня пенсій відповідно до міжнародних норм праці, розширення охоплення, зокрема, для працівників неформальної економіки та покращити довгострокову стійкість пенсійної системи України. Цей звіт

також може розглядатися як подальший всебічний огляд української системи соціального забезпечення, проведеного МОП (МОП, 2016b), з акцентом на системі пенсій за віком.

Даний звіт організовано наступним чином: розділ 1 аналізує адекватність рівня допомог пенсійної системи за віком. Він розглядає реформовану пенсійну формулу, умови отримання пенсії, метод індексації та мінімальну гарантовану пенсію з урахуванням вимог міжнародних стандартів. У розділі 2 аналізуються прогалини в охопленні пенсійної системи та їхній майбутній вплив на загальну адекватність системи. Особлива увага приділяється поширеній неформальності, незадекларованій праці та новим нестандартним формам зайнятості на ринку праці України. У розділі 3 розглядається фінансовий стан Пенсійного фонду України та критично підсумовуються результати актуарної оцінки, проведеної Пенсійним фондом. Розділ 4 надає коментарі до нещодавньої пропозиції стосовно запровадження обов'язкової накопичувальної пенсійної системи з урахуванням міжнародного досвіду.

Резюме

У 2016 р. Україна ратифікувала Конвенцію № 102 про мінімальні норми соціального забезпечення (1952 р.) та прийняла зобов'язання стосовно всіх дев'яти видів допомог із соціального забезпечення, тим самим беручи на себе зобов'язання підтримувати встановлені на міжнародному рівні мінімальні норми соціального забезпечення. Однак після ратифікації Конвенції № 102 уряд у 2017 р. прийняв пенсійну реформу, яка спрямована на підвищення рівня пенсійних виплат, але яка суттєво обмежує майбутні пенсії. Українські соціальні партнери висловили велику занепокоєність стосовно даних реформ, які негативно впливають на системи соціального забезпечення та загрожують функції забезпечення базового захисту під час криз.

Дане дослідження проводить поглиблений аналіз пенсійної системи України та розробляє варіанти політики з метою забезпечення адекватного рівня пенсій відповідно до міжнародних норм праці, розширення охоплення, зокрема, для працівників неформальної економіки та покращити довгострокову стійкість пенсійної системи України. Даний звіт також надає коментарі стосовно нещодавньої пропозиції щодо запровадження обов'язкової накопичувальної пенсійної системи з урахуванням міжнародного досвіду.

Адекватність пенсій за віком

Пенсійна формула

Відповідно до поточної пенсійної формули кожний повний рік страхового стажу забезпечує 1 відсоток базової заробітної плати. Таким чином, після 30 років страхового стажу пенсійна ставка становить 30 відсотків. Якщо брати до уваги ставки податку на доходи фізичних осіб, пенсійні ставки становлять відповідно 36,6 (при ставці податку 18 відсотків) відсотка та 37,3 (при ставці податку 19,5 відсотка) відсотка. Жодна з цих ставок не досягає 40 відсотків.

З іншої сторони, якщо коефіцієнт стажу становить 1,35 відсотка за кожен рік страхового стажу, тоді пенсійна ставка після 30 років страхового стажу становить 40,5 відсотка. Якщо брати до уваги ставки податку на доходи фізичних осіб, пенсійна ставка становить відповідно 49,4 відсотка та 50,3 відсотка. При такому коефіцієнті стажу пенсійні ставки як у чистій, так і у валовій заробітній платі перевищують 40 відсотків.

Індексація пенсій

Впровадження до сучасного пенсійного законодавства автоматичної індексації пенсій є важливим кроком для гарантування забезпечення доходу протягом усього періоду виходу на пенсію. Рівень індексації пенсій – це середній показник темпів зростання споживчих цін у попередньому році та зростання середньої бази нарахування за три попередні календарні роки, що передують виходу на пенсію.

Застосування даного методу індексації є переважно кращим варіантом, ніж практика чистої індексації цін, прийнята багатьма іншими країнами, або змішана індексація, надаючи збільшенню заробітної плати меншого значення. З іншого боку, використання трирічного середнього ковзного значення для зростання заробітної плати може спричинити затримки у коригуванні купівельної спроможності пенсій з часом, коли темпи зростання номінальної заробітної плати є високими та мінливими.

Мінімальна гарантована пенсія

Мінімальна гарантована пенсія надається лише пенсіонерам, які досягли 65 років та мають 30 років страхового стажу для жінок та 35 років – для чоловіків. Відповідно до міжнародної практики дана вимога є надзвичайно обмежуючою. Мінімальна пенсія встановлюється у розмірі 40 відсотків мінімальної заробітної плати, таким чином вона безпосередньо не пов'язана зі встановленим законодавством розміром прожиткового мінімуму.

У майбутньому зростатиме кількість пенсіонерів, які при виході на пенсію не матимуть права на мінімальну гарантовану пенсію через дуже обмежені умови призначення. Єдиним захистом для цих осіб є соціальна допомога з урахуванням матеріального становища, яка забезпечує встановлений законодавством прожитковий мінімум для непрацездатних осіб, який буде поступово зменшуватися порівняно з мінімальною пенсією через різні коригувальні правила.

Порівняння типових пенсій з орієнтирами бідності

У звіті проаналізовано майбутні пенсії, розраховані за діючою та альтернативною пенсійними формулами, у порівнянні з трьома орієнтирами бідності: встановленим законом та фактичним прожитковими мінімумами та відносною межею бідності.

Для осіб із заробітком, рівним середній заробітній платі в країні, діюча пенсійна формула забезпечить пенсію, вищу відносної межі бідності та встановленого законом прожиткового мінімуму, але нижчу, ніж фактичний прожитковий мінімум. Для осіб із медіанним доходом поточна формула призводить до отримання пенсії, вищої від встановленого законодавством прожиткового мінімуму, але нижчої, ніж відносна межа бідності та фактичний прожитковий мінімум. Для осіб з низьким рівнем доходу – не тільки при мінімальній заробітній платі, але й на рівні двох третіх медіанного доходу – розраховані за діючою формулою пенсії навіть нижчі, ніж встановлений розмір прожиткового мінімуму та мінімальної пенсії.

Альтернативна пенсійна формула з коефіцієнтом стажу 1,35 відсотка покращила б дану ситуацію. Зокрема, фактична пенсія для жінок, які виходять на пенсію та чий заробіток вище середнього, стала би вищою ніж фактичний прожитковий мінімум. Для осіб з низьким рівнем доходу вищий коефіцієнт стажу гарантував би пенсію аналогічну до або більшу прожиткового мінімуму та мінімальну пенсія, ніж ті, що встановлені законодавством.

Рекомендовані заходи

Рекомендується розглянути наступні заходи щодо вдосконалення рівня державних пенсій:

- Збільшити коефіцієнт стажу з 1 відсотка до щонайменше 1,35 відсотка, що забезпечує пенсійну ставку на рівні 40,5 відсотка після 30 років страхового стажу.
- Вартість збільшення коефіцієнта стажу повинна відповідати збільшенню ставки внеску, визначеною актуарною оцінкою. Подальше вдосконалення можна розглянути за наявності додаткових бюджетних можливостей.
- Повинні бути доступні додаткові ресурси, що дозволяють надання більш адекватних пенсій, та які б сприяли підвищенню рівня зайнятості, формалізації зайнятості, розширенню охоплення та покращенню дотримання сплати внесків та збору внесків.
- У пенсійні формулі при розрахунку середньої бази нарахування слід використовувати заробіток за попередні роки або коригувати минулі заробітні плати у разі використання трирічного середнього значення.

Для підвищення мінімальних гарантій рекомендується розглянути наступні заходи:

- Право на повну мінімальну гарантовану пенсійну повинно надаватися особам, які досягли пенсійного віку, але мають менший період страхового стажу, ніж 30 років для жінок та 35 років – для чоловіків.
- Необхідно гармонізувати умови призначення мінімальної гарантованої пенсії з вимогами до пенсії, забезпечуючи рівноправ'я щодо надання мінімальної пенсії до та після досягнення 65 років.
- Якщо зберігається значна розбіжність між встановленим законом та фактичним прожитковими мінімумами, ймовірно, необхідно розглянути питання про запровадження універсальної мінімальної гарантованої пенсії для усіх осіб похилого віку за рахунок державного бюджетного фінансування.

Ці рекомендовані заходи повинні бути належним чином оцінені та представлені для обговорення політики.

Охоплення та відповідність

Низький рівень охоплення соціальним забезпеченням та його наслідки

Відповідно до діючої системи несплата або недоплата внесків на соціальне страхування безпосередньо призведе до обмеження доступу до прав на отримання пенсії, включаючи мінімальну гарантовану пенсію.

На даний час лише 36 відсотків населення працездатного віку від 15 до 64 років в Україні сплачує внески до державної пенсійної системи. Коли охоплення населення знаходиться на такому низькому рівні, застосування суворого принципу сплати внесків з точки зору придатності означає, що в кінцевому рахунку більше 60 відсотків людей похилого віку не отримуватимуть пенсію, пов'язану зі сплатою внесків.

Основними причинами низького рівня охоплення є: відносно низька участь населення у робочій силі та високе безробіття (зокрема для молоді та жінок), відсутність реєстрації через неформальність та заниження заробітної плати.

Заходи щодо розширення охоплення соціальним забезпеченням

Існує нагальна потреба вжити заходів, які збільшують участь населення в робочій силі та рівень формальної зайнятості в Україні, розширюють ефективне охоплення всіх видів трудових договорів, а також підвищують рівень виконання та дотримання звітування щодо економічної діяльності та сплати внесків.

З метою збільшення загального рівня участі населення у робочій силі та зайнятості, важливо підтримати молодь при переході від освіти до роботи, сприяти розподілу робочих та сімейних обов'язків між чоловіками та жінками, а також створити такі умови на ринку праці, аби літні люди бажали та могли продовжувати працювати.

В Україні, як і в інших країнах, неформальна економіка та незадекларована праця є глибоко вкоріненими проблемами та головними перешкодами у розширенні охоплення системами соціального забезпечення. Політика щодо переходу до офіційності та скорочення масштабу незадекларованої праці потребує довготривалих зобов'язань та постійних зусиль усіх зацікавлених сторін.

Також в Україні зростає кількість нестандартних форм зайнятості і становить частину трудових відносин, що збільшується. Україна є однією з провідних країн за зайнятістю на цифрових платформах, але ці нові види трудових відносин – недостатньо захищені трудовим законодавством

Зважаючи на останні зміни на ринку праці, схеми соціального страхування повинні адаптуватися відповідно до ситуації працівників різних форм зайнятості та сприяти формалізації підприємств та їхніх працівників. Зусилля щодо розширення соціального забезпечення

повинні враховувати значну неоднорідність працівників, особливо з точки зору зміни ризиків, пов'язаних з роботою, здатності накопичувати виплати, потенційної придатності на допомоги із соціального забезпечення та існування прихованих трудових відносин. Схеми соціального страхування також повинні визнавати часті переходи від одних форм зайнятості до інших та забезпечувати перенесення соціальних виплат між схемами, одночасно полегшуючи зміни ринку праці.

З метою запровадження бажаних змін необхідно відновити довіру до системи соціального забезпечення. Вищезазначені заходи повинні підтримуватися зусиллями щодо створення «культури соціального забезпечення», яка сприяє довірі до систем соціального забезпечення. Зрозуміло, що така культура не може бути побудована дуже швидко. Постійні зусилля з боку всіх зацікавлених сторін є важливими.

Фінансова стійкість

Поточна ситуація

Видатки на пенсію у перерахунку на ВВП знизилися з 16,4 відсотка у 2013 р. до 10,1 відсотка у 2018 р. З 2016 р. доходи до Фонду значно зменшилися через істотне зниження ставки єдиного соціального внеску. Як результат, власний дохід Фонду покриває менше 80 відсотків видатків на пенсії, що фінансуються Фондом. Понад 40 відсотків загальних видатків Пенсійного фонду фінансується за рахунок державного бюджету. Загальна сума перерахувань з державного бюджету до державного Пенсійного фонду у 2018 р. склала 4,2 відсотка ВВП, одна третя яких була витрачена на покриття дефіциту Фонду.

Довгострокові актуарні прогнози

Звіт критично аналізує результати актуарної оцінки, проведеної Пенсійним фондом. Обсяг актуарного оцінювання, проведеного Пенсійним фондом України, суворо обмежений умовами, що склалися. Передбачається, що ставки внеску, умови отримання пенсійних виплат, пенсійна формула, а також рівень участі у робочій силі, неформальна зайнятість та дотримання не зміняться протягом майбутнього прогнозованого періоду. Крім того, актуарне оцінювання стосується лише фінансування Пенсійного фонду та не враховує будь-яких майбутніх наслідків, таких як зростаюча кількість людей похилого віку, не охоплених накопичувальною пенсійною системою, та видатки державного бюджету на забезпечення принаймні базового рівня доходу для цієї групи.

Незважаючи на обмежений обсяг, ключові результати дають кілька важливих спостережень. По-перше, між 2020 і 2050 рр. середній коефіцієнт заміщення пенсій за віком збільшуватиметься, тоді як частка пенсіонерів за віком, які отримують мінімальну пенсію, подвоюється. По-друге, незважаючи на старіння населення України, відсоток населення у похилому віці, яке отримує пенсії за віком, знижується з 97 відсотків у 2020 р. лише до 36 відсотків у 2050 р. Це різке зниження призводить до встановлення сприятливого коефіцієнта утримання та зменшення витрат на пенсійну систему, але залишає більшість людей у похилому віці

вразливими. Однак дефіцит Пенсійного фонду, який повинен покриватися за рахунок коштів з державного бюджету, зберігається в довгостроковій перспективі.

Необхідність вивчення більш широкого спектру варіантів заходів

Немає сумнівів у необхідності підвищення ставки внесків до державної пенсійної системи. Однак підвищення ставки внесків недостатньо. Хоча зменшення пенсійних витрат сприятиме підтримці пенсійної системи України, результати прогнозування свідчать про зменшення ролі пенсійної системи, що робить її політично та соціально нестійкою. Більше того, витрати на забезпечення доходу в похилому віці перейдуть з Пенсійного фонду до державного бюджету, який зобов'язаний фінансувати програми соціальної допомоги.

Для підтримки важливої ролі державної накопичувальної пенсійної системи у забезпеченні доходів у похилому віці, необхідні політичні дискусії щодо майбутньої пенсійної системи в Україні. Необхідно розглянути нещодавню реформу, яка зробила більш жорсткими умови призначення пенсії та внесла зміни до пенсійної формули та індексації пенсій. Необхідно також розглянути заходи політики з метою посилення економічної активності населення, скорочення неформальної зайнятості та незадекларованої праці, а також вдосконалення дотримання та збору внесків.

Щоб забезпечити важливу інформацію для раціонального прийняття рішення щодо проектування майбутньої пенсійної системи, фінансове значення цих альтернативних варіантів повинне оцінюватися за допомогою актуарних прогнозів за кількома альтернативними сценаріями, включаючи вплив допомог, не пов'язаних зі сплатою внесків.

Попереджувальні примітки щодо запровадження обов'язкових накопичувальних пенсій

У 2018 р. український уряд розробив законопроект про запровадження обов'язкового накопичувального пенсійного рівня (так звана пенсійна система другого рівня) як частини української пенсійної системи.

Чи допоможе запровадження другого рівня в українській пенсійній системі вирішити проблеми недостатнього охоплення та погіршення адекватності? Що стосується проблеми низького рівня охоплення, система другого рівня могла б допомогти лише в тому випадку, якщо люди знайдуть даний варіант як більш привабливий, ніж сплата внесків лише до державної системи і таким чином збільшать свою участь у робочій силі, знизивши неформальність та незадекларовану працю. Насправді багато країн Центральної та Східної Європи та Латинської Америки покладали на це надію, запровадивши пенсійні системи другого рівня в середині 1990-х років. Проте докази свідчать про те, що запровадження обов'язкових приватних пенсійних схем у цих країнах не призвело до їхнього передбачуваного макроекономічного впливу та не забезпечило збільшення охоплення населення. Крім того, до фіскального дефіциту даних країн добавилися значні перехідні витрати, пов'язані з впровадженням цих систем. Під час глобальної кризи, яка розпочалась

у 2008 р., недоліки пенсійних систем другого рівня виявилися повною мірою, і багато країн вирішили скасувати реформу приватизації шляхом зменшення внесків, спрямованих до приватних пенсійних фондів, або шляхом повного скасування системи другого рівня та передачі активів приватних пенсійних фондів до державної пенсійної системи.

У контексті адекватності, слід також зазначити, що системи другого рівня в країнах Центральної та Східної Європи стикаються з проблемами пенсійних виплат, оскільки приватні пенсійні фонди можуть надавати менші пенсії, ніж державні пенсії. Таким чином, ці країни повинні були ввести можливість відмовитися від приватних пенсійних фондів і повністю повернутися до державної пенсійної системи з перерахуванням залишку на індивідуальному рахунку до державної пенсійної системи. Якщо опції повернення коштів – широко доступні та ними користуються, то вони негативно вплинуть на державне пенсійне фінансування та будуть створювати тиск для подальшого скорочення державних пенсій.

Беручи до уваги вищезазначене, Україні слід діяти обережно. Усі зацікавлені сторони повинні навчитися на прикладі досвіду інших країн і уникати однакових помилок. Викликає серйозне занепокоєння те, що працівники не проінформовані належним чином про переваги та недоліки системи другого рівня та про те, як це вплине на їхні пенсії. Міжнародний досвід показує, що приватні накопичувальні пенсії, зокрема, якщо вони входять до обов'язкової пенсійної системи, залучають дуже впливові приватні інтереси сектора фінансових послуг і дуже часто деталі реформ формуються саме в інтересах цього сектора економіки, інтереси якого не обов'язково відповідають інтересам більшості роботодавців та їхніх працівників.

Потрібно також усвідомлювати, що створення пенсійної системи другого рівня не вирішить існуючих проблем та труднощів, які виникли перед нинішньою державною пенсійною системою. Навпаки, в інших країнах системи другого рівня стикаються з тими ж проблемами неформальності, ухилення від сплати внесків та низького рівня охоплення. Різниця полягає в тому, що в приватній системі наслідки цих проблем повністю «падутъ не плечі» платників внесків (працівників та їхніх роботодавців), у той час як державна пенсійна система містить певний перерозподільний механізм, який пом'якшує різкий вплив даних наслідків.

Як висновок, в Україні в нинішніх умовах не рекомендується запровадження пенсійної системи другого рівня. Рекомендується перенаправлення будь-яких додаткових ресурсів до державної пенсійної системи для зменшення дефіциту та покращення адекватності пенсійних виплат. У той же час, пріоритет повинен надаватися узгодженим діям із залученням соціальних партнерів, спрямованих на вдосконалення забезпечення виконання норм соціального забезпечення, підвищення дотримання збору внесків, зменшення неформальності та незадекларованої праці.

Висновок

Основним висновком даного звіту є те, що перед Україною стоїть проблема недостатнього охоплення, і, як наслідок, недостатнє забезпечення доходів для зростаючої частки населення. Для того, щоб рухатись вперед та створювати перспективи для адекватної та стійкої пенсійної системи, необхідно, щоб усі ключові зацікавлені сторони – уряд, профспілки та роботодавці – обговорили та прийняли рішення стосовно майбутнього пенсійної системи в Україні.

Для того, щоб існуюча пенсійна система зі сплатою внесків, виступала основним постачальником забезпечення доходів для людей похилого віку, необхідні серйозні заходи щодо стимулювання рівня зайнятості, формалізації зайнятості та запобігання розповсюдженню незадекларованої праці та ухиленню від сплати внесків. У той же час існує необхідність переглянути чинні положення пенсійного забезпечення та розширити доступ до мінімальної гарантованої пенсії, що надається пенсійною системою.

Якщо не дотримуватися цього шляху, то альтернативою є гарантувати забезпечення базового доходу у старості за допомогою певних видів пільг, не пов'язаних зі сплатою внесків (з урахуванням чи без урахування матеріального становища та доходів). Функції заміщення доходів, згладжуючись протягом усього життя, перейдуть в основному до систем з внесками, що охоплюють працівників у формальній зайнятості, або до добровільних приватних пенсійних домовленостей та інших інструментів заощаджень.

Українська пенсійна система знаходиться на роздоріжжі. З точки зору довгострокового розвитку пенсійної системи та оточуючого її середовища ключові зацікавлені сторони повинні обговорити альтернативні заходи політики та прийняти раціональні рішення з метою забезпечення пенсійної системи, яка буде задовольняти потреби в забезпеченні доходу для майбутніх поколінь.

1. Адекватність допомог по старості у пенсійній системі України

1.1 Адекватність допомог по старості на основі міжнародних стандартів

В даному розділі основна увага приділяється допомогам по старості у пенсійній системі України (хоча Пенсійний фонд України також забезпечує пенсії по інвалідності та у зв'язку з втратою годувальника). У будь-якій системі пенсій за віком¹ незалежно від того, пов'язана вона зі сплатою внесків чи не пов'язана, існує невід'ємний зв'язок між рівнем наданих виплат, забезпеченням пенсій з плином часу, віком, що надає право на отримання пенсії, демографічною ситуацією, ситуацією на ринку праці, рівнем внесків або податків, необхідних для фінансування пенсій, та ефективністю сплати внесків або стягнення податків. Слід брати до уваги дані показники при оцінці адекватності рівня допомог у пенсійній системі України.

Серед існуючих на міжнародному рівні узгоджених критеріїв щодо допомог із соціального забезпечення найбільш широко застосовуються ті, які встановлені конвенціями та рекомендаціями МОП, Європейським кодексом соціального забезпечення (який тісно пов'язаний зі стандартами МОП), а також ті, що встановлені «відкритим методом координації» Європейського Союзу (Європейська комісія та Комітет соціального захисту ЄС, 2018). Тут ми підсумовуємо основні принципи забезпечення доходу у похилому віці на основі конвенцій та рекомендацій МОП.

1.1.1 Керівні принципи забезпечення доходу у похилому віці - Рекомендація № 67

Рекомендація № 67 щодо забезпечення доходу (1944 р.) встановлює загальні керівні принципи щодо охоплення, адекватності виплат допомог та фінансування для досягнення забезпечення доходу для всіх. Ці керівні принципи підтверджуються та надалі розвиваються пізнішими стандартами, зокрема Конвенцією № 102 про мінімальні норми соціального

¹ Тут під системою пенсій розуміють усі типи схем перерахування доходу, які забезпечують людей похилого віку періодичними грошовими виплатами протягом усього життя.

забезпечення (1952 р.), Конвенцією № 128 про допомоги по інвалідності, по старості і у зв'язку з втратою годувальника (1967 р.) та її супровідною Рекомендацією № 131 (1967 р.), а також Рекомендацією № 202 щодо мінімальних рівнів соціального захисту (2012 р.).

Рекомендація № 67 зазначає, що загальною метою систем забезпечення доходу повинно бути «зменшення нестатків² і відвернення злиднів шляхом відновлення до прийнятних розмірів доходу, втраченого через непрацездатність (зокрема старість) або у зв'язку з неспроможністю дістати оплачувану роботу, або через смерть годувальника» (п. 1).

Також зазначається, що «забезпечення доходу по можливості має бути організоване на основі обов'язкового соціального страхування, завдяки якому особи, котрі задовольняють встановлені вимоги, мають право, з урахуванням сплачених ними у страховий заклад внесків, на допомогу, що виплачується в розмірах і випадках, які визначаються законом» (п. 2). У Преамбুলі Рекомендації зазначено, що соціальне страхування повинно поступово поширюватися «на всіх працівників та їхні сім'ї, зокрема сільське населення та осіб, які працюють на свій рахунок».

У Рекомендації зазначається, що головною метою призначення допомоги по старості є забезпечення доходу особам, які досягли певного віку, в «якому люди звичайно стають непридатними до ефективної праці, захворювання та інвалідність стають тяжкими, а безробіття, якщо воно спіткає, очевидно є постійним» (Додаток, п. 12).

У Рекомендації № 67 зазначено, що рівень допомог повинен бути адекватним щодо заміщення доходу, але в той же час він також повинен враховувати потенційні наслідки необхідного фінансування. «Допомога повинна замінити втрачений заробіток, з належним урахуванням сімейних обов'язків, до такої межі, яка можлива без послаблення прагнення поновити роботу, якщо таке поновлення можливе, і без накладення на групи виробників такого тягаря витрат, який заважав би випуску продукції та зайнятості» (Додаток, п. 22).

1.1.2 Мінімальні норми соціального забезпечення пенсій за віком – Конвенції № 102 та № 128 та Рекомендація № 131

Конвенція № 102 про мінімальні норми соціального забезпечення (1952 р.) встановлює мінімальні норми адекватності для всіх галузей соціального забезпечення, включаючи пенсії за віком. Конвенція № 102 визначає адекватність допомог щодо коефіцієнта заміщення, а саме співвідношення між розміром допомоги (включаючи будь-які інші відповідні пільги) та базовим доходом. Країни, які ратифікували та прийняли Частину V (допомога по старості) Конвенції № 102, зобов'язані застосовувати її положення та забезпечити коефіцієнти заміщення допомог по старості принаймні на рівні, визначеному Конвенцією. Однак вони можуть вирішити залежно від переважного виду їхнього пенсійного забезпечення, який базовий дохід використовувати для перевірки відповідності Конвенції.

² В даному контексті це означає бідність.

У випадку пенсій, що залежать від доходів та пов'язані зі сплатою внесків, стаття 65 Конвенції зобов'язує для типового бенефіціарія (для допомог по старості типовим бенефіціарієм є особа, яка має чоловіка або дружину, які в свою чергу не мають права на призначення пенсії) наявність страхового стажу щонайменше 30 років. Розмір пенсії, що призначається при виході на пенсію (збільшений на суму будь-якої родинної допомоги), повинен становити щонайменше 40 відсотків від всього попереднього заробітку бенефіціарія (Конвенція № 128 та Рекомендація № 131 встановлюють більш високі норми на рівні 45 відсотків і 55 відсотків, відповідно). Такі коефіцієнти заміщення повинні бути гарантовані щонайменше всім особам, охопленим попереднім заробітком нижче або на рівні типового заробітку «кваліфікованого робітника чоловічої статі для фізичної роботи».³

Деякі країни забезпечують забезпечення доходу населенню похилого віку переважно у формі фіксованих (що не залежать від доходу) періодичних виплат, призначення яких залежить від місця проживання (району). Стаття 66 Конвенції вимагає, щоб у такому випадку рівень допомоги не був нижче 40 відсотків (45 відсотків та 55 відсотків відповідно до Конвенції № 128 та Рекомендації № 131) типового заробітку «звичайного (некваліфікованого) дорослого робітника чоловічої статі».⁴

Є також країни, які забезпечують пенсії особам похилого віку з «низьким матеріальним становищем». У статті 67 Конвенції зазначено, що рівень допомог з урахуванням матеріального становища для людей похилого віку, разом з іншими засобами бенефіціарія, «повинен бути достатнім для утримання родини бенефіціарія в здорових і гідних умовах життя і не може бути меншою, ніж відповідна допомога, обчислена згідно з вимогами статті 66» (пояснюється вище).

За даними Комітету експертів МОП із застосування конвенцій та рекомендацій, вимоги статті 66 можуть застосовуватися і до пенсій, що залежать від доходів, якщо такі схеми передбачають мінімальні гарантовані пенсії, а пенсія, розрахована для типового бенефіціарія з типовим заробітком кваліфікованого робітника чоловічої статі, не забезпечує необхідний коефіцієнт заміщення (МОП, 1961). Таким чином, це означає, що вимоги статті 66 можуть використовуватися як загальний орієнтир для встановлення вимоги щодо мінімальної пенсії у забезпеченні будь-якого виду пенсії, включаючи пенсії, що залежать від доходів, за фіксованою ставкою чи з урахуванням матеріального становища.

Однак емпіричні дослідження показують, що в багатьох країнах 40 відсотків низького заробітку є недостатнім для запобігання бідності. Євростат визначає низький заробіток як дві третини середнього валового заробітку всіх працівників (за оцінкою опитування установ, в яких працюють 10 працівників і більше). Відносна межа бідності визначається як певна пропорція (40 відсотків, 50 відсотків або 60 відсотків) медіанного еквівалентного

³ Оперативні визначення стосовно ідентифікації такого базового заробітку у національній статистиці містяться у статті 65 Конвенції.

⁴ Оперативні визначення містяться у статті 66 Конвенції.

доходу домогосподарств.⁵ Аналіз МОП, заснований на даних Євростату, показує, що в усіх державах-членах ЄС межа 40 відсотків низького заробітку є недостатньою для досягнення відносної межі бідності, яка зазвичай використовується в Європейському Союзі, оскільки типовий заробіток некваліфікованого робітника, встановлений Конвенцією № 102, відноситься до категорії низьких заробітків відповідно до визначення Євростату, існує необхідність у додаткових гарантіях рівнів допомог (МОП, 2014. Модуль 4.4.).

З цих причин стаття 67 Конвенції встановлює додаткову умову, згідно з якою пенсія з урахуванням матеріального становища повинна бути «достатньою для утримання родини бенефіціарія в здорових і гідних умовах життя». Слід зазначити, що Рекомендація № 202 доповнює Конвенцію № 102 в цьому відношенні і передбачає, що всім особам похилого віку має бути гарантовано, як частина норм соціального захисту, забезпечення основного доходу на рівні, який гарантує «людям гідне життя».

Коли уряд України подав свій перший звіт Конвенції № 102 у 2018 р., уряд вирішив посилатися на статтю 67, яка, як правило застосовується до держав-членів, де забезпечення доходу у похилому віці в основному гарантується за рахунок соціальних допомог з урахуванням матеріального становища. Це зазвичай не є загальною практикою для країн, таких як Україна, де пенсійна система ґрунтується на соціальних пенсіях, пов'язаних зі сплатою внесків та залежать від доходу, і соціальна допомога охоплює лише меншість, яка не охоплена належним чином пенсіями соціального страхування. Однак будь-яке рішення щодо того, чи національне законодавство та практика відповідають Конвенції, в першу чергу, покладається на уряд, а також є предметом для розгляду наглядовими органами МОП.⁶

1.1.3 Забезпечення базового доходу та доступність до суттєвої охорони здоров'я для всіх – Рекомендація № 202

Рекомендація № 202 щодо мінімальних рівнів соціального захисту (2012 р.) містить дані принципи, серед інших – допомоги із соціального забезпечення повинні мати «адекватний характер, бути передбачуваними», розробленими та впровадженими «з повагою до прав і гідності осіб, охоплених гарантіями соціального забезпечення». Рекомендація закликає всі держави-члени впровадити мінімальні рівні соціального захисту як частину своїх систем соціального забезпечення. Мінімальні рівні – це гарантії, що «як мінімум забезпечують, щоб упродовж всього життя усі особи, які цього потребують, мали доступ до основних видів медичного обслуговування і до базових гарантій отримання доходів, які у своїй сукупності забезпечують фактичний доступ до товарів і послуг, визнаних як необхідні на національному рівні» (п. 4).

⁵ Медіанний еквівалентний дохід домогосподарства розраховується шляхом перетворення медіанного загального наявного доходу всіх домогосподарств після сплати податків (з усіх джерел – заробітку, економічної активності, капіталу, соціальних виплат – засновано на опитуваннях домогосподарств щодо доходів та витрат) на умовного дорослого у домогосподарствах (члени домогосподарств вирівнюються шляхом використання так званої модифікованої шкали еквівалентності ОЕСР відповідно до їхнього віку).

⁶ Комітет експертів із застосування конвенцій та рекомендацій розгляне повинен розглянути український звіт до кінця 2019 р.

Основні гарантії соціального захисту включають забезпечення базового доходу для людей похилого віку. Рекомендація № 202 визначає, що «основні гарантовані доходи повинні забезпечувати людям гідне життя». Держави повинні визначати грошовий рівень мінімального гарантованого доходу, і він може «відповідати вартості у грошовому виразі набору необхідних товарів і послуг, національному прожитковому мінімуму, межам доходів для отримання соціальної допомоги або іншим порівняним межам, встановленим національним законодавством або практикою» (п.8 (б)).

Комітет експертів МОП із застосування конвенцій та рекомендацій підкреслює важливість встановлення мінімальних пенсій, забезпечуючи мету пенсійної системи—запобігання бідності в старості (МОП, 2019б, п. 552–553). Він тлумачить комбіновані положення статей 66 та 67 Конвенції № 102 та положення Рекомендації № 202 як орієнтири для встановлення мінімального рівня пенсій у пенсійних схемах соціального забезпечення, пов'язаних зі сплатою внесків. Комітет експертів чітко визначає, що вищезазначені положення Рекомендації № 202 повинні використовуватися, щоб оцінити, чи системи соціального забезпечення держав-членів задовольняють вимоги Конвенції № 102. Таким чином, крім вимог щодо коефіцієнтів заміщення, закладених у Конвенції № 102, слід також перевірити, чи відповідають мінімальні гарантовані рівні допомог як вимогам Конвенції № 102 (забезпечення життя в здорових і гідних умовах), так і вимогам Рекомендації № 202 (забезпечення фактичного доступу до товарів і послуг, визнаних як необхідні на національному рівні).

Комітет експертів також рекомендує враховувати положення Рекомендації № 202, а також відповідні положення Конвенцій № 102 та № 128 при встановленні та перегляді мінімальних рівнів пенсій у схемах, пов'язаних зі сплатою внесків, та у тих, які не пов'язані зі сплатою внесків (МОП, 2019а, п. 559).

1.1.4 Забезпечення адекватності протягом усього життя шляхом індексації пенсій

Досягнення забезпечення доходу у похилому віці вимагає більше, ніж просто встановлення адекватних рівнів допомог при виході на пенсію. Як вказує МОП, окрім забезпечення адекватного доходу, має бути «обґрунтована впевненість, що такий дохід буде тривати, відчуття того, що дохід справедливий, відносно фактичних та «сприйнятих» потреб та відносно доходу інших, і гарантування компенсації чи підтримки у випадку шоку чи кризи», що негативно впливають на потреби в доходах чи витратах (МОП, 2004). Ось чому всі стандарти соціального забезпечення МОП вимагають, щоб пенсії за віком виплачувались протягом усього життя та регулярно «переглядалися в разі істотних змін в загальному рівні заробітків, якщо такі зміни є наслідком істотних змін у вартості життя» (Конвенція № 102) та «в рамках прозорих процедур, установлених, залежно від обставин, національними законами, нормативними актами або практикою» забезпечуючи «тристоронню участь із залученням представницьких організацій роботодавців і працівників, а також консультації з представниками інших відповідних і представницьких організацій зацікавлених осіб» (Рекомендація № 202).

Люди похилого віку стикаються з ризиком відносного збіднення, оскільки їхній дохід зростає повільніше, ніж у осіб, які задіяні на ринку праці. В основному це пов'язано з індексацією пенсій, яка прийнята багатьма країнами. Дійсно, все частіше пенсії коригуються лише до змін індексу споживчих цін (якщо індексуються взагалі). Оскільки ціни на технологічно нові та інноваційні товари та послуги зазвичай зростають більше, ніж середній зріст рівня цін, – нові технології та інновації будуть менш доступними для людей похилого віку, доходи яких у кращому випадку лише слідують за зростом середніх цін. Це може призвести до поступового збіднення, маргіналізації та соціального відчуження людей похилого віку (МОП, 2019а, п. 558).

1.2 Оцінка адекватності пенсій за віком в українській пенсійній системі

Слід зазначити, що оцінка відповідності національного законодавства стандартам МОП належить виключно до компетенції Комітету експертів із застосування конвенцій та рекомендацій. Саме Комітет експертів оцінить перший звіт, поданий урядом України. Варто також зазначити, що Конституція МОП не надає Організації жодних повноважень надавати тлумачення інструментів, прийнятих Міжнародною конференцією праці. Крім того, будь-яке рішення щодо відповідності національного законодавства та практики певній Конвенції, в першу чергу, повинно прийматися урядом відповідної держави, та підлягає огляду наглядовими органами МОП стосовно відповідної Конвенції.

Таким чином, мета цього розділу – не переглянути відповідність пенсійної системи України ратифікованій Конвенції № 102, а проаналізувати очікувані рівні пенсій у результаті пенсійної реформи 2017 р. Ми будемо оцінювати коефіцієнти заміщення для осіб з різним рівнем заробітку та різною історією сплати внесків і порівнюємо їхні очікувані пенсії з різними орієнтирами, такими як прожитковий мінімум, межа бідності, мінімальна заробітна плата та середній заробіток. Ми також обговоримо, як ці орієнтири пов'язані з рівнем доходу, що забезпечує ефективний доступ до товарів та послуг, визначених як необхідні в Україні.

1.2.1 Пенсійна формула

(1) Поточне положення

Закон України «Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування» (№ 1058-IV від 2003 р.) зі змінами, внесеними у 2017 р., передбачає наступну формулу розрахунку пенсій за віком:

$$P = AR * CY * IEC * ACB$$

де

- P*: розмір пенсії;
AR: коефіцієнт стажу;
CY: період страхового стажу;
IEC: коефіцієнт індивідуальних заробітків;
ACB: база нарахування (заробіток, з якого сплачуються внески) всіх застрахованих осіб за останні три роки до виходу на пенсію.

Фактори у вищезгаданій пенсійній формулі пояснюються наступним чином:

- Коефіцієнт стажу наразі становить 1 відсоток за рік сплати внеску. До 1 січня 2018 р. він становив 1,35 відсотка.
- Період страхового стажу розраховується як одна дванадцята загальної кількості місяців, протягом яких роботодавець сплачував внески. Період страхового стажу також включає періоди без сплати внесків, протягом яких внески сплачувала держава, такі як періоди проходження військової служби та відпустки по догляду за дитиною (до 3 років). Також працівники можуть обрати варіант сплачувати внески заднім числом за період їхнього навчання.
- Індивідуальний коефіцієнт—це середнє значення співвідношення індивідуальної бази нарахування до середнього показника всіх застрахованих осіб за період страхового стажу. При обчисленні індивідуального коефіцієнта індивідуальний середній заробіток розраховується з моменту усього періоду страхового стажу після 1 липня 2000 р. Однак до 60 місяців індивідуальної бази нарахування (за умови, що вона не перевищує 10 відсотків загальної тривалості страхового стажу) може бути виключено з розрахунку індивідуального коефіцієнта. Заробіток до 2000 р. також можна врахувати, якщо його включення призведе до більш високого індивідуального коефіцієнта.
- База нарахування—це невідкориговане (для росту заробітної плати та інфляції) середнє значення валової номінальної середньої бази нарахування усіх застрахованих осіб протягом трьох календарних років, що передують року виходу на пенсію.

За кожен повний рік внеску, що перевищує 30 років для жінок та 35 років для чоловіків, пенсія збільшується на 1 відсоток від нарахованої пенсії, але не більше ніж на 1 відсоток мінімальної пенсії.

Для тих, хто відкладає вихід на пенсію та виходить на пенсію пізніше встановленого законом пенсійного віку, пенсія при виході на пенсію додатково збільшується на 0,5 відсотка за кожен додатковий місяць страхового стажу (0,75 відсотка за кожен місяць понад 5 років після встановленого законом пенсійного віку).

Для державних службовців, прокурорів, суддів, науковців, викладачів, медичних працівників, а також для ряду інших професій розрахунки пенсій базуються на загальних правилах та принципах.

Пенсії не підлягають оподаткуванню податком на доходи фізичних осіб. Слід зазначити, що було скасовано 15-відсотковий податок на пенсії для зайнятих пенсіонерів, запроваджений у 2014 р.

Пенсійна реформа була здійснена за наступними етапами. 1 жовтня 2017 р. раніше призначені пенсії були перераховані за попередньою формулою (коефіцієнт стажу 1,35 відсотка) та середньо базою нарахування у розмірі 3 764,40 гривень (грн.) (середнє значення за три роки 2014–2016 рр.). Оскільки зміни до закону набули чинності 1 січня 2018 р., пенсії були перераховані за вищенаведеною формулою, використовуючи середню базу нарахування у розмірі 5 266,76 грн. (середній показник за 2016–2017 рр., середній показник за два роки був взятий лише для цього року, щоб компенсувати зниження коефіцієнта стажу). Як захід перехідного періоду, якщо пенсія, розрахована за формулою до реформи стосовно періодів страхового стажу до 1 січня 2018 р., вища, ніж пенсія відповідно до чинного законодавства, то виплачується попередній розмір.

Ці заходи вплинули на 10,2 млн. пенсіонерів або 87 відсотків від загальної кількості пенсіонерів. В результаті середня пенсія зросла на 35,7 відсотка з 1 828 грн. станом на 1 січня 2017 р. до 2 480 грн. станом на 1 січня 2018 р. Середня пенсія станом на 1 січня 2019 р. становила 2 646 грн.

Станом на 1 січня 2017 р. кількість пенсіонерів, які отримували мінімальну пенсію, становила 8 млн. або 73 відсотки від загальної кількості пенсіонерів. Через перерахунок пенсій станом на 1 січня 2018 р. ця кількість зменшилась до 4,9 млн. або 46 відсотків від загальної кількості пенсіонерів.

(2) Оцінка рівня пенсій

а. Аналіз пенсійних ставок

У Таблиці 1.1 представлені ставки виплат для осіб з 30-річним страховим стажем на основі поточної пенсійної формули з коефіцієнтом стажу у розмірі 1 % та альтернативною формулою з коефіцієнтом стажу 1,35 %. Як зазначалося вище, пенсії не підлягають оподаткуванню. Однак заробітні плати, навіть на мінімальному рівні, обкладаються податком на доходи фізичних осіб у розмірі 18 відсотків (наразі також стягується додатковий тимчасовий військовий збір у розмірі 1,5 відсотка). Тому при оцінці ефективних коефіцієнтів заміщення розраховані розміри пенсій порівнюються як з валовою, так і з чистою заробітною платою.

Відповідно до поточної пенсійної формули кожний повний рік страхового стажу забезпечує 1 відсоток базової заробітної плати. Таким чином, після 30 років страхового стажу пенсійна ставка становить 30 відсотків. Якщо брати до уваги ставки податку на доходи фізичних осіб (18 відсотків та 19,5 відсотка), пенсійні ставки становлять відповідно 36,6 відсотка та 37,3 відсотка. Жодна з цих ставок не досягає 40 відсотків.

З іншої сторони, якщо коефіцієнт стажу становить 1,35 відсотка за кожен рік страхового стажу (як це було до реформи 2017 р.), тоді пенсійна ставка після 30 років страхового стажу становить 40,5 відсотка. Якщо брати до уваги ставки податку на доходи фізичних осіб, пенсійна ставка становить відповідно 49,4 відсотка (зі ставкою податку 18 відсотків) та 50,3 відсотка (зі ставкою податку 19,5 відсотка). При такому коефіцієнті стажу пенсійні ставки як у чистій, так і у валовій заробітній платі перевищують 40 відсотків.

Таблиця 1.1. Порівняння пенсійних ставок для пенсіонера з 30-річним страховим стажем за різними коефіцієнтами стажу

БАЗОВИЙ ДОХІД	ПЕНСІЙНА СТАВКА (КОЕФІЦІЄНТ СТАЖУ 1%)	ПЕНСІЙНА СТАВКА (КОЕФІЦІЄНТ СТАЖУ 1,35%)
Валова заробітна плата (до сплати податків)	30,0%	40,5%
Чиста заробітна плата (податок на доходи фізичних осіб 18%)	36,6%	49,4%
Чиста заробітна плата (податок на доходи фізичних осіб 18% + тимчасовий військовий збір 1,5%)	37,3%	50,3%

Джерело: власні розрахунки авторів.

б. Включення інших факторів у визначення базової заробітної плати

Крім коефіцієнтів стажу, слід також враховувати конкретні правила розрахунку базової заробітної плати, які застосовуються в українській пенсійній системі.

По-перше, певні періоди страхового стажу (зазвичай періоди, коли застрахована особа мала нижчий заробіток) можуть бути виключені з розрахунку індивідуального коефіцієнта. Це означає, що фактична заробітна плата, з якої сплачуються внески (база нарахування), та базова заробітна плата, що використовується для розрахунку пенсії, не є обов'язково однаковими. Відповідно до даних Пенсійного фонду базова заробітна плата в середньому на 20 відсотків вища, ніж база нарахування. Можливість виключення років із нижчим заробітком для розрахунку пенсії дозволяє отриманому в результаті розміру пенсії бути вищим, і тому це слід враховувати при оцінці ефективних коефіцієнтів заміщення.

По-друге, для визначення базової заробітної плати індивідуальний коефіцієнт заробітку множиться на середню базу нарахування, за попередні три роки, без коригування зростання заробітної плати та інфляції. Це означає, що якщо приріст номінальної заробітної плати за останні три роки до виходу на пенсію буде високим, то базова заробітна плата стане нижчою у порівнянні з фактичним рівнем заробітної плати в рік виходу на пенсію.

Детальний аналіз вищезазначених зв'язків представлений у Модулі 1.1. Таблиця 1.2 показує впливи на коефіцієнти заміщення за умови, якщо за три роки до виходу на пенсію заробітна плата взагалі не зросла (темپ зростання заробітної плати дорівнює 0 відсоткам) порівняно зі сценарієм із 5-відсотковим зростанням заробітної плати.

Коли зростання заробітної плати не відбувається, можна побачити лише вплив у випадку виключення зі страхового періоду років з меншим заробітком. Відповідно до даних Пенсійного фонду ми припускали, що це збільшує індивідуальний коефіцієнт на 20 відсотків, і, таким чином, валова ставка заміщення стає 36 відсотків замість 30 відсотків. Так само чисті коефіцієнти заміщення, навіть при коефіцієнті стажу у розмірі 1 відсоток, навіть перевищили б поріг у 40 відсотків, встановлений Конвенцією № 102.

Таблиця 1.2. Порівняння коефіцієнтів заміщення типової пенсії з 30-річним страховим стажем за різними коефіцієнтами стажу та темпами зростання заробітної плати

БАЗОВИЙ ДОХІД	КОЕФІЦІЄНТ ЗАМІЩЕННЯ (КОЕФІЦІЄНТ СТАЖУ 1%) ЗРОСТАННЯ ЗАРОБІТНОЇ ПЛАТИ 0%	КОЕФІЦІЄНТ ЗАМІЩЕННЯ (КОЕФІЦІЄНТ СТАЖУ 1%) ЗРОСТАННЯ ЗАРОБІТНОЇ ПЛАТИ 5%
Середній валовий базовий дохід (вік виходу на пенсію)	36,0%	32,4%
Чиста заробітна плата після сплати податків (з податком на доходи фізичних осіб 18%)	43,9%	39,5%
Чиста заробітна плата після сплати податків (з податком на доходи фізичних осіб 18% + тимчасовим військовим збором 1,5%)	44,7%	40,2%

Джерело: власні розрахунки авторів.

Однак у періоди стрімкого зростання заробітної плати використання невідкоригованого середнього значення для розрахунку середньої бази нарахування призводить до зменшення розрахованих розмірів пенсій та коефіцієнтів заміщення: наприклад, коли середні заробітні плати всіх застрахованих осіб зростають щороку на 5 відсотків, коефіцієнти заміщення будуть нижчими на 10 відсотків у порівнянні із ситуацією стабільної заробітної плати та стабільної інфляції.

Окрім індивідуальних коефіцієнтів заміщення, обчислених при виході на пенсію, важливим показником адекватності пенсійної системи є середній коефіцієнт заміщення, який розраховується як співвідношення між середньою пенсією всіх пенсіонерів та середньою базою нарахування всіх застрахованих осіб. Згідно з даними Пенсійного фонду за 2018 рік, середня база нарахування активних платників внеску становила 8 527 грн., тоді як середня пенсія за віком була 2 587 грн. Тому середній коефіцієнт заміщення становив 30,3 відсотка. Зміни у середньому коефіцієнті заміщення відображають не лише зміни коефіцієнтів заміщення щойно призначених пенсій, але й те, як коригуються пенсії і наскільки ці коригування відповідають змінам середнього заробітку. В Україні середній коефіцієнт заміщення пенсій за віком був близько 40 відсотків до 2014 р., але після цього суттєво зменшився через припинення та затримку індексації пенсій.

1.2.2 Пенсійний вік та необхідний період страхового стажу

(1) Поточне забезпечення

Пенсія за віком виплачується застрахованій особі, яка має принаймні 15 років страхового стажу та досягла 65 років. У Таблиці 1.3 представлені заходи перехідного періоду умов призначення пенсій за віком.

Пенсійний вік може становити 60 років⁷, якщо застрахована особа має 25 років страхового стажу до 1 січня 2018 р. Раніше для виходу на пенсію у 60 років вимагалось 15 років страхового стажу. Період страхового стажу, необхідного для виходу на пенсію у 60 років, щороку збільшуватиметься на один рік до досягнення 35 років станом на 1 січня 2028 р.

Крім того, пенсійний вік може становити 63 роки, якщо застрахована особа має 15 років страхового стажу до 1 січня 2018 р. Період страхового стажу, необхідного для виходу на пенсію у 63 роки, щороку збільшуватиметься на один рік до досягнення 25 років станом на 1 січня 2028 р.

Починаючи з 1 січня 2028 р., особи, які мають 40 років страхового стажу, зможуть виходити на пенсію у будь-якому віці.

⁷ Для жінок, народжених у період 1956–1961 рр., вік виходу на пенсію становить від 55 до 60 років.

Таблиця 1.3. Умови призначення пенсій за віком

ПЕНСІЙНИЙ ВІК	НЕОБХІДНИЙ СТРАХОВИЙ СТАЖ		
	2018	2019–27	ПІСЛЯ 2028
Без вікового обмеження	-	-	40
60	25	Збільшується на 1 рік	35
63	15	Збільшується на 1 рік	25
65	15	15	15

Джерело: Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» (№ 1058-IV від 2003 р.).

Слід зазначити, що графік, представлений у Таблиці 1.3, демонструє різке збільшення страхового стажу, необхідного для виходу на пенсію раніше 65 років. Збільшення страхового стажу щороку на один рік означає, що працівник, зі страховим стажем менше 15 років станом на 2018 р., ніколи не зможе задовольнити відповідні умови для виходу на пенсію у віці 60 або 63 років до 2028 р., тільки якщо застрахована особа не скористається можливістю придбати минулий страховий стаж до двох років із встановленою доплатою.

(2) Дані про вплив реформи

У Таблиці 1.4 представлена кількість новопризначених пенсій за статтю та страховим стажем за період 2016–2018 рр. Як показано у Таблиці 1.4, кількість працівників, які виходять на пенсію та які мають менше 25 років страхового стажу, значно зменшилась для обох статей у 2018 р.

Незважаючи на те, що дані про розподіл пенсіонерів за віком із щойно призначеними пенсіями недоступні, із наявних даних можна зробити висновок, що значна кількість працівників досі виходять на пенсію у віці 60 років. Однак, оскільки зміна в законодавстві набула чинності у 2018 р., умова призначення пенсії, яка вимагає щонайменше 25 років страхового стажу для виходу на пенсію у 60 років, призвела до значного скорочення кількості новопризначених пенсій, особливо для чоловіків.

Слід також зазначити, що за період 2016–2017 рр. кількість нових пенсіонерів-жінок була значно меншою, ніж кількість нових пенсіонерів-чоловіків (майже на 45 відсотків менше у 2016 р., на 30 відсотків – у 2018 р.). Це пояснюється надзвичайно високою тенденцією до виходу на пенсію жінок-працівників до цього періоду через попередні реформи, які поступово збільшують пенсійний вік жінок до 60 років. Протягом 2012–2013 рр. щороку в середньому 200 000 жінок виходили на пенсію у порівнянні з лише 120 000 пенсіонерів-чоловіків. Дана диспропорція повинна зникнути з часом. Загалом, більшість чоловіків, ніж жінок, мають право на призначення пенсії, через більш високий рівень економічної активності чоловіків, але в той же час спостерігається все більше жінок-пенсіонерів, ніж чоловіків, оскільки жінки живуть довше.

Чинне пенсійне законодавство вимагає наявності більш тривалого страхового стажу для виходу на пенсію до 65 років. Це може призвести до пізнього виходу на пенсію та поступово сприяти вдосконаленню фінансування цієї схеми і, таким чином, дозволити заходи, спрямовані на підвищення адекватності пенсій. В цілому, в будь-якій пенсійній системі існує компроміс між віком, у якому люди фактично виходять на пенсію, та їхнім рівнем пенсії та її адекватністю. Зміна встановленого законодавством пенсійного віку та введення до пенсійної системи стимулів для пізнішого виходу на пенсію повинно супроводжуватися створенням умов на ринку праці, в якому є гідні робочі місця для осіб похилого віку обох статей, де старші люди бажають працювати і можуть продовжувати працювати.

Таблиця 1.4. Кількість щойно призначених пенсій за статтю та страховим стажем, 2016–2018 рр.

СТРАХОВИЙ СТАЖ	ЧОЛОВІКИ			ЖІНКИ		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Менше ніж 15	120	129	26	387	434	32
15–25	25 195	31 587	6 985	27 850	30 370	8 199
25–30	22 816	26 028	27 275	16 037	16 676	19 083
30–35	26 953	29 013	25 985	11 320	12 028	16 625
35–40	33 128	34 953	30 791	15 232	14 292	21 177
40 або більше	40 607	36 597	31 590	13 183	13 322	18 771
Загалом	149 443	158 307	122 652	84 009	87 122	83 887

Джерело: Пенсійний фонд України (www.pfu.gov.ua).

1.2.3 Індексація пенсій

(1) Поточне забезпечення

Закон України «Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування» (№ 1058-IV від 2003 р.) передбачає, що, починаючи з 2019 р.⁸, пенсії щороку будуть індексуватися. Рівень індексації пенсій – це середній показник темпів зростання споживчих цін у попередньому році та зростання середньої бази нарахування. Цей метод індексації зазвичай називають індексацією за швейцарською формулою. База нарахування, що використовується для індексації, – це середній показник за три попередні календарні роки, що передують виходу на пенсію, аналогічно середній базі нарахування, що використовується у пенсійній формулі. Пенсійне законодавство передбачає, що після збалансування Пенсійного фонду в майбутньому пенсії будуть індексуватися повністю відповідно до зростання середньої бази нарахування.

⁸ На початку кожного року Кабінет Міністрів визначатиме дату індексації пенсій. У 2019 р., а саме 1 березня 2019 р. пенсії індексувались на 17% згідно з Постановою Кабінету Міністрів України № 124 від 20 лютого 2019 року.

(2) Наслідки у майбутньому

Впровадження на законодавчому рівні автоматичної індексації пенсій є важливим кроком для гарантування забезпечення доходу протягом усього періоду виходу на пенсію. Застосування індексації за швейцарською формулою є переважно кращим варіантом, ніж практика чистої індексації цін, прийнята багатьма іншими країнами, або змішана індексація, надаючи збільшенню заробітної плати меншого значення. Наприклад, у Польщі пенсії індексуються лише відповідно до 20 відсотків реального зростання заробітної плати. З іншого боку, хоча використання трирічного середнього ковзного значення для зростання заробітної плати має згладжуючий ефект, це може спричинити затримки у коригуванні купівельної спроможності пенсій з часом, коли темпи зростання номінальної заробітної плати є високими та мінливими (див. Модуль 1.2). Таким чином, рекомендується або використовувати попередній календарний рік, або розраховувати трирічне середнє значення, коригуючи значення минулих років зі зростанням номінальної заробітної плати.

Слід зазначити, що мінімальна пенсія буде слідувати за ростом середньої заробітної плати і, таким чином, швидше збільшиться, ніж рівень індексації пенсій, який є середнім показником заробітної плати та зростання рівня цін. Отже, слід ретельно контролювати майбутні зміни у розподілі пенсій.

1.2.4 Мінімальна гарантована пенсія

(1) Поточне забезпечення

З 1 січня 2018 р. мінімальна гарантована пенсія надається лише пенсіонерам, які досягли 65 років та мають 30 років страхового стажу для жінок та 35 років – для чоловіків. Слід зазначити, що це єдине постійне положення чинного законодавства про пенсійне забезпечення, яке встановлює більш сприятливе ставлення до жінок, ніж чоловіків. Мінімальна пенсія встановлюється у розмірі 40 відсотків мінімальної заробітної плати, таким чином вона безпосередньо не пов'язана зі встановленим законодавством розміром прожиткового мінімуму. Це положення набуло чинності одразу, без перехідного періоду. Раніше мінімальна пенсія гарантувалася всім пенсіонерам незалежно від їхнього віку на рівні встановленого законодавством прожиткового мінімуму для непрацездатних осіб.

Для пенсіонерів, які досягли 65 років, але мають страховий стаж менший необхідного, мінімальна пенсія зменшується пропорційно, але вона не повинна бути меншою, ніж прожитковий мінімум для непрацездатних осіб. Мінімальний гарантований прожитковий мінімум надається без урахування матеріального становища або доходів. Вартість мінімальної гарантованої пенсії (різниця між мінімальною пенсією та нарахованими пенсіями) фінансується за рахунок державного бюджету.

До досягнення 65-річного віку не існує мінімальної гарантованої пенсії. Пенсіонери з низькими пенсіями мають право на державну соціальну допомогу відповідно до Закону України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» (№ 1768-III від 2000 р.),

який забезпечує мінімальний гарантований прожитковий мінімум особам з низьким рівнем доходу, на основі декларації про майно та доходи членів сім'ї.

Максимальний розмір пенсії встановлюється в розмірі десяти прожиткових мінімумів, при цьому немає верхньої межі розміру внесків.

(2) Право на мінімальну гарантовану пенсію

Відповідно до міжнародної практики вимога щодо 30 років страхового стажу для жінок та 35 років—для чоловіків для отримання права на мінімальну пенсію є надзвичайно обмеженою. Наприклад, у Польщі необхідний страховий стаж для отримання мінімальної пенсії становить 20 років для жінок та 25 років для чоловіків. Слід зазначити, що Конвенція № 102 застосовується до всіх, хто виходить на пенсію після 30 років страхового стажу і досягає пенсійного віку, який не повинен перевищувати 65 років (встановлення вищого пенсійного віку повинно бути обґрунтованим).

Чинне законодавство про пенсійне забезпечення дозволяє вийти на пенсію раніше 65 років тим, хто має необхідний період страхового стажу. Як було показано раніше, за оцінками багато працівників досі виходять на пенсію до досягнення 65 років. Однак, як показано у Таблиці 1.5, навіть, якщо всі пенсіонери досягли 65-річного віку, більше половини з них (за винятком випадку виходу на пенсію жінок у 2018 р.) не могли мати права на повну мінімальну пенсію.

Таблиця 1.5. Кількість щойно призначених пенсій за статтю та страховим стажем, 2016–2018 рр.

ПЕРІОД СТРАХОВОГО СТАЖУ	ЧОЛОВІКИ (% ВІД ЗАГАЛЬНОГО)			ЖІНКИ (% ВІД ЗАГАЛЬНОГО)		
	2016	2017	2018	2016	2017	2018
Менше ніж 15	0,1	0,1	0,0	0,5	0,5	0,0
Менше ніж 25	17,4	20,0	5,7	33,6	35,4	9,8
Менше ніж 30	32,6	36,5	28,0	52,7	54,5	32,6
Менше ніж 35	50,7	54,8	49,1	66,2	68,3	52,4
Менше ніж 40	72,8	76,9	74,2	84,3	84,7	77,6
Середній страховий стаж	33,6	32,6	34,5	29,8	29,4	33,5
Кількість щойно призначених пенсій	149 443	158 307	122 652	84 009	87 122	83 887

Джерело: Пенсійний фонд України (www.pfu.gov.ua).

(3) Порівняння типових пенсій із критеріями бідності

Загалом мінімальна гарантована пенсія як частина мінімальних норм соціального забезпечення є ключовим інструментом, який ефективно захищає людей похилого віку від бідності.

В Україні прожитковий мінімум є ключовим параметром політики, який визначає мінімальний рівень пенсій та який називається «державною соціальною гарантією». Законодавство України визначає прожитковий мінімум на основі вартості споживчого кошика товарів і послуг, доступ до якого визнається необхідним, щоб підтримувати людину «в здорових і гідних умовах».

Розміри встановленого законодавством прожиткового мінімуму (різні суми для зайнятих осіб, непрацездатних осіб та дітей) встановлюються щорічно Законом України «Про Державний бюджет України». Однак Міністерство соціальної політики України щоквартально оцінює прожитковий мінімум на основі цін заздалегідь визначеного споживчого кошика товарів та послуг та спостережень за змінами цін. Останній показник служить для регулярного контролю змін у витратах на життя і не пов'язаний з будь-якими соціальними пільгами.

Хоча значення прожиткового мінімуму, встановлені за допомогою двох різних методів, були приблизно однаковими до 2013 р., значна розбіжність з'явилася через «замороження» встановлених законом мінімальних рівнів прожиткового мінімуму у період високої інфляції та заходів жорсткої економії після 2014 р. Так, вважається, що на даний час прожитковий мінімум, який оцінюється Міністерством соціальної політики України, більш належним чином відображає фактичний мінімальний рівень. Як наведено в Таблиці 1.6, співвідношення встановленого законодавством та фактичного прожиткових мінімумів для непрацездатних осіб зменшилось з 77,5 відсотка в січні 2015 р. до 51,4 відсотка в січні 2019 р.

Таблиця 1.6. Порівняння встановленого законодавством та фактичного прожиткових мінімумів, 2015–2019 рр.

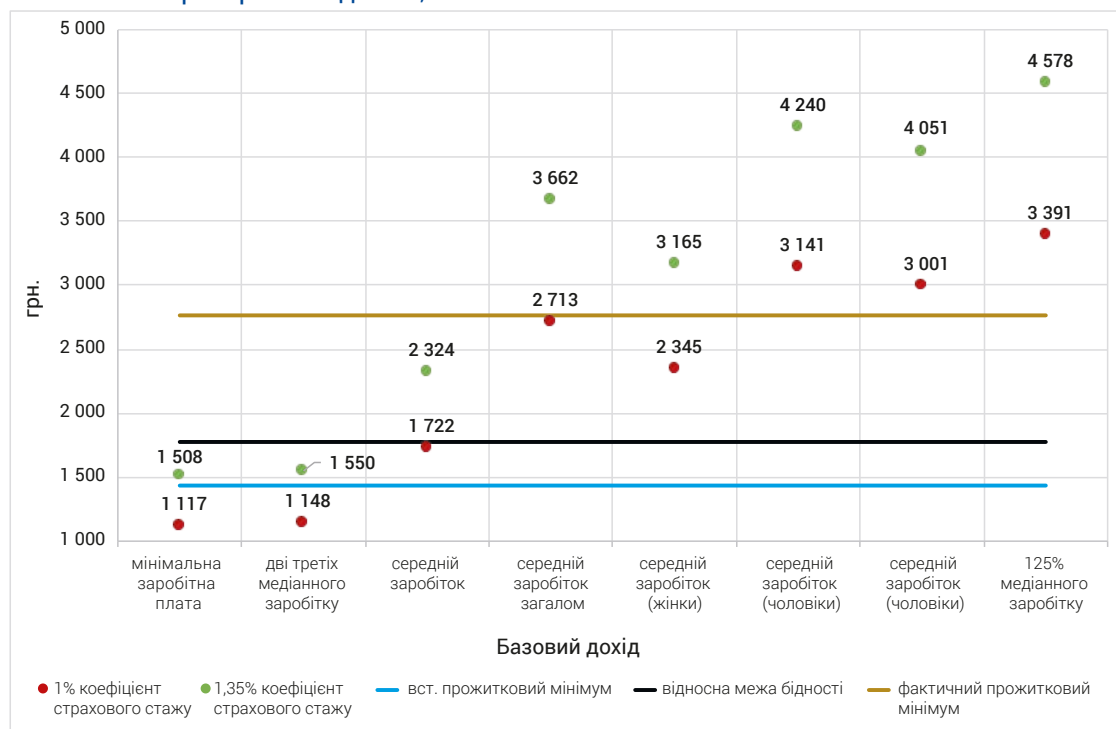
	2015	2016	2017	2018	2019
Встановлений законодавством прожитковий мінімум, грн.					
Для працездатних осіб	1 218	1 378	1 600	1 762	1 921
Для непрацездатних осіб	949	1 074	1 247	1 373	1 497
Фактичний прожитковий мінімум, грн.					
Для працездатних осіб	1 611	2 546	2 815	3 229	3 562
Для непрацездатних осіб	1 224	2 093	2 318	2 637	2 910
Співвідношення встановленого законодавством та фактичного прожиткового мінімуму, %					
Для працездатних осіб	75,6	54,1	56,8	54,6	53,9
Для непрацездатних осіб	77,5	51,3	53,8	52,1	51,4

Джерело: Національне законодавство та Міністерство соціальної політики України (<https://www.msp.gov.ua/content/socialni-standarti.html>).

Пенсійна формула в українській пенсійній системі забезпечує однаковий коефіцієнт заміщення для всіх рівнів заробітку. Таким чином, ті, хто має низький заробіток, можуть отримати пенсію нижче межі прожиткового мінімуму чи межі бідності.

На Рисунку 1.1 кожна вертикальна пара крапок представляє розміри пенсії при виході на пенсію, розраховані за чинною пенсійною формулою та альтернативною формулою з коефіцієнтом стажу 1,35 відсотка для різних рівнів доходу. Для цілей цього розрахунку ми вважаємо працівників з 30-річним страховим стажем типовим бенефіціарієм відповідно до Конвенції № 102⁹. Це означає, що ми розраховуємо пенсії, виходячи з пенсійних ставок у розмірі 30 відсотків та 40,5 відсотка для різних рівнів доходу. Потім ми порівнюємо їх з трьома критеріями бідності (показаними у вигляді горизонтальних ліній): а саме встановленим законом та фактичним прожитковими мінімумами для непрацездатних осіб та відносною межею бідності, визначеною як 50 відсотків медіанного доходу.

Рисунок 1.1. Порівняння типових пенсій з 30-річним страховим стажем з різними критеріями бідності, 2018



Джерело: власні розрахунки та оцінки авторів на основі офіційної інформації щодо України та даних з різних джерел.

Як показано на Рисунку 1.1, для осіб, валовий дохід яких перевищує середній, поточна пенсійна формула забезпечує отримання пенсій, вищих за всі три критерії бідності. Однак особам із заробітком, рівним середній заробітній платі в країні, пенсія буде меншою, ніж фактичний прожитковий мінімум. Оскільки середня заробітна плата жінок нижча за середню в країні, пенсії жінок із середнім рівнем заробітку – нижчі за фактичний прожитковий мінімум, хоча все ще перевищують відносну межу бідності та встановлений законом прожитковий мінімум. Альтернативна пенсійна формула покращила б ситуацію. Зокрема, фактична пенсія для жінок, які виходять на пенсію та чий заробіток вище середнього, стала би вищою ніж фактичний прожитковий мінімум.

⁹ Як показано в Таблиці 4, середній період страхового стажу нових пенсіонерів становить понад 30 років (крім жінок, які вийшли на пенсію до 2018 р.).

В Україні медіанний дохід становить приблизно дві третіх середнього доходу. Для осіб із медіанним доходом поточна формула призводить до отримання пенсії, вищої від встановленого законодавством прожиткового мінімуму,¹⁰ але нижчої, ніж відносна межа бідності та фактичний прожитковий мінімум. Альтернативна пенсійна формула гарантувала б, що особи з медіанним доходом отримуватимуть пенсії вище відносної межі бідності.

Для осіб з низьким рівнем доходу—не тільки при мінімальній заробітній платі, але й на рівні двох третіх медіанного доходу¹¹—розраховані за діючою формулою пенсії навіть нижчі, ніж встановлений розмір прожиткового мінімуму та мінімальної пенсії. Однак альтернативна пенсійна формула гарантуватиме особам аналогічні до або вищі прожитковий мінімум та мінімальна пенсія, ніж ті, що встановлені законодавством.¹²

(4) Співвідношення між мінімальною пенсією, прожитковим мінімумом та мінімальною заробітною платою

За даними Пенсійного фонду, середня пенсія за віком у 2018 р. становила 2 587 грн. (1 березня 2019 р. відбулась індексація пенсій на 17 відсотків). З 1 січня 2019 р. мінімальна заробітна плата в Україні була збільшена до 4 173 грн. Так, мінімальна пенсія стала 1 669 грн. З 1 січня 2019 р. Законом про державний бюджет прожитковий мінімум для непрацездатних осіб встановлений у розмірі 1 497 грн., з 1 липня 2019 р.—у розмірі 1 564 грн., а з 1 грудня 2019 р.—1 638 грн.

Таблиця 1.7 порівнює прожиткові мінімуми для працездатних осіб та непрацездатних осіб з мінімальною заробітною платою, середньою заробітною платою та мінімальною пенсією за 2015–2019 рр.

До 2017 р. мінімальна заробітна плата в Україні встановлювалася на рівні встановленого законодавством прожиткового мінімуму для працездатних осіб. Однак, оскільки мінімальна заробітна плата в 2017 р. збільшилася вдвічі, ці дві суми були розрізненими. Співвідношення між мінімальною та середньою заробітними платами раніше було нижче 30 відсотків, але з 2017 р. воно перевищило 40 відсотків.

До 2018 р. мінімальна пенсія встановлювалася на рівні встановленого законодавством прожиткового мінімуму для непрацездатних осіб. Однак у результаті пенсійної реформи 2017 р. мінімальна пенсія була встановлена у розмірі 40 відсотків мінімальної заробітної плати і, таким чином, більше не пов'язана із встановленим законодавством прожитковим мінімумом. До 2016 р. співвідношення між мінімальною пенсією та мінімальною заробітною платою становило майже 80 відсотків. Однак з 2017 р. воно зменшилось до 40 відсотків і, за прогнозами, залишиться на цьому рівні.

¹⁰ Це може не стосуватися жінок. Хоча немає у наявності даних про доходи за статтю, вважається, що при такому коефіцієнті заміщення пенсія для жінок із медіанним доходом може бути нижчою від встановленого законодавством прожиткового мінімуму.

¹¹ Відповідно до визначення Євростату низькі доходи, медіанні доходи дорівнюють медіанному еквівалентному доходу домогосподарства на особу лише для домогосподарств працівників без дітей та будь-яких інших незайнятих членів, джерелом доходу яких є лише їхній власний заробіток.

¹² Це не обов'язково буде правдою у майбутньому, коли мінімальна пенсія буде дотримуватись змін мінімальної заробітної плати та різниці між зростанням мінімальної пенсії та прожиткового мінімуму.

Після перерахунку пенсій у 2018 р. співвідношення між мінімальною та середньою пенсіями зменшилося з 68,9 відсотка у 2017 р. до 56,8 відсотка у 2018 р. та 63 відсотка у 2019 р. Співвідношення між середньою пенсією та середньою заробітною платою значно знизилося до 25,5 відсотка у 2017 р., але збільшилося до 28,8 відсотка у 2018 р. та 28,7 відсотка у 2019 р.

Таблиця 1.7. Порівняння прожиткових мінімумів, мінімальної та середньої заробітних плат та мінімальної пенсії, 2015–2019 рр.

(станом на 1 січня)

	2015	2016	2017	2018	2019
Встановлений законодавством мінімальний прожитковий мінімум для працездатних осіб (грн.)	1 218	1 378	1 600	1 762	1 921
Мінімальна заробітна плата (грн.)	1 218	1 378	3 200	3 723	4 173
Встановлений законодавством мінімальний прожитковий мінімум для непрацездатних осіб (грн.)	949	1 074	1 247	1 373	1 497
Мінімальна пенсія (грн.)	949	1 074	1 247	1 452	1 669
Середня валова заробітна плата в країні (грн.)	4 195	5 183	7 104	8 865	9 223
Середня пенсія за віком (грн.)	1 573	1 690	1 809	2 557	2 648
Співвідношення мінімальної заробітної плати та середньої заробітної плати, %	29,0	26,5	45,0	42,0	45,2
Співвідношення мінімальної пенсії та мінімальної заробітної плати, %	78,0	77,9	39,0	39,0	40,0
Співвідношення мінімальної пенсії та середньої пенсії, %	60,3	63,6	68,9	56,8	63,0
Співвідношення середньої пенсії та середньої заробітної плати, %	37,5	32,6	25,5	28,8	28,7

Джерело: Національне законодавство та Державна служба статистики України (www.ukrstat.org).

Останні реформи змінили спосіб коригування даних сум у майбутньому. Ці зміни вплинуть на розподіл пенсій за віком, зокрема, на кількість пенсіонерів, які отримують мінімальну пенсію або соціальні допомоги. Тому слід уважно стежити за майбутнім розвитком мінімальної пенсії та її зв'язком із прожитковим мінімумом та іншими критеріями бідності.

Відповідно до нещодавніх політичних зобов'язань мінімальна заробітна плата буде підвищена після зростання заробітної плати, тоді як пенсії будуть індексуватися за швейцарською формулою індексації, яка враховує 50 відсотків зростання заробітної плати та 50 відсотків зростання споживчих цін. Тому, поки заробітні плати зростають швидше, ніж ціни (тобто, поки буде позитивне зростання реальної заробітної плати), мінімальна пенсія зростатиме швидше, ніж індексація пенсії. Беручи до уваги також можливе зменшення коефіцієнтів заміщення та жорстких умов призначення пенсії, це може означати, що все більший кількості пенсіонерів доведеться розраховувати на мінімальну пенсію.

У той же час, зростатиме кількість пенсіонерів, які при виході на пенсію не матимуть права на мінімальну гарантовану пенсію через дуже обмежені умови призначення. Єдиним захистом для цих осіб є соціальна допомога з урахуванням матеріального становища, яка забезпечує встановлений законодавством прожитковий мінімум для непрацездатних осіб. Однак, ймовірно, прожитковий мінімум буде слідувати змінам вартості кошика товарів та послуг і, таким чином, більш-менш слідуватиме індексу споживчих цін. Це означає, що соціальна допомога буде поступово зменшуватися порівняно з мінімальною пенсією.

1.3 Висновки та рекомендації

1.3.1 Варіанти вдосконалення адекватності пенсій за віком та підвищення мінімальних гарантій

У сучасній українській системі пенсій за віком є два напрямки необхідних змін, а саме: (а) вдосконалити рівень пенсій у державній пенсійній системі таким чином, щоб вона спокійно відповідала вимогам Конвенції № 102, яка застосовується до пенсійних схем, що залежать від доходів,¹³ та (б) встановити мінімальні гарантовані пенсії, які фактично гарантують принаймні забезпечення базового доходу для всіх людей похилого віку та захищають їх від бідності, забезпечуючи життя в здорових і гідних умовах, як цього вимагають Конвенція № 102 та Рекомендація № 202.

Рекомендується розглянути наступні заходи щодо вдосконалення адекватності пенсій за віком шляхом зміни пенсійної формули:

1. Збільшити коефіцієнт стажу з 1 відсотка до щонайменше 1,35 відсотка, що забезпечує пенсійну ставку на рівні 40,5 відсотка після 30 років страхового стажу. Цей захід повинен супроводжуватися збільшенням мінімальної гарантованої пенсії для захисту осіб з низьким рівнем заробітку.
2. Вартість вищевказаного збільшення коефіцієнта стажу повинна відповідати збільшенню ставки внеску, визначеною актуарною оцінкою. Подальше вдосконалення можна розглянути за наявності додаткових бюджетних можливостей. Слід також розглянути питання про відокремлення пенсійних внесків від єдиного соціального внеску та виділення необхідних ресурсів до Пенсійного фонду.
3. Також повинні бути доступні додаткові ресурси, що дозволяють надання більш адекватних пенсій, та які б сприяли підвищенню рівня зайнятості, формалізації зайнятості, розширенню охоплення та покращенню дотримання сплати внесків та збору внесків.

¹³ Як уже зазначалося раніше, уряд України вирішив звітувати про відповідність пенсійної системи України Конвенції № 102 із посиланням на статтю 67, яка застосовується до пенсій у формі соціальних допомог з урахуванням матеріального становища.

4. Рекомендується у пенсійній формулі при розрахунку середньої бази нарахування використовувати заробіток за попередні роки або коригувати минулі заробітні плати у разі використання трирічного середнього значення.

Для підвищення мінімальних гарантій рекомендується розглянути наступні заходи.

1. Вимога щодо страхового стажу тривалістю у 30 років для жінок та 35 років—для чоловіків для отримання мінімальної гарантованої пенсії не відповідає принципам соціального забезпечення, встановлених у стандартах МОП. Дана вимога залишає багатьох людей похилого віку з низьким рівнем заробітку та короткою кар'єрою (наприклад, через тривале безробіття чи економічну неактивність у зв'язку з доглядом за дітьми) під загрозою бідності в старості. Таким чином, рекомендується, щоб право на повну мінімальну гарантовану пенсійну надавалося особам, які досягли пенсійного віку, але мають менший період страхового стажу.
2. Оскільки чинний закон передбачає можливість виходу на пенсію до досягнення 65 років і багато працівників досі виходять на пенсію раніше 65 років, неприпустимо обмежувати мінімальну гарантовану пенсію тим, хто досяг цього віку. Таким чином, необхідно гармонізувати умови призначення мінімальної гарантованої пенсії з вимогами до пенсії, забезпечуючи рівноправ'я щодо надання мінімальної пенсії до та після досягнення 65 років.
3. Прожитковий мінімум—це абсолютний мінімальний рівень мережі соціального захисту в Україні. Якщо зберігається значна розбіжність між встановленим законом та фактичним прожитковим мінімумом, ймовірно, необхідно розглянути питання про запровадження універсальної мінімальної гарантованої пенсії для усіх осіб похилого віку (слід встановити умови щодо вікового порогу або враховувати матеріальне становище чи доходи) за рахунок державного бюджетного фінансування.

Ці рекомендовані заходи повинні бути належним чином оцінені та представлені для обговорення політики. Оцінка витрат вимагає детального дистрибутивного аналізу, тому ми маємо справу лише з описом методології у Модулі 1.3.¹⁴ Важливою інформацією є кількість додаткових пенсіонерів, пенсія яких збільшиться за рахунок запропонованих заходів. Також слід взяти до уваги та оцінити очікуваний майбутній розвиток між середньою пенсією, мінімальною пенсією та прожитковим мінімумом.

¹⁴ Як дуже примірна оцінка, якщо ми допускаємо співвідношення середньої та мінімальної пенсій (оцінюється у 1,75) та відсоток пенсіонерів, які отримують мінімальну пенсію (оцінюється у 46 відсотків), тоді 35-відсоткове збільшення у пенсійній формулі призведе до збільшення на 25,8 відсотка видатків на пенсії.

1.3.2 Заключні примітки

Рівень пенсій є одним із ключових аспектів адекватності пенсійної системи. Для загальної оцінки адекватності слід також враховувати охоплення бенефіціаріїв пенсійною системою. Зокрема, пенсійна система повинна коригуватися у відповідь на складні проблеми, спричинені постійною розповсюдженістю неформальної зайнятості, незадекларованою працею та появою нестандартних форм зайнятості.

У той же час слід забезпечити необхідні ресурси для покращення пенсій. Хоча певне підвищення ставки внеску є неминучим, слід також переглянути можливе розширення бази оподаткування. Для пенсійної системи надзвичайно важливим є розширення охоплення за рахунок вдосконалення відповідності законодавства щодо неформально зайнятого населення та покращення збору внесків в умовах розповсюдженої незадекларованої праці.

Модуль 1.1. Аналіз пенсійної формули пенсії за віком в Україні

Сучасна пенсійна формула пенсії за віком наступна:

$$P = \alpha TW$$

де:

P – щомісячний розмір пенсії;

α – коефіцієнт страхового стажу застрахованої особи, на даний час становить 1%;

T – кількість років страхового стажу; та

W – базова заробітна плата індивідуального пенсіонера.

Базова заробітна плата розраховується шляхом множення індивідуального коефіцієнта на середнє значення бази нарахування за попередні три роки:

$$W = \beta \bar{W}$$

де:

β – індивідуальний коефіцієнт заробітку; та

\bar{W} – середнє значення бази нарахування за попередні три роки.

Позначимо W_{-i} середню базу нарахування за рік i до виходу на пенсію та припустимо, що темп зростання заробітної плати за рік i до виходу на пенсію дорівнює w_i ($i = 0, 1, 2, 3$). Тоді номінальне середнє значення бази нарахування за попередні три роки, розраховується наступним чином:

$$\begin{aligned} \bar{W} &= \frac{1}{3} (W_{-1} + W_{-2} + W_{-3}) \\ &= \frac{W_0}{3} \left[\frac{1}{1 + w_0} + \frac{1}{(1 + w_0)(1 + w_1)} + \frac{1}{(1 + w_0)(1 + w_1)(1 + w_2)} \right] \\ &= \frac{W_0}{3} \frac{3 + w_1 + 2w_2 + w_1w_2}{(1 + w_0)(1 + w_1)(1 + w_2)}. \end{aligned}$$

На даний час $\alpha = 1\%$, і, виходячи з даних Пенсійного фонду, передбачається, що . Отже, валовий коефіцієнт заміщення типової пенсії за віком із 30-річним страховим стажем наступний:

$$P/W_0 = 12\% \cdot \frac{3 + w_1 + 2w_2 + w_1w_2}{(1 + w_0)(1 + w_1)(1 + w_2)}.$$

Якщо ми припускаємо постійне підвищення заробітної плати $w_i = w$ (для $i = 0, 1, 2$), то тоді:

$$P/W_0 = 12\% \cdot \frac{3 + 3w + w^2}{(1 + w)^3} \approx 36\% \cdot (1 - 2w).$$

На даний час ставка податку на доходи фізичних осіб становить 18% для заробітної плати та 0% для пенсій. Звідси чистий коефіцієнт заміщення типової пенсії за віком:

Якщо ставка податку на доходи фізичних осіб становить 19,5%, тоді:

$$P/W_0 / 0.805 = 14.91\% \cdot \frac{3 + 3w + w^2}{(1 + w)^3} \approx 44.7\% \cdot (1 - 2w).$$

Модуль 1.2. Співвідношення між річним зростанням заробітної плати та темпом зростання трирічного середнього ковзного значення заробітної плати

Позначимо w_n середню заробітну плату в країні в році n . Щорічне зростання заробітної плати a_n та темп зростання трирічного середнього ковзного значення заробітної плати b_n наведено таким чином:

$$a_n = \frac{w_{n-1}}{w_{n-2}},$$

$$b_n = \frac{(w_{n-1} + w_{n-2} + w_{n-3})/3}{(w_{n-2} + w_{n-3} + w_{n-4})/3}.$$

Між цими двома змінними – наступне співвідношення:

$$b_n = a_{n-1} \frac{a_n + 1 + a_{n-1}^{-1}}{a_{n-1} + 1 + a_{n-2}^{-1}}.$$

Зауважте, що, якщо $\lim_{n \rightarrow \infty} a_n = w$, тоді $\lim_{n \rightarrow \infty} b_n = w \frac{w + 1 + w^{-1}}{w + 1 + w^{-1}} = w$. Так, у довгостроковій перспективі $a_n \approx b_n$, але короткострокова поведінка a_n та b_n може бути різною, особливо у нестабільній ситуації..

Модуль 1.3. Оцінка вартості підвищення пенсії

Розглянемо групу пенсіонерів, які отримують пенсії, що залежать від доходів, із мінімальною гарантованою пенсією - m . Коли пенсії збільшуються такими способами, пов'язані з цим витрати можна оцінити наступним чином:

(1) Усі пенсії (початкові пенсії не підлягають мінімальній пенсії) збільшуються в $(1+a)$ рази, тоді як мінімальна пенсія не змінюється.

Тоді вартість, пов'язана з цим підвищенням пенсій, оцінюється наступним чином:

$$\frac{\Delta p}{p_0} \approx a \left(1 - \frac{m}{p_0} \cdot \frac{t_0 + t_1}{2} \right)$$

де

p_0 – витрати на пенсію до підвищення;

Δp – збільшення пенсійних витрат;

t_0 – кількість пенсіонерів, які отримують мінімальну пенсію до підвищення; та

t_1 – кількість пенсіонерів, які отримують мінімальну пенсію після підвищення.

Слід зазначити, що якщо частина пенсіонерів, які отримують мінімальну пенсію, більша або якщо рівень мінімальної пенсії відносно середньої пенсії – вищий, то підвищення пенсій матиме менший фінансовий вплив (тобто менша кількість пенсіонерів матиме підвищені пенсії).

(2) Мінімальна пенсія підвищена з m до $m + \Delta m$.

Тоді вартість, пов'язана з цим підвищенням мінімальних пенсій, оцінюється наступним чином:

$$\frac{\Delta p}{p_0} \approx \frac{\Delta m}{p_0} \cdot \frac{t_0 + t_0'}{2}$$

де

p_0 – витрати на пенсію до підвищення;

Δp – збільшення пенсійних витрат;

t_0 – кількість пенсіонерів, які отримують мінімальну пенсію до підвищення; та

t_0' – кількість пенсіонерів, які отримують мінімальну пенсію після підвищення.

На відміну від попереднього випадку, у цьому випадку, якщо частина пенсіонерів, які отримують мінімальну пенсію, більша або якщо підвищення мінімальної пенсії більше, то підвищення пенсії матиме більший фінансовий вплив (тобто більше пенсіонерів матиме підвищені мінімальні пенсії).

2. Охоплення та відповідність розміру виплат – неформальна економічна діяльність та незадекларована праця

2.1 Аналіз проблеми

Питання охоплення тісно пов'язане з адекватністю пенсійної системи. Навіть якщо пенсійна система забезпечує відносно великі виплати, її не можна назвати адекватною, якщо вона охоплює лише обмежену частину населення, залишаючи більшість без уваги. У зв'язку з цим у стандартах соціального забезпечення МОП надаються чіткі рекомендації. Рекомендація № 67 та Рекомендація № 202 передбачають всезагальне охоплення як кінцеву мету. Незважаючи на те, що Конвенція № 102 є більш гнучкою у цьому плані, існують чіткі зобов'язання щодо докладання зусиль, спрямованих на досягнення всезагального охоплення.¹⁵ Нещодавно прийнята Рекомендація № 204 щодо переходу від неформальної до формальної економіки (2015р.) також закликає держави-учасниці поступово розширювати соціальне забезпечення (включаючи пенсії за віком), захист материнства, створювати гідні умови праці та підвищувати мінімальну заробітну плату всім працівникам неформальної економіки.

Таблиця 2.1. Кількість пенсіонерів за видом пенсії, 2016–2019 рр.

(станом на 1 січня)

	2016	2017	2018	2019
Загалом	12 296	11 956	11 725	11 470
Пенсія за віком	9 408	9 116	8 922	8 693
Пенсія по інвалідності	1 400	1 395	1 401	1 370
Пенсія у зв'язку з втратою годувальника	726	694	663	536
Повні роки страхового стажу	660	654	646	..
Соціальні пенсії	101	95	90	..
Інші	1	2	3	..

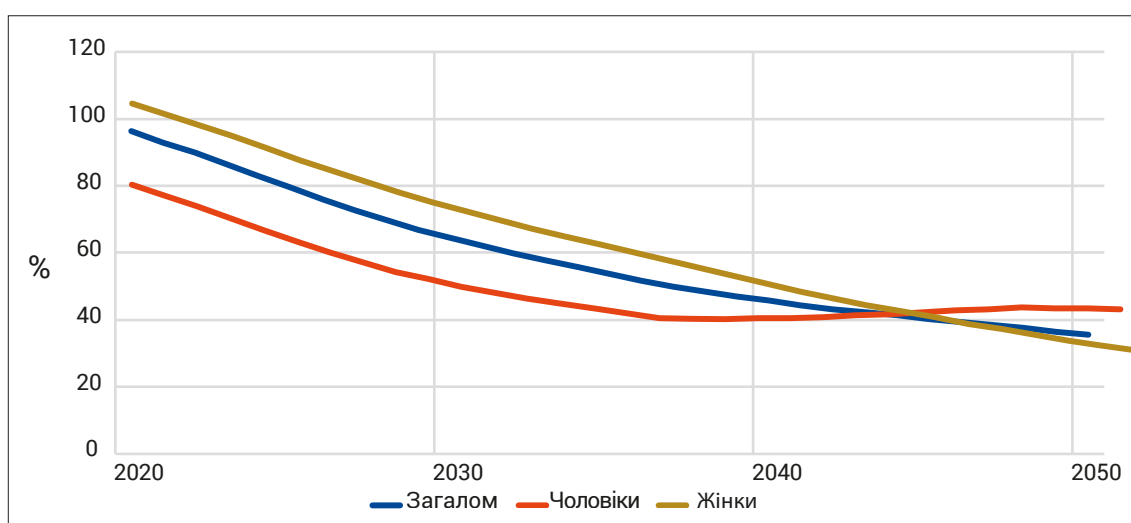
Джерело: Державна служба статистики України (<https://ukrstat.org/en>).

¹⁵ Конвенція № 102 дозволяє охопити щонайменше 50% усіх працівників для схем, пов'язаних з доходом, 20% усіх мешканців для схем з фіксованою ставкою, або всіх резидентів у разі, якщо пенсії надаються з урахуванням матеріального стану. Конвенція № 128 вимагає охоплення всіх працівників пенсіями, пов'язаними з доходом, а схемами з фіксованою ставкою – щонайменше 75% усіх резидентів. Крім того, Рекомендація № 131 передбачає охоплення всіх економічно активних осіб, у тому числі у випадку непостійної зайнятості.

Як показано в таблиці 2.1, кількість пенсіонерів похилого віку на початок 2019 р. становила 8,7 млн. осіб при кількості 7,0 млн. осіб віком 65 років і старше та 9,7 млн. осіб віком від 60 років. Таким чином, можна зробити висновок, що значна більшість населення віком від 65 років отримує пенсії за віком.

Слід зазначити, що кількість пенсіонерів зменшується в останні роки через декілька причин, зокрема в результаті нещодавніх пенсійних реформ, що встановлюють більш складні умови отримання пенсій, а також через відсутність повної статистичної інформації про пенсіонерів, які проживають на невідконтрольних уряду територіях.

Рисунок 2.1. Прогнозована кількість пенсіонерів за віком у відсотках від кількості населення віком 65 років і старше, 2020–2050 рр.



Джерело: Пенсійний фонд України, 2018.

Однак у довгостроковій перспективі охоплення бенефіціаріїв за рахунок пенсійної системи, пов'язаної зі сплатою внесків, в Україні може значно погіршитися. На Рисунку 2.1 наведено результати актуарної оцінки, проведеної Пенсійним фондом України, які свідчать про різке зменшення охоплення бенефіціаріїв. За прогнозами лише 40 відсотків населення у віці 65 років або старше (або 60 відсотків осіб у віці 70 років і старше) отримуватимуть пенсії за віком з державної пенсійної системи до 2040 р. Це означає, що в майбутньому більшості людей похилого віку в Україні доведеться розраховувати на надходження від своїх приватних заощаджень та активів, на підтримку родини або, здебільшого, ймовірно, на соціальну допомогу, що надається з урахуванням матеріального стану.

Головна причина зазначеної тенденції полягає у низькому охопленні населення працездатного віку схемою з внесками через низький рівень економічної активності та низький рівень зайнятості, зокрема у певних групах населення, а також у широкому розповсюдженні неформальної та незадекларованої економічної активності, яка призводить до недотримання законодавства про соціальне страхування. Стійкість низького рівня охоплення у поєднанні з умовами, що обмежують права на отримання пенсій, призведе до значного

зниження частки осіб похилого віку, які отримують пенсії з державної пенсійної системи. У наступному розділі ми детальніше розглянемо тих, хто наразі не сплачує внески.

2.2 Прогалини в охопленні пенсійною системою України

2.2.1 Охоплення застрахованих працівників

У Таблиці 2.2 порівнюються дані щодо населення працездатного віку від 15 до 64 років зі статистикою ринку праці та статистикою Пенсійного фонду.

Таблиця 2.2. Охоплення державною пенсійною системою, 2015–2018 рр.

		2015	2016	2017	2018
Населення віком від 15 до 64 років	A	29 635	29 328	29 012	28 719
Економічно активне населення	B	18 098	17 955	17 854	17 940
Зайняте населення	C	16 443	16 277	16 156	16 361
Застраховані особи	D	12 185	12 863	13 243	12 529
Середня кількість платників внеску	E	9 830	10 622	10 940	10 378
Рівень участі населення в робочій силі	B/A	61,1%	61,2%	61,5%	62,5%
Рівень зайнятості	C/A	55,5%	55,5%	55,7%	57,0%
Рівень охоплення	D/C	74,1%	79,0%	82,0%	76,6%
Відсоток платників внеску серед застрахованих осіб	E/D	80,7%	82,6%	82,6%	82,8%
% від населення					
Застраховані особи	D/A	41,1%	43,9%	45,6%	43,6%
Платники внеску	E/A	33,2%	36,2%	37,7%	36,1%

Джерело: Опитування робочої сили (<https://ukrstat.org>), Пенсійний фонд України (www.pfu.gov.ua) та розрахунки МОП

Як показано в Таблиці 2.2, лише трохи більше 35 відсотків населення працездатного віку від 15 до 64 років в Україні на даний час сплачує внески до державної пенсійної системи. Коли охоплення населення знаходиться на такому низькому рівні, застосування суворого принципу сплати внесків з точки зору придатності означає, що в кінцевому рахунку більше 60 відсотків людей похилого віку не отримуватимуть пенсію, пов'язану зі сплатою внесків.

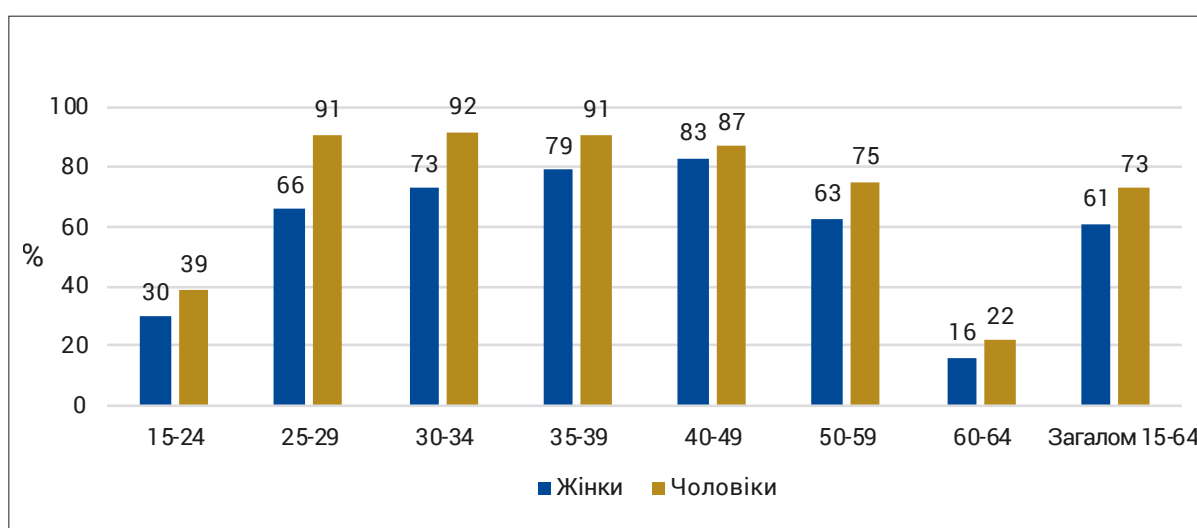
Різницю між кількістю осіб працездатного віку від 15 до 64 років та фактичною кількістю платників внесків до державної пенсійної системи можна пояснити наступними чинниками. У 2018 р. понад 35 відсотків населення працездатного віку були економічно активними. Близько 10 відсотків економічно активного населення були безробітними. Близько 25 відсотків зайнятого населення не перебувало на обліку в пенсійному фонді

внаслідок неформальної зайнятості та через інші причини. Причому понад 15 відсотків застрахованих осіб не сплачували внески щомісяця. Більше того, певний відсоток платників внесків не повідомляє про фактичну заробітну плату, занижуючи суму внеску.

2.2.2 Низький рівень участі населення в робочій силі та високий рівень безробіття

Результати опитування у 2017 р. свідчать про те, що 67 відсотків населення віком від 15 до 64 років були економічно активними (61 відсоток жінок та 73 відсотки чоловіків) у 2017 р. Цей рівень нижчий за рівень в сусідніх країнах, таких як Польща, Угорщина та Словаччина.

Рисунок 2.2. Рівень зайнятості робочої сили за статтю та віком, 2018 р.



Джерело: Державна служба статистики України (<https://ukrstat.org/en>).

Відповідно до даних, наведених на Рисунку 2.1, спостерігається низький рівень зайнятості робочої сили у таких трьох групах: молодь, жінки віком від 25 до 45 років та особи, близькі до виходу на пенсію. Аналогічні спостереження зроблені щодо рівнів зайнятості.

По-перше, низьким є рівень участі молоді віком від 15 до 24 років. Із економічно неактивних осіб цієї вікової групи близько 85 відсотків (менше 80 відсотків жінок та понад 90 відсотків чоловіків) здобувають освіту, тоді як 11 відсотків (18 відсотків жінок та трохи більше 3 відсотків чоловіків) є неактивними через сімейні обов'язки. Хоча прямі докази відсутні, вважається, що деякі молоді люди опинилися поза межами ринку праці, тому що вони не відчували зневіреність щодо майбутніх кар'єрних перспектив.

По-друге, у групі осіб працездатного віку від 25 до 45 років рівень участі жінок стабільно нижчий за рівень участі чоловіків. Жінки в цих вікових групах неактивні, головним чином, через їхні сімейні зобов'язання, імовірно, багато з них беруть участь у неоплачуваній неринковій діяльності, такий як ведення домашнього господарства, догляд за дітьми та іншими членами сім'ї.

По-третє, рівень участі населення в робочій силі значно знижується для осіб вікової групи 60–64 років, головним чином через отримання пенсії. Слід зазначити, що рівень участі жінок починає знижуватися вже у віковій групі від 50 до 59 років, оскільки деякі з них виходять на пенсію до досягнення 60-річного віку.

З вищенаведеного аналізу випливає, що, якщо уряд має на меті збільшити загальний рівень участі у робочій силі та зайнятості, важливо підтримати молодь при переході від освіти до роботи, сприяти розподілу робочих та сімейних обов'язків між чоловіками та жінками, а також створити такі умови на ринку праці, аби літні люди бажали та могли продовжувати працювати.

2.2.3 Неформальна економіка та незадекларована праця

В Україні, як і в інших країнах, поширеність неформальної економічної діяльності та практика незадекларованої праці становлять серйозну проблему для розширення охоплення соціальним забезпеченням.

У Рекомендації МОП № 204 термін «неформальна економіка» (також відома як «сіра» чи «тіньова» економіка) застосовується до «всієї економічної діяльності працівників та економічних одиниць, які в силу законодавства або на практиці зовсім не охоплюються або охоплюються не в повній мірі формальними відносинами».

Таблиця 2.3. Формальна та неформальна зайнятість, 2017 р.

(у тисячах)

	ЗАЙНЯТІ ЗАГАЛОМ	ФОРМАЛЬНО ЗАЙНЯТІ	НЕФОРМАЛЬ- НО ЗАЙНЯТІ	ФОРМАЛЬ- НИЙ СЕКТОР	НЕФОРМАЛЬ- НИЙ СЕКТОР
Загалом	16 156	12 461	3 696	1 587	2 109
Жінки	7 771	6 257	1 515	647	867
Чоловіки	8 385	6 204	2 181	939	1 242

Джерело: Державна служба статистики України, Опитування робочої сили, 2017 р. (<https://ukrstat.org/en>).

Відповідно до даних у Таблиці 2.3, серед 16,2 млн. зайнятого населення в Україні в 2017 р. неформально було зайнято 3,7 млн. осіб, що становить 22,9 відсотка від загальної кількості зайнятого населення. До неформально зайнятих осіб відносяться дві наступні категорії: неформально зайняті в офіційному секторі економіки 1,6 млн. працівників, що становить 9,8 відсотка всього зайнятого населення, та неформально зайняті у неофіційному секторі економіки - 2,1 млн. працівників або 13 відсотків від загальної кількості зайнятих. Неформально зайняті у офіційному секторі були зосереджені переважно у міських районах, головним чином у будівництві, сфері послуг з надання тимчасового проживання та громадського харчування, а також в оптовій та роздрібній торгівлі. Неформально зайняті у неофіційному секторі зосереджувалися переважно в сільській місцевості, головним чином у сільському господарстві, лісовому господарстві та рибальстві, будівництві. Рівень

неформальної діяльності в Україні нижчий, ніж у Росії та Румунії, аналогічний рівню Молдови, але вищий, ніж у більшості інших країн Центральної та Східної Європи.¹⁶

Ці неформально зайняті особи не сплачують внески до пенсійної системи. Більше того, не всі формально зайняті особи сплачують внески до системи в повному обсязі через незадекларовану працю. В цьому випадку незадекларована праця стосується офіційного працевлаштування, коли працівники та роботодавці декларують державним органам менший, ніж фактичний дохід, щоб уникнути сплати податків та соціальних внесків. Типовою є ситуація, коли вся або частина зарплати виплачується працівникам у конверті.

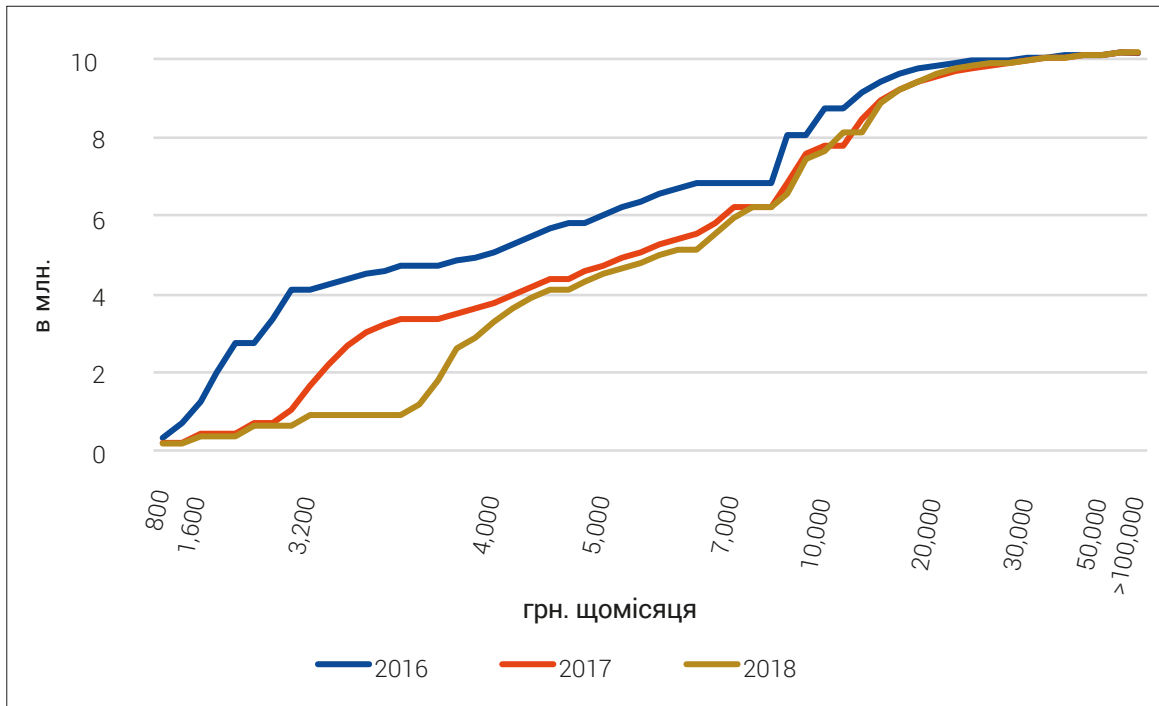
Для пенсійної системи незадекларована праця становить шахрайство та ухилення від сплати податків та соціальних внесків. У разі заниження заробітної плати працівник та роботодавець повідомляють лише про мінімальний розмір відрахування, передбачений законом, тоді як решта їхньої заробітної плати виплачується безпосередньо та неофіційно. Це забезпечує принаймні певний рівень пенсійних виплат після закінчення працівником необхідного періоду страхового стажу. Таким чином, незадекларована праця загрожує стабільності пенсійної системи та адекватності пенсійних виплат.

На Рисунку 2.2 наведено розподіл заробітної плати з внеском до Пенсійного фонду України з 2016 по 2018 рр. Слід зазначити, що близько 60 відсотків працівників сплачують внески, що відповідають рівню, нижчому за середню заробітну плату, і що існує значна концентрація заробітних плат, з яких сплачуються внески до бюджету на рівні мінімальної зарплати. Оскільки в цей період мінімальна заробітна плата значно збільшилася, можна спостерігати зростання платників внесків на мініальному рівні. Хоча дані щодо розподілу фактичної заробітної плати недоступні, ці спостереження настійно свідчать про наявність факту заниження заробітної плати.¹⁷

¹⁶ Хіросе і Хеттеш (2016) подають наступні оцінки для Боснії і Герцеговини та Молдови. У Боснії і Герцеговині в 2008 р. у неформальному секторі економіки працювало 32,8% зайнятого населення, а 10,7% від ВВП не було зареєстровано. Несплачені внески на соціальне страхування становлять 4,7% ВВП, а несплачений податок на прибуток - 0,5% ВВП. У Молдові 34,8% зайнятого населення працювали неофіційно на основній роботі у 2015 р. Незадекларований дохід внаслідок неофіційної зайнятості та занижених показників у деклараціях становив 12,9% ВВП у 2010 р. Несплачені внески на соціальне страхування з незадекларованого доходу становили 5,2% ВВП (4,1% на соціальне страхування та 1,1% на медичне страхування).

¹⁷ За даними Державної служби статистики, 17,8 відсотка штатних працівників отримували заробітну плату в розмірі 4000 грн. або меншу у грудні 2018 р. Однак, за даними Пенсійного фонду, 32,8 відсотка платників внесків сплачували внески з заробітної плати в розмірі 4000 грн. або з заробітної плати, меншої у розмірі, у серпні 2018 р.

Рисунок 2.3. Сукупний розподіл заробітної плати, з якої сплачуються внески, 2016–2018



Джерело: Дані з Пенсійного фонду України.

В рамках проекту МОП вивчення незадекларованої праці в Україні було проведено у 2017 р.¹⁸ Це опитування є першою спробою оцінити масштаб та характер незадекларованої праці в Україні, що проводилося за участі 1000 респондентів на основі методології, яка використовується в ЄС. Основні висновки цього опитування можна викласти наступним чином:

- Що стосується пропозиції незадекларованої роботи, 7,1 відсотка респондентів визнали, що здійснювали певну оплачувану діяльність, не декларуючи свої доходи повністю або частково у податкових чи соціальних установах.¹⁹ Більше того, 45,8 відсотків респондентів особисто знають будь-яких людей, які отримують заробітну плату, не декларуючи свої доходи, а 33 відсотки з них вважають, що більше половини обсягу праці в Україні є незадекларованою.
- Що стосується попиту, 12,2 відсотка респондентів повідомили, що придбали послуги, пов'язані з незадекларованою працею, тоді як близько 15,2 відсотка визнали, що придбали незадекларовані товари.
- Щодо заробітної плати в конверті, 9,1 відсотка працівників повідомили про виплату заробітної плати в конверті, а 29 відсотка з них отримали половину чистого щомісячного доходу таким чином. Також 54,7 відсотка з них отримують дохід у конверті як за регулярну роботу, так і за понаднормову, тоді як 29,4 відсотка отримують такий

¹⁸ Детальніше про результати опитування див. у МОП (2018в).

¹⁹ Враховуючи природне небажання респондентів відповідати, ці значення слід розглядати як мінімально низький рівень.

дохід лише за регулярну роботу. У 70,9 відсотках усіх випадків така форма оплати ініціював роботодавець.

- Майже половина респондентів вважають, що ризик бути викритим податковими органами чи органами соціального захисту населення є порівняно невеликим, і, тим не менш, застосовувані санкції не були б занадто суворими.²⁰
- Коли тих осіб, які визнали, що працювали без подання декларації, запитали про причини цього, найпоширенішими причинами були: труднощі у пошуку постійної зайнятості, сезонний характер роботи і те, що незадекларована праця—це спосіб, в який зазвичай здійснюється така діяльність, що держава не робить для них нічого, і обидві сторони отримують від цього користь.
- Коли респондентів запитували про дві основні причини участі у незадекларованій праці, найбільш поширеними були: відсутність постійної зайнятості, відсутність підтримки з боку держави, недостатній дохід від постійної роботи та занадто високі податки та внески на соціальне страхування.

Ці дані свідчать про те, що незадекларована праця широко розповсюджена та є прийнятною в Україні.

2.2.4 Нестандартні форми зайнятості

Останнім часом у Європі спостерігається тенденція скорочення кількості «стандартних форм зайнятості», а саме: робота на умовах повної зайнятості, невизначеної тривалості, а також в рамках відносин на основі підпорядкування між працівником та роботодавцем та зростання кількості працівників з «нестандартною формою зайнятості». В цьому випадку нестандартні форми зайнятості включають тимчасову (на визначений період) та нерегулярну зайнятість, неповну зайнятість та роботу за викликом, позикову зайнятість або приховані трудові відносини - фіктивну самозайнятість (Європейська Комісія, 2018; МОП, 2016). Крім того, розвиток так званої «платформної» або «гіг» економіки в останні роки також дав поштовх для виникнення нових видів трудових відносин, недостатньо захищених трудовим законодавством.

З різних джерел вказується, що кількість нестандартних форм зайнятості в Україні зростає і становить частину трудових відносин, що збільшується. Як зазначається в недавньому дослідженні, незадекларована праця часто перетинається з нестандартними формами зайнятості або самозайнятості, і в деяких випадках ці форми можуть бути засобами для ухилення від сплати податків та внесків (Європейська платформа «Відстеження незадекларованої праці», 2018). Різні джерела свідчать про те, що Україна є однією з провідних країн за зайнятістю на цифрових платформах. За підрахунками, щонайменше 3 відсотки робочої сили України зайняті в Інтернеті (Алексинська та ін., 2018).

²⁰ Під час опитування був запроваджений мораторій на перевірки у сфері охорони праці, хоча він був скасований на початку 2018 р.

Згідно з даними Євростату за 2018 р., у 28 країнах-членах ЄС 18,5 відсотків зайнятого населення працювали на умовах неповної зайнятості і 14,2 відсотка були самозайняті, тоді як 14,1 відсотка працівників працювали за тимчасовими контрактами. Важливо, що нестандартна форма зайнятості для значної частини робочої сили є вимушеною - вимушена тимчасова зайнятість становила 7,4 відсотка всієї зайнятості в ЄС, тоді як вимушена робота на умовах неповної зайнятості становила чверть від загального обсягу роботи на неповний робочий день.

Загальною особливістю нестандартних форм зайнятості є те, що працівники або не охоплюються обов'язковим соціальним страхуванням, або охоплюються лише частково.

У багатьох країнах працівники, зайняті тимчасово та неповний робочий день, підлягають обов'язковому охопленню програмами соціального забезпечення. Однак часта зміна роботи та робочих місць призводять до роздрібнення періодів внеску, з чого випливає невиконання необхідних умов. У деяких випадках охоплення соціальним забезпеченням не є обов'язковим для певних груп, наприклад, осіб, зайнятих на «міні-роботі» або на умовах трудового договору з нульовим робочим часом з заробітною платою нижче мінімального рівня (Європейська Комісія, 2018b, c).

Охоплення програмами соціального забезпечення самозайнятих осіб (без залежних працівників) може становити особливу проблему. Якщо самозайняті працівники обов'язково охоплюються схемами соціального забезпечення, вони повинні сплачувати внески і як роботодавці, і як працівники. В деяких випадках використання контрактів B2B (з корпоративними клієнтами—“business to business”) є засобом уникнення трудового договору та пов'язаних з ним зобов'язань роботодавця.

Працівники, зайняті у платформній економіці, недостатньо захищені трудовим законодавством або законодавством про соціальне забезпечення через характер роботи, що ґрунтується на виконанні завдань, хоча вони можуть виконувати завдання протягом тривалого робочого часу. Охоплення працівників, зайнятих у платформній економіці, програмами соціального забезпечення низьке, і працівники, які в основному залежать від платформної економіки, швидше за все будуть незахищеними (Берг та ін., 2018).

Ці зміни призвели до більшої нестабільності та короткочасної зайнятості багатьох працівників на ринку праці. Проблема охоплення стає особливо актуальною щодо пенсійних систем, які зазвичай потребують накопичення виплат протягом тривалого періоду часу.

2.3 Висновки та рекомендації

2.3.1 Заходи щодо розширення охоплення системами соціального забезпечення в Україні

Низький рівень охоплення системами соціального забезпечення—це багатогранний феномен, що виникає внаслідок ситуації на ринку праці, особливостей проектування систем соціального забезпечення, ставлення до установ соціального забезпечення та якості управління. Існує нагальна потреба вжити заходів, які збільшують участь населення в робочій силі та рівень формальної зайнятості в Україні, розширюють ефективне охоплення всіх видів трудових договорів, а також підвищують рівень виконання та дотримання звітності щодо економічної діяльності та сплати внесків.

Існує ряд передумов для успішного розширення охоплення системами соціального забезпечення в цілому (Ван Гіннекен, 2007). По-перше, слід визнати терміновість цього питання як політичними суб'єктами, так і соціальними партнерами. По-друге, держава та наявні національні системи соціального забезпечення повинні бути готовими відігравати центральну роль у реалізації цієї мети. По-третє, повинен існувати налагоджений механізм координації між системами соціального забезпечення та іншими сферами соціальної політики.

Чинний Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» (№ 1058-IV 2003 року), прийнятий у 2003 році, затверджує принцип сплати внесків, коли право на отримання пенсій встановлюється на основі внесків, сплачених протягом трудової діяльності. На відміну від колишньої системи, що враховувала періоди, протягом яких не здійснювалася сплата внесків, за чинною системою несплата або недоплата внесків на соціальне страхування безпосередньо призведе до обмеження доступу до прав на отримання пенсії, включаючи мінімальну гарантовану пенсію. Нещодавні реформи лише посилили цей принцип, зміцнивши зв'язок між внесками та пенсіями. Тим не менш, усвідомлення та розуміння серйозності цієї проблеми працівниками в Україні є низьким.

На даний час в рамках внесків пенсійна система може розширити ефективне охоплення безробітних та матерів, які виховують дітей, визнавши їхній статус як період, за який зроблено внесок. Слід зазначити, що такий перерозподіл буде складно організувати із залученням приватних пенсійних систем. Однак, дослідження показує, що переривання трудової діяльності для догляду за дитиною призводить до зниження пенсій у більшості країн ОЕСР, хоча результат залежить від перерозподільних особливостей пенсійної системи, рівня доходів та тривалості періоду догляду за дитиною (ОЕСР, 2015). Подібні результати стосуються і періодів безробіття.

В Україні внески під час декретної відпустки сплачуються на підставі нарахування допомоги при народженні дитини. Відомо, що раніше в Україні надавалися відносно великі виплати сім'ям з дітьми. Однак у результаті заходів жорсткої економії в 2014 р. ці виплати різко скоротилися, зокрема, на другу дитину та подальших дітей (МОП, 20166).

У цьому відношенні слід зазначити гендерний аспект виплати соціальних допомог. У багатьох країнах розподіл праці за статтю (чоловіки-годувальники та жінки, які доглядають за дітьми) та гендерна нерівність в оплаті праці впливають у нерівності пенсій. Це демонструє, що системи соціального забезпечення розраховані насамперед на зайнятість чоловіків та не враховують гендерні відмінності, що призводить до невтішних результатів для жінок.

Щодо періодів безробіття, то лише кожен четвертий безробітний може стати на облік у Державній службі зайнятості України, головним чином через слабкі стимули до реєстрації. Таким чином, хоча законодавство передбачає сплату внесків від імені зареєстрованих безробітних, це не стосується значної більшості безробітних. Як зазначалося раніше, працівники мають можливість сплачувати внески за минулі періоди навчання. Також є можливість придбати страховий стаж до двох років за встановлену доплату. Внески під час проходження військової служби покриваються державою.

В Україні, як і в інших країнах, неформальна економіка та незадекларована праця є глибоко вкоріненими проблемами та головними перешкодами у розширенні охоплення системами соціального забезпечення. Політика щодо переходу до офіційності та скорочення масштабу незадекларованої праці потребує довготривалих зобов'язань та постійних зусиль усіх зацікавлених сторін.

Як можуть системи соціального забезпечення вирішити дані проблеми? Слід нагадати про те, що традиційно системи соціального забезпечення зі сплатою внесків обслуговують переважно штатних працівників зайнятих повний робочий день у формальному секторі економіки, які складають більшість на ринку праці, тоді як відносно невелика кількість працівників інших видів зайнятості значною мірою виходить за рамки цієї системи. Зважаючи на останні зміни на ринку праці, схеми соціального страхування повинні адаптуватися відповідно до ситуації працівників різних форм зайнятості та сприяти формалізації підприємств та їхніх працівників. Зусилля щодо розширення соціального забезпечення повинні враховувати значну неоднорідність працівників, особливо з точки зору зміни ризиків, пов'язаних з роботою, здатності накопичувати виплати, потенційної придатності на допомоги із соціального забезпечення та існування прихованих трудових відносин. Схеми соціального страхування також повинні визнавати часті переходи від одних форм зайнятості до інших та забезпечувати перенесення соціальних виплат між схемами, одночасно полегшуючи зміни ринку праці (ОЕСР/ МОП, 2019).

Наступні заходи були визначені для розширення охоплення соціальним забезпеченням працівників нестандартних форм зайнятості, самозайнятих та зайнятих на цифрових платформах (МОП, 2016; Берендт і Нгуєн, 2018; Берендт та ін., 2019).

По-перше, охоплення соціальним страхуванням працівників, зайнятих тимчасово, зайнятих неповний робочий день, та інших працівників може бути покращено за рахунок зниження законодавчих бар'єрів щодо мінімального страхового стажу, мінімального відпрацьованого робочого часу та шляхом забезпечення рівномірного охоплення різних форм зайнятості.

По-друге, охоплення соціальним страхуванням також повинно поширюватися на категорії працівників, на яких не поширюється обов'язкове охоплення, такі як тимчасові працівники та самозайняті працівники, включаючи працівників, зайнятих через платформи.

По-третє, доступ до систем соціального забезпечення повинен вдосконалюватися. Цього можна досягнути шляхом спрощення адміністративних процедур реєстрації та сплати внесків, розширення доступу до інформації про права призначення пенсії та прийняття заходів щодо реалізації прав, включаючи ефективні механізми координації для працівників, найнятих декількома роботодавцями, які провадять діяльність в різних країнах.

По-четверте, дотримання та збір внесків повинно вдосконалюватися шляхом впровадження заходів, що сприяють самоконтролю дотримання даних правил через усунення гальмівних чинників та надання відповідних стимулів, а також заходів, що забезпечують посилення забезпечення виконання за допомогою перевірок, контролю та санкцій. Слід також вжити заходів проти тенденції помилкової класифікації працівників як самозайнятих осіб для уникнення сплати внесків на соціальне страхування. Зокрема, надзвичайно важливим є уточнення характеру трудових відносин для працівників, зайнятих через платформи, та конкретизація законних прав та обов'язків платформ, запитувачів та працівників.

З метою запровадження бажаних змін необхідно відновити довіру до системи соціального забезпечення. Вищезазначені заходи повинні підтримуватися зусиллями щодо створення «культури соціального забезпечення», яка сприяє довірі до систем соціального забезпечення. Зрозуміло, що така культура не може бути побудована дуже швидко. Постійні зусилля з боку всіх зацікавлених сторін є важливими.

Хоча не існує простого рішення у боротьбі з неформальною економічною діяльністю та незадекларованою працею, можна скористатися певними методами належної практики, завдяки яким зростає кількість платників внесків. У Модулі 2.1 представлений досвід Польщі щодо розширення охоплення за рахунок залучення працівників із нестандартними контрактами до програм соціального забезпечення, вдосконалення адміністративних заходів для вдосконалення дотримання збору внесків та інформаційних кампаній, спрямованих на підвищення обізнаності, розуміння та довіри до соціального забезпечення. Також МОП зібрала та представила низку передових практик та спроб розширити програми соціального забезпечення на працівників, зайнятих у неформальному секторі економіки у всьому світі (МОП, 2019б; МОП, готується до друку).

2.3.2 Заключні зауваження

В Україні, як і в інших європейських країнах, пенсійна система зі сплатою внесків, яка існує наразі, є основним постачальником забезпечення доходів для людей похилого віку, доповнених соціальними допомогами з урахуванням матеріального стану, які надають базовий рівень гарантованих доходів для тих осіб, на яких не поширюються або недостатньо поширюються схеми соціального забезпечення зі сплатою внесків. При обміркуванні заходів щодо розширення охоплення, про які йшлося в попередньому розділі, основоположним припущенням є те, що дана інституційна база найкраще підходить для України.

Однак слід також визнати потенційний ризик того, що, незважаючи на серйозні зусилля щодо стимулювання зростання рівня зайнятості, формалізації зайнятості та запобігання поширенню незадекларованої праці та ухиленню від сплати внесків, поточна пенсійна система не може гарантувати адекватності забезпечення доходів для зростаючої частки населення України. Якщо неможливо відвернути негативну тенденцію накопичувальної пенсійної системи, можливо, доведеться розглянути можливість її заміни деякими видами універсальних базових пенсій, не пов'язаних зі сплатою внесків, які спрямовані на запобігання бідності в похилому віці, відповідно до Конвенції № 102 та Рекомендації № 202.

Слід зазначити, що в країнах, які запровадили подібні реформи (тобто посилення зв'язку між внесками та пенсійними виплатами, усуваючи перерозподільні елементи пенсійних виплат), розпочалися дебати щодо можливості запровадження деяких форм базових пенсій (з або без урахування доходу) для осіб з меншим страховим стажем у відповідь на зменшення охоплення та адекватності (Гінріхс та Джесоула (ред.), 2012). В більш загальному сенсі, мала місце широка дискусія щодо можливості впровадження безумовного загального базового доходу, хоча досі існує багато відкритих питань щодо його прийнятності та доцільності (див. Ортіз та ін., 2018).

Модуль 2.1. Досвід Польщі щодо розширення охоплення соціальним забезпеченням та покращення дотримання та збору внесків

Польська пенсійна система працює за принципом номінального визначеного внеску, а пенсійна формула і сума майбутньої пенсії безпосередньо залежать від внесків, сплачених протягом усього трудового стажу. В останнє десятиліття спостерігалось динамічне зростання кількості нестандартних форм зайнятості, особливо зайнятості на підставі так званих договорів Цивільного кодексу. Прогалини в охопленні, що виникали, вплинули як на адекватність пенсій в майбутньому, так і на стабільність фінансування. Нижче наводиться узагальнення нещодавніх реформ, спрямованих на збільшення охоплення, покращення дотримання та спрощення адміністративних процедур

(а) Електронний внесок: У 2018 р. Управління соціального страхування запровадило нову електронну систему для ведення обліку застрахованих працівників та перерахування внесків на соціальне страхування. По-перше, кожному суб'єкту господарювання з найманими працівниками присвоюється унікальний номер рахунку (на основі податкового номера компанії), куди він перераховує всі належні внески єдиним платежем. По-друге, замість звітування про внески у трьох або чотирьох окремих формах для кожного типу страхування, з зазначенням великої кількості даних про компанію, тепер необхідно заповнити лише одну форму з номером рахунку, який служить ідентифікатором. По-третє, оскільки на одну компанію існує один рахунок, внески спочатку перераховуються для закриття найбільш давньої заборгованості. Загалом ця реформа стала результатом співпраці ряду зацікавлених сторін, включаючи банківський сектор. Це сприяло усуненню невизначених платників внесків, що, в свою чергу, зменшувало адміністративні зусилля щодо соціального страхування. Наразі платежі здійснюються негайно, зменшилися витрати на перекази та частково погашається заборгованість. Дана система зменшує витрати роботодавців та спрощує процедуру добровільного страхування. Крім того, через ліквідацію заборгованості із платежів застраховані особи отримують виплати в повному обсязі.

(б) Розширення соціального забезпечення на нестандартні форми зайнятості: Багато працівників працювали на підставі доручення (umowa zlecenie), що є іншою формою трудового договору (umowa o pracę), але часто використовується як більш дешева альтернатива трудовому договору. До 2016 р. для працівників, які працювали виключно на підставі даного типу договору, у той час лише один договір охоплювався соціальним страхуванням (крім договору з власним роботодавцем – у такому випадку всі вони покривалися). Поширеною практикою було підписання декількох договорів, а договір, що передбачав найнижчу зарплату, підлягав соціальному страхуванню. З 2016 р. усі договори підлягають соціальному страхуванню до тих пір, поки вони долають бар'єр встановленої законом мінімальної місячної заробітної плати. Пенсійне охоплення включає медичну допомогу, допомогу по старості, допомогу по інвалідності, у зв'язку з втратою годувальника та допомогу в разі виробничої травми. Однак страхування по хворобі (та по вагітності та пологам) є добровільним. Дана поправка значно збільшила ефективне охоплення соціальним забезпеченням.

(с) Батьківська допомога для незастрахованих осіб: Також з 2016 р. було запроваджено новий вид допомоги – батьківська допомога, що фінансується за рахунок податків, і яка надається матерям або іншим опікунам, якщо вони не отримують страхову допомогу по вагітності та пологах та страхову допомогу батькам або якщо їхня щомісячна допомога нижча рівня нової допомоги (особливо це стосується фермерів). Допомога сплачується протягом 12 місяців в повному обсязі або як доповнення до менших допомог. Єдиними критеріями є народження або усиновлення та відсутність (достатньо високої) допомоги по вагітності та пологах.

(d) Моніторинг платників внесків: Нещодавно Управління соціального страхування розширило моніторинг платників внесків за допомогою двох основних підходів. По-перше, з 2017 р. моніторинг платників базується на аналізі ризиків із використанням даних в ІТ-системі. Аналіз проводиться в конкретних випадках (наприклад, велика частка нестандартних форм роботи, велика кількість підписаних договорів Цивільного кодексу в певному суб'єкті господарювання, неправдиве дублювання соціального страхування, відсутність внесків) і направлений на роботодавців, щодо яких існує ризик порушень. Другий підхід включає протидію шахрайству. Це може включати послідовність виставлення рахунків із використанням тимчасових працівників на умовах позикової зайнятості або на підставі договорів Цивільного кодексу, які фактично залишаються у трудових відносинах з компанією, яка розпочала застосування схеми. Договори Цивільного кодексу, укладені з власним роботодавцем для цілей соціального страхування, повинні розглядатися як підтвердження зайнятості і, таким чином, відповідно до них мають сплачуватися внески. У даному випадку механізми контролю включають перевірки, контроль документації, а також підвищення обізнаності усіх сторін. Крім того, такий контроль спрямований на зайнятість на небезпечних роботах (зі підвищеною ставкою внеску на нещасні випадки на виробництві), де небезпечні умови неправильно класифікуються роботодавцями з метою зменшення їхньої ставки внеску.

(е) Фонд соціального страхування у сільському господарстві: Фонд соціального страхування у сільському господарстві був заснований у 1990 р. Оскільки доходи від ведення сільського господарства та продажу сільськогосподарських товарів можуть бути нерегулярними, система працює на основі конкретних принципів з метою захисту у непередбачуваних випадках у разі виробничої травми, у випадку хвороби, вагітності та пологів, інвалідності та старості:

- Внесок за фіксованою ставкою, яка дорівнює 10 відсоткам базової пенсії. Цей внесок значно нижчий, ніж у системі для працівників. Охоплює фермерів, членів їхніх родин та членів домогосподарств (окремі внески).
- Щомісячні виплати внесків, раніше здійснювалися щоквартально. Ця зміна відображає фактично виконану роботу.
- Система надає допомоги за фіксованою ставкою. Окрім пенсії за віком (яка нещодавно була підвищена до рівня мінімальної пенсії в загальній системі), допомоги на поховання та батьківські допомоги (для незастрахованих осіб, які не мають права на допомогу по вагітності та пологах), сума цих виплат значно нижча.
- Призначення допомог по старості при сплаті внесків протягом 25 років здійснюється після досягнення 65 років для чоловіків і 60 років – для жінок.

- У випадку великих фермерських господарств збільшується внесок на пенсію за віком.
- Якщо фермерське господарство невелике, внесок на надання медичної допомоги сплачується за рахунок державного бюджету; така система також охоплює членів родини.

Слід також відзначити нещодавнє нововведення у Фонду соціального страхування у сільському господарстві. З травня 2018 р. введено новий вид договору, так звана допомога на період збору врожаю. Незважаючи на те, що його сума є нижчою порівняно з виплатами за дорученням (оскільки законодавством не передбачена мінімальна заробітна плата), вона охоплює нещасні випадки на виробництві, хвороби, вагітність і пологи, а також медичну допомогу для такої конкретної категорії працівників, часто мігрантів.

3. Фінансування української пенсійної системи

3.1 Поточна фінансова ситуація Пенсійного фонду

У Таблиці 3.1 наведено доходи та видатки Пенсійного фонду за період 2015–2019 рр. (план). Видатки на пенсію у перерахунку на ВВП знизилися з 16,4 відсотка у 2013 р. до 10,1 відсотка у 2018 р. З 2016 р. доходи до Фонду значно зменшились через істотне зниження ставки єдиного соціального внеску. Як результат, власний дохід Фонду (що складається в основному з внесків) покриває менше 80 відсотків видатків на пенсії, що фінансуються Фондом.

На цьому фоні фінансування Пенсійного фонду все більше залежить від державного бюджету. Загальна сума перерахувань з державного бюджету до державного Пенсійного фонду у 2018 р. склала 150,1 млрд. грн. (що еквівалентно 4,2 відсотка ВВП), включаючи обов'язковий переказ 99,4 млрд. грн. та покриття дефіциту 50,7 млрд. грн. Понад 40 відсотків загальних видатків Пенсійного фонду фінансується за рахунок державного бюджету.

Таблиця 3.1. Пенсійний фонд України, 2015–2019 рр.

(млн. грн.)

	2015	2016	2017	2018	2019 (ПЛАН)
УСЬОГО ДОХОДІВ	266 537	256 669	293 240	352 175	408 731
1. Власні надходження Пенсійного фонду	171 642	112 574	159 780	202 084	230 665
- внески, виділені до Пенсійного фонду	165 367	107 148	154 301	196 855	225 000
- інші надходження	6 275	5 426	5 479	5 229	5 565

2. Трансферти з державного бюджету	94 811	142 586	133 459	150 091	178 066
- встановлений законом трансферт, який фінансує обов'язкові пенсії	63 052	57 748	77 356	99 438	125 482
- покриття дефіциту Пенсійного фонду	31 759	84 838	56 103	50 653	52 584
3. Трансферти з інших фондів	84	7	0	0	0
УСЬОГО ВИДАТКІВ	265 668	253 449	291 468	358 605	408 314
1. Видатки, які фінансуються Пенсійним фондом	210 767	202 096	226 676	259 167	282 832
- пенсії	199 300	190 638	221 343	244 652	267 459
- інші пільги	9 112	9 060	1 811	9 049	Немає даних
- адміністративні витрати	2 355	2 398	3 522	5 466	Немає даних.
2. Пенсії, які фінансуються державним бюджетом	54 833	51 345	64 791	99 438	125 482
3. Пільги, які фінансуються іншими фондами соціального страхування	68	7	0	0	0

Джерело: Пенсійний фонд України (www.pfu.gov.ua).

Примітка: Власні надходження Пенсійного фонду включають залишок від попереднього року.

У Таблиці 3.2 представлений попередній фінансовий аналіз української пенсійної системи у період 2015–2018 рр.

Таблиця 3.2. Основні фінансові показники Пенсійного фонду, 2015–2018 рр.

РІК		ОДИНИЦЯ		2015	2016	2017	2018
Статистичні дані							
A	Кількість застрахованого населення	у 1000		12 185	12 863	13 243	12 529
B	як % населення віком від 15 до 64 років	%		41,1%	43,9%	45,6%	43,6%
C	Кількість пенсіонерів	у 1000		12 297	11 956	11 711	11 470
D	Система коефіцієнту утримання		= A/C	0,99	1,08	1,13	1,09
E	Середня заробітна плата в країні	Грн./міс.		4 195	5 183	7 104	8 865
F	Середня пенсія	Грн./міс.		1 700	1 828	2 479	2 646
G	Середній коефіцієнт заміщення	%	= F/E	40,5%	35,3%	34,9%	29,8%
З фінансового звіту							
H	Середня база нарахування	Грн./міс.		3 285	4 016	5 254	6 950
I	Коефіцієнт відповідності	%	= H/E	78,3%	77,5%	74%	78,4%
J	Фактичний PAYG рівень витрат	%		55,3%	40,9%	34,9%	34,3%

Джерело: Власні розрахунки авторів на основі даних Пенсійного фонду України (www.pfu.gov.ua) та Державної служби статистики України (<https://ukrstat.org/en>).

Можна зробити наступні спостереження

- Через високий рівень охоплення бенефіціаріїв та низький рівень охоплення платників внесків, система коефіцієнту утримання, визначена кількістю застрахованих осіб та поділена на кількість пенсіонерів, показує несприятливі показники. У 2018 р. одного пенсіонера підтримали 1,09 застрахованих осіб.
- Середній коефіцієнт заміщення, визначений як співвідношення середньої пенсії до середньої заробітної плати в країні, у 2013 р. становив 45,9 відсотка, але постійно зменшувався і у 2018 р. досягнув 29,8 відсотка.
- Існує розбіжність між середньою заробітною платою в країні та середньою базою нарахування. Вимірюваний коефіцієнтом відповідності, визначений як співвідношення цих сум, менше 80 відсотків заробітної плати було зафіксовано як базу

нарахування та підлягало стягненню внеску. Див. розділ 2 щодо аналізу низької відповідності, зниження та ухилення від сплати страхових внесків та відповідних рекомендацій стосовно політики.

- Як результат, рівень витрат солідарної пенсійної системи (pay-as-you-go (PAYG)), розрахований як співвідношення загальних видатків до загальної бази нарахування в 2018 р., оцінюється у 34,3 відсотка. Поточна законодавча ставка внеску для пенсійної системи ($22\% \times 0,856215 = 18,84$ відсотка у 2018 р.) недостатня для покриття видатків. Отже, фінансовий розрив покривається за рахунок трансферту з державного бюджету.

3.2 Результати довгострокових актуарних прогнозів

3.2.1 Початкові примітки

Загалом, метою актуарних оцінок є перевірка фінансового стану пенсійної системи для встановлення її довгострокової стабільності та оцінка фінансового впливу варіантів реформи для покращення стабільності.

Конвенція № 102 передбачає, що держави-члени, повинні «забезпечити, щоб у відповідних випадках необхідні актуарні обстеження та розрахунки, пов'язані з фінансовою рівновагою, проводилися періодично та у всіх випадках до моменту внесення будь-яких змін до допомоги, ставок страхових внесків або податків, які спрямовані на покриття цих ризиків» (стаття 71).

Пенсійне законодавство передбачає, що Пенсійний фонд повинен кожні п'ять років проводити довгострокові прогнози фінансового стану пенсійної системи загальнообов'язкового соціального страхування та подати результати у звіті, який надсилається правлінню Пенсійного фонду, Наглядовій раді та Кабінету Міністрів України. Зазначений звіт має містити висновки щодо фінансового стану системи державного пенсійного страхування і рекомендації щодо заходів, необхідних для забезпечення фінансової стабільності цієї системи.

У цьому розділі представлені основні результати актуарних прогнозів, підготовлених Пенсійним фондом України у 2017 р. Слід зазначити, що МОП не брала участі у підготовці цих прогнозів та не мала доступу до детальних припущень або деталізованих результатів.

Зазначена актуарна оцінка Пенсійного фонду передбачає впровадження обов'язкової накопичувальної пенсійної системи (так званий «другий рівень»), починаючи з 2019 р. Поки не ясно, як запровадження пенсійної системи другого рівня вплине на рівень пенсійних виплат та фінансування державної пенсійної системи в довгостроковій перспективі. Труднощі впровадження пенсійної системи другого рівня в Україні обговорюються у розділі 4.

3.2.2 Основні результати актуарної оцінки Пенсійного фонду 2017 р.

(1) Економічні припущення

У Таблиці 3.3 представлені основні макроекономічні показники за останні роки. У Таблиці 3.4 представлені припущені зміни основних макроекономічних показників, прийняті актуарною оцінкою.

Таблиця 3.3. Основні макроекономічні показники, 2015–2018 рр.

	2015	2016	2017	2018
ВВП (у поточних цінах), млрд. грн.	1 989	2 385	2 984	3 559
Приріст реального ВВП, %	4,8	2,3	2,5	3,3
Збільшення заробітної плати в країні, %	-20,2	9,0	19,1	12,5
База нарахування (% від ВВП)	20,9	22,8	28,1	29,4 (факт.)
Зростання індексу споживчих цін (з грудня по грудень), %	43,3	12,4	13,7	9,8

Джерело: Державна служба статистики України (<https://ukrstat.org/en>).

Таблиця 3.4. Основні економічні прогнози на 2020–2050 рр.

	2020	2025	2030	2040	2050
Приріст ВВП (% з року до року)	5,6	4,4	4,0	4,0	4,0
Приріст заробітної плати (% з року до року)	10,6	5,1	4,5	5,0	5,0
Індекс споживчих цін (% з року до року)	5,6	4,4	4,0	4,0	4,0
Сума заробітних плат, % від ВВП	26,3	27,5	29,1	31,4	31

Джерело: Пенсійний фонд України, 2018.

Економічний сценарій передбачає, що, враховуючи зменшення чисельності населення та робочої сили, відносно високі темпи зростання реального ВВП – близько 5 відсотків щорічно доведеться досягти головним чином за рахунок зростання продуктивності праці. Після недавньої галопуючої інфляції (що вимірюється двозначними числами) передбачається, що інфляція стабілізується щорічно на рівні 4 відсотків на рік. Очікується, більш швидке зростання заробітної плати у порівнянні зі зростанням ВВП, що може бути виправдано допустимо високим збільшенням продуктивності праці. Як результат, передбачається, що частка загальної бази внесків у ВВП зросте з поточних 26,3 відсотка до 31,0 відсотка до 2050 р.

(2) Демографічні прогнози

Немає даних щодо детальної інформації щодо припущень та деталізованих результатів прогнозування чисельності населення, використовуваних для актуарної оцінки. Однак було встановлено, що сукупна кількість населення, представлена в актуарній оцінці, близька до результатів варіанту «низька народжуваність – низька тривалість життя – низьке сальдо міграції» прогнозування населення, проведеного в 2014 р. Інститутом демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи НАН України. Для нашого аналізу ми будемо використовувати результати цих прогнозувань населення як наближені. Таким чином, можуть виникнути певні розбіжності у прогнозі чисельності населення, який фактично використовувався в актуарній оцінці Пенсійного фонду.

Таблиця 3.5. Основні демографічні прогнози за трьома варіантами, 2020–2050 рр.

ПРОГНОЗ	ВАРІАНТ	2020	2025	2030	2040	2050
Загальний рівень народжуваності (кількість дітей на одну жінку)	Середній	1,60	1,62	1,64	1,66	1,68
	Високий	1,81	1,89	1,94	1,99	2,00
	Низький	1,37	1,35	1,34	1,33	1,36
Тривалість життя при народженні чоловіка (роки)	Середній	68,6	69,7	70,5	71,8	72,9
	Високий	70,9	72,9	74,4	77,0	78,7
	Низький	65,5	65,6	65,9	66,4	67,1
Тривалість життя при народженні жінки (роки)	Середній	77,2	77,7	78,2	79,1	79,9
	Високий	78,9	80,1	81,1	82,7	83,8
	Низький	75,1	75,1	75,2	75,5	76,0
Сальдо міграцій (% від кількості населення)	Середній	0,06	0,07	0,09	0,11	0,13
	Високий	0,10	0,13	0,16	0,17	0,19
	Низький	-0,05	-0,02	0,00	0,02	0,02

Джерело: Інститут демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи НАН України, 2014.

Як показано в Таблиці 3.5, варіант «низька народжуваність—низька тривалість життя—низьке сальдо міграцій» робить наступні припущення. Вважається, що загальний коефіцієнт народжуваності залишиться нижчим 1,4 протягом прогнозованого періоду з незначним підвищенням після 2040 р. Передбачається, що тривалість життя при народженні збільшиться на 0,9 року для жінок та 1,6 років для чоловіків. Було зроблене консервативне припущення щодо майбутнього сальдо міграції.

(3) Прогнозування чисельності населення**Таблиця 3.6. Прогнозована чисельність населення за статтю та віком, 2020–2050 рр. (низький варіант)**

		2020	2025	2030	2040	2050
Загальна чисельність населення (тисячі)	Жінки	23 266	22 236	21 169	18 964	16 813
	Чоловіки	20 167	19 380	18 542	16 842	15 208
	Загалом	43 433	41 616	39 712	35 807	32 021
Населення віком 15–64 років (% від загального)	Жінки	65,3	64,4	64,2	64,0	59,8
	Чоловіки	70,4	70,1	70,7	71,1	67,3
	Загалом	67,7	67,0	67,3	67,3	63,4
Населення віком 65 + (% від загального)	Жінки	20,3	21,9	23,6	24,9	28,1
	Чоловіки	12,0	13,2	14,5	15,5	18,6
	Загалом	16,4	17,8	19,3	20,5	23,6
Демографічне співвідношення утримання (15–64)/65+		4,1	3,8	3,5	3,3	2,7

Джерело: Інститут демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи НАН України, 2014.

Як показано в Таблиці 3.6, прогнозується, що до 2050 р. чисельність населення України зменшиться з 43 млн. до 32 млн. За прогнозами частка населення віком від 65 років у загальній чисельності населення постійно зростатиме з 16,4 відсотка у 2020 р. до 23,6 відсотка у 2050 р., тоді як частка населення віком від 15 до 64 років зменшиться з 67,7% у 2020 р. до 63,4% у 2050 р. Внаслідок цього передбачається, що коефіцієнт демографічної залежності від старості (співвідношення між населенням віком 15–64 років та населення віком 65 років і старше) суттєво зменшиться з 4,1 в 2020 р. до 2,7 в 2050 р.

(4) Кількість зайнятого та застрахованого населення

У Таблиці 3.7 наведено прогнозовану кількість зайнятого населення, застрахованих осіб та середнє значення платників внеску. Очевидно, що актуарна оцінка не передбачає підвищення рівня економічної активності чи зайнятості або зменшення неформальності, незадекларованої праці та ухилення від сплати внесків. Тому зменшення чисельності населення працездатного віку безпосередньо впливає на кількість зайнятого та застрахованого населення. Як результат, прогнозується, що кількість осіб, охоплених пенсійною системою, зменшиться на третину: з 12,2 млн. в 2020 р. до 8,2 млн. до 2050 р.

Таблиця 3.7. Прогнозована кількість застрахованих осіб та платників внесків за статтю, 2020–2050 рр.

			2020	2025	2030	2040	2050
А	Населення віком 15–64 (тисячі)	Жінки	15 192	14 321	13 595	12 130	10 061
		Чоловіки	14 201	13 579	13 118	11 980	10 237
		Загалом	29 393	27 900	26 713	24 111	20 298
С	Зайняте населення (тисячі)	Жінки	7 513	7 108	6 765	5 938	4 847
		Чоловіки	8 187	7 740	7 428	6 758	5 551
		Загалом	15 700	14 848	14 193	12 697	10 397
D	Застраховане населення (тисячі)	Жінки	6 172	5 838	5 581	4 905	4 013
		Чоловіки	6 069	5 776	5 592	5 075	4 179
		Загалом	12 240	11 614	11 173	9 980	8 192
Е	Платники внесків (тисячі)	Жінки	5 215	4 953	4 732	4 150	3 397
		Чоловіки	4 956	4 722	4 542	4 144	3 442
		Загалом	10 171	9 675	9 274	8 294	6 839
С/А	Рівень зайнятості серед населення віком 15–64 (%)	Жінки	49,5	49,6	49,8	49,0	48,2
		Чоловіки	57,6	57,0	56,6	56,4	54,2
		Загалом	53,4	53,2	53,1	52,7	51,2
D/C	Рівень охоплення (%)	Жінки	82,1	82,1	82,5	82,6	82,8
		Чоловіки	74,1	74,6	75,3	75,1	75,3
		Загалом	78,0	78,2	78,7	78,6	78,8
E/D	Густота платників внесків (%)	Жінки	84,5	84,8	84,8	84,6	84,7
		Чоловіки	81,7	81,8	81,2	81,7	82,4
		Загалом	83,1	83,3	83,0	83,1	83,5

Джерело: Пенсійний фонд України, 2018.

(5) Кількість пенсіонерів

Відповідно до Таблиці 3.8, незважаючи на те, що населення України старіє, прогнозується зменшення кількості бенефіціаріїв, які отримують пенсії з Пенсійного фонду, більш ніж на половину з 9,7 млн. до 4,8 млн. у 2050 р. Це зниження винятково пов'язане зі зниженням кількості пенсіонерів похилого віку. Як уже зазначалося у розділі 2, очікується, що рівні охоплення бенефіціаріїв різко знизяться: хоча зараз майже всі віком 65 років і старше отримують пенсії за віком – до 2050 р. лише 36 відсотків людей похилого віку отримають право на пенсії з Пенсійного фонду.

Це є наслідком низьких рівнів економічної активності, широкої неформальності та незадекларованої праці в поєднанні з більш обмеженими умовами отримання прав. Незважаючи на низький рівень охоплення, очікується, що коефіцієнт утримання системи покращиться для пенсій за віком (хоча співвідношення дещо погіршиться для пенсій по інвалідності та пенсій у зв'язку з втратою годувальника).

Таблиця 3.8. Прогнозована кількість пенсіонерів за статтю та типом, 2020–2050 рр.

			2020	2025	2030	2040	2050
А	Середнє застраховане населення (тисячі)	Жінки	5 215	4 953	4 732	4 150	3 397
		Чоловіки	4 956	4 722	4 542	4 144	3 442
		Загалом	10 171	9 675	9 274	8 294	6 839
В	Усі пенсіонери (тисячі)	Жінки	6 409	5 770	5 020	3 628	2 665
		Чоловіки	3 289	2 904	2 507	2 107	2 157
		Загалом	9 699	8 673	7 526	5 735	4 822
В1	За віком (тисячі)	Жінки	4 938	4 311	3 586	2 278	1 468
		Чоловіки	1 951	1 652	1 335	1 064	1 239
		Загалом	6 889	5 963	4 921	3 342	2 707
В2	Інвалідність (тисячі)	Жінки	630	681	728	769	705
		Чоловіки	616	625	629	609	545
		Загалом	1 245	1 306	1 357	1 379	1 251
В3	У зв'язку з втраченою годувальника (тисячі)	Жінки	362	372	383	404	410
		Чоловіки	129	147	165	188	190
		Загалом	490	519	548	592	600
А/В	Система коефіцієнта утримання (загалом)	Жінки	0,8	0,9	0,9	1,1	1,3
		Чоловіки	1,5	1,6	1,8	2,0	1,6
		Загалом	1,0	1,1	1,2	1,4	1,4
А/В1	Система коефіцієнта утримання (за віком)	Жінки	1,1	1,1	1,3	1,8	2,3
		Чоловіки	2,5	2,9	3,4	3,9	2,8
		Загалом	1,5	1,6	1,9	2,5	2,5
Пенсіонери за віком як відсоток населення 65+ (%)		Жінки	104,5	88,7	71,9	48,3	31,1
		Чоловіки	80,9	64,5	49,7	40,7	43,9
		Загалом	96,5	80,4	64,2	45,6	35,9

Джерело: Пенсійний фонд України, 2018.

Примітка: кількість пенсіонерів відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» (№ 1058-IV від 2003 р.).

(6) Середні коефіцієнти заміщення

Як видно з Таблиці 3.9, незважаючи на зниження коефіцієнтів страхового стажу, за прогнозами середні коефіцієнти заміщення (співвідношення між середньою пенсією бенефіціаріїв та середньою базою нарахування застрахованих осіб) збільшаться.

Таблиця 3.9. Прогнозовані середні коефіцієнти заміщення за статтю та видом пенсії, 2020–2050 рр.

(% від середньої бази нарахування)

		2020	2025	2030	2040	2050
Усі пенсії	Жінки	21,7	22,5	23,5	24,6	24,8
	Чоловіки	23,0	24,4	25,9	28,9	31,7
	Загалом	22,1	23,1	24,3	26,0	26,9
Пенсія за віком	Жінки	24,5	25,7	27,1	29,5	31,2
	Чоловіки	32,0	33,6	35,4	38,6	40,8
	Загалом	26,6	28,0	29,5	32,1	33,9
Пенсія по інвалідності	Жінки	15,8	17,3	19,0	20,3	20,2
	Чоловіки	18,4	21,0	23,8	26,9	26,5
	Загалом	17,1	19,1	21,2	23,2	22,9
Пенсія у зв'язку з втратою годувальника	Жінки	21,7	18,9	17,7	16,0	14,7
	Чоловіки	13,3	14,7	16,5	18,0	17,7
	Загалом	19,5	17,7	17,3	16,6	15,7

Джерело: Пенсійний фонд України, 2018.

Примітка: кількість пенсіонерів відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» (№ 1058-IV від 2003 р.).

Очікується, що умова, яка вимагає 30 років страхового стажу для жінок та 35 років для чоловіків, спричинить збільшення кількості пенсіонерів без права на мінімальну пенсію. Однак, як показано в Таблиці 3.10, прогнози показують збільшення частки пенсіонерів, які отримують мінімальну пенсію.

Таблиця 3.10. Прогнозована кількість пенсіонерів, які отримують мінімальну пенсію, 2020–2050 рр.

(% від усіх пенсіонерів)

		2020	2025	2030	2040	2050
Усі пенсіонери	Жінки	27,7	33,2	39,6	52,7	61,9
	Чоловіки	30,8	35,3	39,9	44,7	42,8
	Загалом	28,7	33,9	39,7	49,7	53,4
Пенсіонери за віком	Жінки	16,8	21,1	26,0	36,3	44,7
	Чоловіки	19,9	22,8	25,3	27,2	27,0
	Загалом	17,7	21,6	25,8	33,4	36,6
Пенсіонери інвалідності	Жінки	88,4	89,5	90,1	90,2	89,6
	Чоловіки	76,1	77,6	78,3	77,7	75,9
	Загалом	82,3	83,8	84,6	84,7	83,6
Пенсіонери у зв'язку з втратою годувальника	Жінки	60,1	66,6	72,5	78,9	80,6
	Чоловіки	86,8	87,1	87,4	87,8	88,0
	Загалом	67,1	72,4	77,0	81,7	82,9

Джерело: Пенсійний фонд України, 2018.

Примітка: кількість пенсіонерів відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» (№ 1058-IV від 2003 р.).

Вищезазначені результати, а саме підвищення середніх коефіцієнтів заміщення та збільшення частки пенсіонерів з мінімальною пенсією, здаються суперечливими. Необхідна більш детальна інформація для аналізу причин цих, здавалося б, суперечливих результатів. Одним з можливих пояснень може бути те, що внаслідок збільшення нерівності деякі пенсіонери отримують високі розміри пенсій, що призведе до збільшення середньої пенсії.

(7) Фінансові операції Пенсійного фонду

У таблиці 3.11 наведено прогнозовані доходи та видатки Пенсійного фонду на період 2020–2050 рр.

Прогноз передбачає, що поточна ставка єдиного соціального внеску (18,84 відсотка) залишиться незмінною, але частина внесків буде спрямована до пенсійної системи другого рівня. Згідно з цим припущенням та демографічними та фінансовими прогнозами, очікується, що дохід від сплати внесків збільшиться з 5,3 відсотка ВВП у 2020 р. до 6,3 відсотка у 2050 р. У той же час очікується зменшення видатків Пенсійного фонду з 9,2 відсотка ВВП у 2020 р. до 8,2 відсотка у 2050 р. В результаті очікується, що дефіцит Пенсійного фонду зменшиться з 1,6 відсотка ВВП у 2020 р. до 0,4 відсотка у 2050 р. Очікується, що необхідність трансфертів з державного бюджету для покриття дефіциту зберігатиметься протягом усього періоду прогнозування.

Таблиця 3.11. Прогнозовані доходи та видатки Пенсійного фонду на 2020–2050 рр.

(% ВВП)

	2020	2025	2030	2040	2050
Доходи	7,5	7,5	7,7	8,0	7,8
Внески	5,3	5,5	5,9	6,4	6,3
Трансферти з державного бюджету	2,1	1,8	1,7	1,5	1,4
- обов'язкові допомоги	1,7	1,5	1,3	1,0	0,8
- покриття дефіциту	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5
Інші надходження	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Видатки	9,2	8,8	8,6	8,1	8,2
Встановлені законодавством пенсії	7,0	6,9	6,8	6,5	6,6
Пільги, фінансовані державним бюджетом	1,7	1,5	1,3	1,0	0,8
Адміністративні витрати	0,1	0,2	0,2	0,2	0,3
Баланс	-1,6	-1,3	-0,9	-0,1	-0,4
Внески до другого рівня пенсійних фондів	0,6	1,6	1,8	1,8	1,7
Відсоток державного бюджету у загальних видатках	22,6	20,9	19,9	18,0	16,7

Джерело: Пенсійний фонд України, 2018.

3.3 Висновки та рекомендації

3.3.1 Фінансові та соціальні наслідки прогнозу поточного статусу

Обсяг актуарного оцінювання, проведеного Пенсійним фондом України, суворо обмежений умовами, що склалися. Передбачається, що ставки внеску, умови отримання пенсійних виплат, пенсійна формула, а також рівень участі у робочій силі, неформальна зайнятість та дотримання не зміняться протягом майбутнього прогнозованого періоду. Крім того, незважаючи на законний характер, актуарне оцінювання стосується лише фінансування Пенсійного фонду та не враховує будь-яких майбутніх наслідків (таких як зростаюча кількість людей похилого віку, не охоплених накопичувальною пенсійною системою, та видатки державного бюджету на забезпечення принаймні базового рівня доходу для цієї групи).

Незважаючи на обмежений обсяг, ключові результати, представлені в попередньому розділі, дають кілька важливих спостережень. По-перше, між 2020 і 2050 рр. середній коефіцієнт заміщення пенсій за віком збільшується з 27 відсотків до 34 відсотків, тоді як частка пенсіонерів за віком, які отримують мінімальну пенсію, подвоюється з 18 відсотків до 37 відсотків. По-друге, незважаючи на старіння населення України, відсоток населення віком від 65 років та старше, яке отримує пенсії за віком, знижується з 97 відсотків у 2020 р. лише до 36 відсотків у 2050 р. Це різке зниження призводить до встановлення сприятливого коефіцієнта утримання від 1,5 до 2,5 за той самий період. По-третє, внаслідок цього відносні видатки пенсійної розподільчої системи PAYG (сума видатків Пенсійного фонду при розподільчій пенсійній системі) поступово знижуються з поточних 30 відсотків до приблизно 21 відсотків. Однак дефіцит Пенсійного фонду, який повинен покриватися за рахунок коштів з державного бюджету, зберігається в довгостроковій перспективі.

Таким чином, немає сумнівів у необхідності підвищення ставки внесків до державної пенсійної системи. Однак підвищення ставки внесків недостатньо. Хоча зменшення пенсійних витрат сприятиме підтримці пенсійної системи України, результати прогнозування свідчать про зменшення ролі пенсійної системи, що робить її соціально нестійкою. Люди зрештою розуміють, що накопичувальна пенсійна система не гарантує забезпечення адекватного доходу для більшості населення і втратять довіру у сплату внесків до такої системи. Більше того, витрати на забезпечення доходу в похилому віці перейдуть з Пенсійного фонду до державного бюджету, який зобов'язаний фінансувати програми соціальної допомоги.

3.3.2 Необхідність вивчення більш широкого спектру варіантів заходів

Для підтримки важливої ролі державної накопичувальної пенсійної системи у забезпеченні доходів у похилому віці, необхідні політичні дискусії щодо майбутньої пенсійної системи в Україні. Необхідно розглянути нещодавню реформу, яка зробила більш жорсткими умови призначення пенсії та внесла зміни до пенсійної формули та індексації пенсій. Необхідно

також розглянути заходи політики з метою посилення економічної активності населення, скорочення неформальної зайнятості та незадекларованої праці, а також вдосконалення дотримання та збору внесків.

Фінансове значення цих варіантів повинне оцінюватися за допомогою актуарних прогнозів за кількома альтернативними сценаріями. Ці результати прогнозування альтернативних варіантів дозволять отримати важливу інформацію для раціонального прийняття рішення щодо проектування майбутньої пенсійної системи.

При вивченні варіантів заходів для підтримання поточної накопичувальної пенсійної системи ключові зацікавлені сторони в Україні також мають враховувати майбутню роль пільг, не пов'язаних зі сплатою внесків. Найважливішим рішенням є те, чи буде соціальна допомога доповнювати та заповнювати прогалини поточної накопичувальної пенсійної системи або, зважаючи на скорочення охоплення накопичувальною пенсійною системою, може знадобитися нова схема, яка відіграватиме головну роль у забезпеченні базового рівня доходу для більшості населення.

4. Запровадження обов'язкової накопичувальної системи пенсій: попереджувальні примітки

Нещодавно в Україні спостерігається ще одна подія, що стосується пенсійної системи. У 2018 р. український уряд розробив законопроект про запровадження обов'язкового накопичувального пенсійного рівня (так звана пенсійна система другого рівня) як частини української пенсійної системи. Правова база для обов'язкових накопичувальних пенсійних фондів вже була включена до пенсійного законодавства, але ще не прийняті детальні правила.

Згідно з пропозицією планується розпочати другий рівень пенсійного забезпечення, коли ставка внеску буде збільшена на 2 відсотки. Ці додаткові 2 відсотка до ставки внеску (еквівалентні приблизно 25 млрд. грн.) будуть спрямовані на приватні пенсійні фонди, які управляють системою другого рівня. Згодом планується поступово збільшувати ставку внеску до 6 або 7 відсотків. Заплановано обов'язкове зарахування до другого рівня для застрахованих на даний момент осіб, яким виповнилося 35 років або молодших, а також майбутніх учасників ринку праці, у той час як охоплення є добровільним для осіб віком від 35 до 50 років. Для тих, хто не приєднається до другого рівня, коефіцієнт страхового стажу збільшиться з 1 відсотка до 1,1 відсотка. Також є пропозиція використовувати електронний реєстр Пенсійного фонду.²¹

З середини 90-х років певні країни Центральної та Східної Європи запровадили чилійський тип приватного обов'язкового накопичувального пенсійного рівня як частину їхніх державних пенсійних систем. Країни, які запровадили цей тип пенсійної системи, включають Угорщину (1998 р.), Казахстан (1998 р.), Польщу (1999 р.), Латвію (2001 р.), Болгарію (2002 р.), Хорватію (2002 р.), Естонію (2002 р.), Колишню Югославську Республіку Македонія (2003 р.), Словацьку Республіку (2005 р.) та Румунію (2008 р.) (роки у дужках вказують роки запровадження).

Оскільки в цих країнах вже існували державні пенсійні системи, реформи призвели до зменшення державних пенсійних систем та часткової їх заміни приватними ощадними рахунками. Державні пенсійні системи також були реформовані шляхом зміни деяких

²¹ Див. також USAID (2018 р.).

основних параметрів схеми (наприклад, продовження кваліфікаційного періоду, збільшення пенсійного віку та перехід від індексації заробітної плати до індексації цін).

Дуже важливу роль у політичній дискусії відіграла стратегія багаторівневої пенсійної реформи, до якої закликає Світовий банк у своєму звіті (Світовий банк, 1994). Дана стратегія активно просувалася через технічну допомогу Світового банку багатьом країнам Центральної та Східної Європи та країнам-членам Співдружності Незалежних Держав. Ключовим аргументом на підтримку стратегії багаторівневої пенсійної реформи виступало те, що приватизація з попереднім фінансуванням, заснованим на приватних рахунках, призведе до сприятливого макроекономічного та фіскального впливу, включаючи диверсифікацію ризиків у інвестиційних портфелях, збільшення національних заощаджень, розвиток ринку капіталу, меншу неформальність та більш високий рівень охоплення та кращі стимули для ринку праці.

Проте подальші дослідження, проведені у 2000-х роках, надають докази того, що багато країн Центральної та Східної Європи та Латинської Америки, які запровадили обов'язкові приватні пенсійні схеми, не відповідали початковим умовам макроекономічної стабільності, фінансовій зрілості ринку, помірній заборгованості і низькій корупції (Індерміт та ін., 2005; Ендрюс, 2006). Введення обов'язкових приватних пенсійних схем у цих країнах не призвело до їхнього передбачуваного макроекономічного впливу та не забезпечило збільшення охоплення населення. Крім того, до фіскального дефіциту даних країн добавилися значні перехідні витрати, пов'язані з впровадженням цих систем.

Під час глобальної кризи, яка розпочалась у 2008 р., недоліки пенсійних систем другого рівня виявилися повною мірою, і багато країн вирішили скасувати реформу приватизації шляхом зменшення внесків, спрямованих до приватних пенсійних фондів (Словаччина, Польща, Румунія), або шляхом повного скасування системи другого рівня та передачі активів приватних пенсійних фондів до державної пенсійної системи (Угорщина) (більш детально див. Ортіз та ін., 2018).

Чи допоможе запровадження другого рівня в українській пенсійній системі вирішити проблеми недостатнього охоплення та погіршення адекватності?²² Що стосується проблеми низького рівня охоплення, система другого рівня могла б допомогти лише в тому випадку, якщо люди знайдуть даний варіант як більш привабливий, ніж сплата внесків лише до державної системи і таким чином збільшать свою участь у робочій силі, знизивши неформальність та незадекларовану працю. Насправді багато країн Центральної та Східної Європи та Латинської Америки покладали на це надію, запровадивши пенсійні системи другого рівня. Однак, як зазначалося вище, цього не сталося.

У контексті адекватності, слід також зазначити, що системи другого рівня в країнах Центральної та Східної Європи стикаються з проблемами пенсійних виплат, оскільки приватні пенсійні фонди можуть надавати менші пенсії, ніж державні пенсії. Таким чином,

22 Деякі частини подальшого тексту були опубліковані Хіросе і Дураном-Вальверде (2019).

ці країни повинні були ввести можливість відмовитися від приватних пенсійних фондів і повністю повернутися до державної пенсійної системи з перерахуванням залишку на індивідуальному рахунку до державної пенсійної системи (залишок є недостатнім для покриття пенсійних зобов'язань). Якщо опції повернення коштів – широко доступні та ними користуються, то вони негативно вплинуть на державне пенсійне фінансування та будуть створювати тиск для подальшого скорочення державних пенсій (див. Фульц та Хіросе, 2018).

Беручи до уваги вищезазначене, Україні слід діяти обережно. Усі зацікавлені сторони повинні навчитися на прикладі досвіду інших країн і уникати однакових помилок (Див. Модуль 4.1). Викликає серйозне занепокоєння те, що працівники не проінформовані належним чином про переваги та недоліки системи другого рівня та про те, як це вплине на їхні пенсії. Міжнародний досвід показує, що приватні накопичувальні пенсії, зокрема, якщо вони входять до обов'язкової пенсійної системи, залучають дуже впливові приватні інтереси сектора фінансових послуг і дуже часто деталі реформ формуються саме в інтересах цього сектора економіки, інтереси якого не обов'язково відповідають інтересам більшості роботодавців та їхніх працівників.

Потрібно також усвідомлювати, що створення пенсійної системи другого рівня не вирішить існуючих проблем та труднощів, які виникли перед нинішньою державною пенсійною системою. Навпаки, в інших країнах системи другого рівня стикаються з тими ж проблемами неформальності, ухилення від сплати внесків та низького рівня охоплення. Різниця полягає в тому, що в приватній системі наслідки цих проблем повністю «падуть не плечі» платників внесків (працівників та їхніх роботодавців), у той час як державна пенсійна система містить певний перерозподільний механізм, який пом'якшує різкий вплив даних наслідків. Нормотворчі органи та соціальні партнери повинні спочатку вирішити поточні проблеми низького рівня охоплення та низької відповідності державних пенсійних систем. Потім вони повинні визначитися, які форми додаткової пенсії слід розробляти – наприклад, обов'язкові чи добровільні, приватні ощадні рахунки або ті, що управляються центрально, повинні вони охоплювати усіх працівників чи певні професійні групи.²³

Як висновок, в Україні в нинішніх умовах не рекомендується запровадження пенсійної системи другого рівня. Рекомендується перенаправлення будь-яких додаткових ресурсів до державної пенсійної системи для зменшення дефіциту та покращення адекватності пенсійних виплат. У той же час, пріоритет повинен надаватися узгодженим діям із залученням соціальних партнерів, спрямованих на вдосконалення забезпечення виконання норм соціального забезпечення, підвищення дотримання збору внесків, зменшення неформальності та незадекларованої праці.

²³ Хоча запровадження обов'язкової накопичувальної пенсійної системи для усіх працівників є ризиковим варіантом, існують певні причини для підтримки запровадження професійних фондів для виплати дострокової пенсії працівникам, зайнятим на важких та небезпечних роботах (Переліки № 1 та 2). По-перше, державні підприємства в Україні, на яких працюють ці категорії працівників, часто страждають від фінансових проблем (такі підприємства як шахти). Таким чином, виділення ресурсів поза межами компаній може краще захистити пенсіонерів. По-друге, порівняно з довічними анuitетами, анuitети на визначений період – простіші в управлінні. МОП розглянула та зафіксувала в окремому звіті досвід професійних пенсійних фондів у Болгарії.

Модуль 4.1. Уроки вивчені з трьох десятиліть приватизації пенсій ²⁴

У багатьох країнах Центральної та Східної Європи та Латинської Америки приватизація пенсій була представлена як чітке вирішення проблеми старіння населення та забезпечення стабільності пенсійних систем соціального забезпечення. Проте приватизація пенсій не обов'язково дала очікувані результати. Приватні пенсії, як і державні, стикаються з подібними проблемами, але приватна пенсійна система має тенденцію перекладати тягар негативного впливу та наслідків даних проблем з постачальників пенсій на основних зацікавлених сторін – працівників та їхніх роботодавців:

(а) Рівні охоплення застоювалися або зменшувалися: Прихильники приватизації пенсій стверджували, що обов'язкові індивідуальні рахунки отримуватимуть більший відсоток, і, таким чином, покращать дотримання та бажання внести свій внесок; однак у більшості країн спостерігалось зниження рівня охоплення схем, які пов'язані зі сплатою внесків. В Аргентині рівень охоплення зменшився більш ніж на 20 %. Подібні ефекти спостерігалися у Чилі, Угорщині, Казахстані та Мексиці, тоді як в інших країнах (наприклад, Болівія, Польща, Уругвай) охоплення застоювалося.

(б) Погіршення пенсійних виплат: Перехід від встановлених пенсій до встановлених внесків спричинив значний негативний вплив на адекватність пенсійних виплат, враховуючи, що коефіцієнт заміщення часто не відповідав стандартам МОП. Дана ситуація спричинила значні соціальні протести, роблячи приватизацію пенсій непопулярною. У Болівії приватні пенсійні виплати становили у середньому лише 20 % середньої заробітної плати протягом трудового життя. У Чилі середні показники коефіцієнтів заміщення в середньому становлять 15 % і лише 3,8 % - для працівників з низьким рівнем доходів. Погіршення рівня пенсій призвело до зростання бідності у похилому віці, підриваючи головну мету пенсійних систем, яка полягає у забезпеченні адекватної безпеки доходів у похилому віці, потребуючи значної громадської підтримки.

(с) Збільшення гендерної нерівності та нерівності доходів: Приватизація пенсій порушила соціальний договір, встановлений у сфері соціального забезпечення. Добре розроблені схеми соціального страхування – перерозподілені з двох основних причин: (і) вони включають трансфери від роботодавців до працівників, і (ii) вони призначені для перерозподілу доходів від тих, хто має вищий заробіток протягом життя, до тих, хто має менший заробіток, від здорових і працездатних – до хворих, до людей з обмеженими можливостями або непрацездатних, наприклад, під час материнства. З запровадженням індивідуальних рахунків скасовувалися перерозподільні складові систем соціального забезпечення. Відмінялися внески роботодавців. Пенсії були результатом особистих заощаджень, тому люди з низьким рівнем доходів або з перерваною кар'єрою (наприклад, внаслідок материнства або догляду за членами сім'ї) мали дуже малі заощадження і, як наслідок, отримували невеликі пенсії, тим самим збільшуючи нерівність.

²⁴ Даний модуль на основі МОП (20186).

(d) Високі витрати перехідного періоду створили великий фінансовий тиск: Витрати на перехід від державних солідарних систем до приватних систем, заснованих на індивідуальних рахунках, не були належним чином оцінені міжнародними фінансовими установами. Високі витрати перехідного періоду були значно недооцінені у всіх країнах, які провели реформи, та спричинили новий фінансовий тиск. Новостворені фінансові труднощі були неприйнятними для багатьох урядів, оскільки занепокоєння щодо фінансового тиску та фінансової стабільності державних пенсійних систем були головним чинником реформ приватизації у всіх країнах – приватизація була представлена як засіб уникнення «кризи соціальної безпеки» та як гарантування більш стабільного майбутнього фінансування пенсійних систем.

(e) Високі адміністративні витрати: Адміністративні витрати приватних пенсійних фондів були набагато вищими, і відповідно вони збільшили прибуток і, в підсумку, зменшили пенсії. Адміністратори приватних пенсійних фондів повинні фінансувати багато непрямих витрат, які не виникають в державних системах, такі як адміністративні витрати, комісії за управління інвестиціями, збори зберігачів, гарантійні збори, збори за аудиторські послуги, маркетингові комісії та витрати на правові послуги, та які зменшують накопичені активи (або пенсії) протягом 40 років на 39% в Латвії, 31% - в Естонії та 20% - в Болгарії.

(f) Слабке державне управління: Залучення функцій регулювання та нагляду. Регуляторне залучення—це ситуація, коли регуляторне агентство, створене для захисту суспільних інтересів, діє від імені певних груп економічних інтересів у галузі, яку вона повинна контролювати. Загалом, управління, нагляд і регулювання приватних пенсійних фондів були слабкими, а тісні зв'язки між політиками та фінансовим сектором, а також дефіцит висококваліфікованих фахівців у сфері регулювання фінансового ринку сприяли відбору до регуляторного органу осіб з існуючої індустрії, таким чином, забезпечуючи приватні інтереси. Крім того, у багатьох країнах, таких як Багатонаціональна Держава Болівія та Польща, було скасовано залучення соціальних партнерів до сфери нагляду за приватними пенсійними фондами, що зменшує здійснення контролю на місці.

(g) Концентрація приватного страхового сектору: Подальшим аргументом, висунутим прихильниками приватизації пенсій, було очікування створення конкуренції між багатьма пенсійними адміністраторами і, таким чином, підвищення ефективності та вдосконалення надання послуг. Конкуренція між пенсійними фондами була низькою, в деяких країнах (наприклад, в Болівії, Сальвадорі) існує лише два головних пенсійних адміністратора, які створюють олігополістичні ринки і, таким чином, знищують переваги конкуренції. Кількість чилійських адміністраторів пенсійних фондів знизилася з 21 (1994 р.) до 5 (2008 р.) з найбільшими трьома компаніями, які мають 86% активів. Часто міжнародні фінансові групи є основними акціонерами національних адміністраторів пенсійних фондів, або національні пенсійні фонди є дочірніми.

(h) Хто виграв від пенсійних заощаджень людей? Фінансовий сектор. Це важливе питання розвитку. У багатьох країнах пенсійні резерви в накопичувальній фазі використовувалися для національного розвитку (наприклад, Європа). Проте використання пенсійних фондів для національних державних інвестицій в цілому втратило значення з «фінансованими» приватизованими системами, які інвестували заощадження індивідуальних учасників у ринки капіталу, шукаючи великі повернення та не

надаючи пріоритети національним цілям розвитку. Досвід приватизації у країнах, що розвиваються, показує, що саме фінансовий сектор, адміністратори приватних пенсій та комерційні компанії зі страхування життя є тими, хто найбільше виграє від пенсійних заощаджень населення, часто разом з міжнародними фінансовими групами, які володіють більшістю інвестицій. Крім того, у більшості країн регулювання національних інвестицій не має ніяких обмежень щодо інвестування пенсійних фондів за кордоном навіть у країнах, які потребують великих соціальних та економічних інвестицій (наприклад, Вірменія, Болгарія, Хорватія, Чехія, Естонія, Литва, Румунія та Словаччина). В інших країнах діють певні обмеження – у Чилі приватні пенсійні адміністратори можуть інвестувати до 80% своїх активів за кордон, що становить 56% ВВП Чилі.

(і) Обмежений вплив на ринки капіталу в країнах, що розвиваються: У країнах з не дуже глибоким і диверсифікованими ринками капіталу інвестиції можуть бути зосереджені або за кордоном, або у державних облігаціях. Державні облігації часто видавалися на фінансування високих витрат перехідного періоду на приватизацію пенсій, що призвело до замкнутого та дорогого циклу, коли лише адміністратори приватних пенсійних фондів були єдиними бенефіціаріями цього циклу, використовуючи адміністративні витрати на фінансування операцій. В Угорщині, Сальвадорі та у Багатонаціональній Державі Болівії державні облігації на ранньому етапі складали близько 80 % усіх активів. Проте в Чилі та країнах з високим рівнем доходів є докази позитивного впливу на ринки капіталу.

(j) Фінансовий ринок та демографічні ризики перемістилися на фізичних осіб: Схеми приватних індивідуальних рахунків переклали тягар системних ризиків на фізичних осіб, працівників/пенсіонерів, на котрих покладаються ризики інвестицій, довголіття та інфляції. У Чилі в часи кризи 2008 р. адміністратори пенсійних фондів втратили 60 % усіх пенсій, накопичених протягом 1982–2008 рр. В Аргентині внутрішня фінансова криза 2001–2002 рр. призвела до зниження вартості пенсійних фондів на 44 %. У Перу активи пенсійних фондів протягом фінансової кризи 2008 р. зменшилися на 50 %, оскільки керівники приватних фондів інвестували кошти в інструменти високого ризику. У деяких країнах уряду доводилося втрутитися, щоб доповнити пенсії, які повинні були надати приватні системи. Наприклад, у 2008 р. уряд Чилі повинен був забезпечити доповнення пенсій, а уряд Аргентини повинен був втрутитися, щоб повністю покрити 77 % пенсійних виплат 445 тисячам пенсіонерів приватного рівня, а також додаткові платежі 179 тисячам пенсіонерам для забезпечення мінімальної гарантії.

(k) Погіршення соціального діалогу: Більшість структурних реформ проводилися за умов обмеженого соціального діалогу, що пізніше призвело до сумнівної законності. Існували сильні медіа-кампанії, які часто просувалися приватними пенсійними фондами, з метою сприяння приватному пенсійному забезпеченню та зменшенню громадської опозиції. Недовіра до приватних пенсійних систем стрімко зростала, коли коефіцієнти заміщення різко впали, а адекватність пенсійних виплат стала серйозною проблемою, не забезпечуючи достатнього захисту в похилому віці. До реформи більшість пенсійних фондів соціального забезпечення мала певну форму тристороннього управління через представників працівників, роботодавців та уряду відповідно до стандартів МОП. Приватизація усунула таку участь у новій системі, хоча працівники були єдиними вкладниками та власниками індивідуального рахунку.

Висновки

Основним висновком даного звіту є те, що перед Україною стоїть проблема недостатнього охоплення, і, як наслідок, недостатнє забезпечення доходів для зростаючої частки населення.

Для того, щоб рухатись вперед та створювати перспективи для адекватної та стійкої пенсійної системи, необхідно, щоб усі ключові зацікавлені сторони—уряд, профспілки та роботодавці—обговорили та прийняли рішення стосовно майбутнього пенсійної системи в Україні.

Для того, щоб існуюча пенсійна система зі сплатою внесків, виступала основним постачальником забезпечення доходів для людей похилого віку, необхідні серйозні заходи щодо стимулювання рівня зайнятості, формалізації зайнятості та запобігання розповсюдженню незадекларованої праці та ухиленню від сплати внесків. У той же час існує необхідність переглянути чинні положення пенсійного забезпечення та розширити доступ до мінімальної гарантованої пенсії, що надається пенсійною системою.

Якщо не дотримуватися цього шляху, то альтернативою є гарантувати забезпечення базового доходу у старості за допомогою певних видів пільг, не пов'язаних зі сплатою внесків (з урахуванням чи без урахування матеріального становища та доходів). Функції заміщення доходів, згладжуючись протягом усього життя, перейдуть в основному до систем з внесками, що охоплюють працівників у формальній зайнятості, або до добровільних приватних пенсійних домовленостей та інших інструментів заощаджень.

Українська пенсійна система знаходиться на роздоріжжі. З точки зору довгострокового розвитку пенсійної системи та оточуючого її середовища ключові зацікавлені сторони повинні обговорити альтернативні заходи політики та прийняти раціональні рішення з метою забезпечення пенсійної системи, яка буде задовольняти потреби в забезпеченні доходу для майбутніх поколінь.

Використані джерела

Алексинська, М. (Міжнародне Бюро Праці); Бастракова, А.; Харченко, Н. (Київський міжнародний інститут соціології). 2018. *Зайнятість через цифрові платформи в Україні. Проблеми та стратегічні перспективи*, Женева. Доступно за посиланням: https://www.ilo.org/travail/WCMS_635370/lang--en/index.htm

Ендрюс, Емілі С. *Пенсійна реформа та розвиток пенсійних систем: оцінка допомоги Світового банку*. Світовий банк, Вашингтон.

Берендт, С.; Нгуєн, К. А. 2018. *Інноваційні підходи до забезпечення універсального соціального захисту для майбутньої роботи*. Серія досліджень комісії МОП з питань майбутнього сфери праці № 1, Міжнародна організація праці, Женева. Доступно за посиланням: <http://www.ilo.org/publns>

Берендт, С.; Нгуєн, К. А.; Рені, У. 2019. *Системи соціального захисту та майбутнє праці: Забезпечення соціального захисту працівників цифрової платформи*. Міжнародний огляд соціального забезпечення випуск 72 (3): 17–41.

Берг, Дж.; Фуррер, М.; Хармон, Е.; Рені У.; Сілбермен, М. С. 2018. *Цифрові робочі платформи та майбутнє праці: На шляху до гідної праці в онлайн-світі*. Міжнародне бюро праці, Женева. Доступно за посиланням: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_645337.pdf

Європейська комісія. 2007. *Посилення боротьби з незадекларованою працею*; Повідомлення Комісії. COM (2007) 628, Брюссель.

–. 2018а. *Зайнятість та соціальний розвиток в Європі 2018*, Брюссель.

–. 2018б. *Приклад – прогалини у доступі до соціального захисту для міні-робочих місць у Німеччині*, Брюссель.

–. 2018в. *Доступ до соціального захисту для всіх форм зайнятості. Оцінка варіантів можливої ініціативи ЄС*, Брюссель.

Європейська платформа «Відстеження незадекларованої праці». 2018. *Ухилення від сплати податків та соціальних внесків*, Брюссель. Доступно за посиланням: <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=20207&langId=en>

Європейська комісія та Комітет соціального захисту. 2018. *Звіт про адекватність пенсії за 2018 рік: поточна та майбутня адекватність доходів у старості в ЄС*. Випуск I та II. Доступно за посиланням: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/f0e89c3f-7821-11e8-ac6a-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-search>

Фульц, Е.; Хіросе, К. 2018. *Пенсії другого рівня в Центральній та Східній Європі: обмеження виплат та опції виходу*, Міжнародний огляд соціального забезпечення, випуск 72, 2/2019.

Індерміт, С. Г.; Пекерд, Т.; Ермо, Д. 2005. *Дотримання обіцянок соціального забезпечення в Латинській Америці*, співавторство «Стенфорд економікс енд файненс», видання «Стенфорд Юніверсіті Прес» та Світового банку, Вашингтон.

Гінрікс, К.; Джесоула, М. (за ред.) 2012. *Гнучкість ринку праці та пенсійні реформи: гнучка сьогодні, безпечна завтра?* (Пелгрейв).

Хіросе, К.; Дюран-Вальверде, Ф. 2019. *Чи готова Україна запровадити обов'язковий накопичувальний пенсійний рівень*, журнал «Роботодавець», січень 2019 р. (Київ).

Хіросе, К.; Хеттеш, М. 2016. *Розширення соціального забезпечення на неформальну економіку: дані Боснії та Герцеговини та Республіки Молдова*, Міжнародна організація праці. Група технічної підтримки з питань гідної праці та Бюро МОП для країн Центральної та Східної Європи (Будапешт).

МОП (Міжнародна організація праці). 1961. *Загальне опитування: Мінімальні норми соціального забезпечення; Висновки щодо звітів, отриманих відповідно до статей 19 та 22 Конституції Міжнародної організації праці щодо Конвенції № 102 про мінімальні норми соціального забезпечення (1952 р.)*, Женева. Доступно за посиланням: [https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09661/09661\(1961-45-IV-3\).pdf](https://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09661/09661(1961-45-IV-3).pdf)

–. 2004. *Економічна безпека для кращого світу*, МОП.

–. 2013. *Вимірювання неформальності: статистичний посібник з питань неформального сектору та неформальної зайнятості*, Женева.

–. 2013б. *Перехід від неформальної до формальної економіки*. Звіт V(1). Міжнародна Конференція праці, 103-я сесія 2014 р. (Женева).

–. 2014. *Перехід від неформальної до формальної економіки*. Звіт V(1). Міжнародна Конференція праці, 104-а сесія 2015 р. (Женева).

- . 2016. *Нестандартна зайнятість у всьому світі: розуміння проблем, формування перспектив* (Женева).
- . 2016б. *Система соціального забезпечення в Україні у 2014–2015 рр. і після: У напрямку ефективних мінімальних рівнів соціального захисту*, Міжнародна організація праці; Група технічної підтримки з питань гідної праці та Бюро МОП для країн Центральної та Східної Європи, Будапешт.
- . 2017. *Коментарі МОП стосовно законопроекту «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій»* (zareestrovano v parlamentі 22 червня 2017 р.)
- . 2018. *Жінки та чоловіки в неформальній економіці: статистична картина*. 3-є видання, Міжнародна організація праці (Женева). Доступно за посиланням: https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_626831/lang-en/index.htm
- . 2018б. *Скасування приватизації пенсій: основні проблеми; Соціальний захист для всіх коротка примітка, грудень 2018 р.*, Женева.
- . 2018в. *Незадекларована праця в Україні: природа, обсяг та заходи щодо її подолання. Робочий документ*.
- . 2019. *Універсальний соціальний захист для людської гідності, соціальної справедливості та сталого розвитку*; Комітет експертів із застосування конвенцій та рекомендацій; Звіт до Міжнародної Конференції праці загального огляду виконання Рекомендації Міжнародної організації праці № 202 щодо національних мінімальних рівнів соціального захисту (2012 р.) (Женева).
- . 2019б. *Дотримання та збір внесків на соціальне забезпечення у розповсюдженні незадекларованої праці, проходження тренінгів, проведених МОП та Міжнародним навчальним центром МОП з 4 по 6 вересня 2018 р. в Києві. Міжнародне організація праці та Міжнародний навчальний центр МОП* (Женева та Турін).
- . 2019в. *Декларація століття МОП про майбутнє праці, прийнята Конференцією на її 108-й сесії, Женева, 21 червня 2019 р.* Доступна за посиланням: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_711674.pdf
- . *Готується до друку. Розширення соціального забезпечення для працівників неформальної економіки: уроки міжнародного досвіду*, (Женева).
- Міжнародна асоціація соціального захисту (ISSA). 2016. *Адміністративні рішення щодо розширення охоплення, Керівні принципи Міжнародної асоціації соціального захисту* (Женева).
- ОЕСР/МОП. 2019. *Проблема подолання вразливості в неформальній економіці, дослідження Центру розвитку, видавництво ОЕСР* (Париж).

Ортізі І. та ін. 2018. *Скасування приватизації пенсій: Відновлення державних пенсійних систем у Центральній Європі та Латинській Америці*, Міжнародна організація праці, Женева.

Пенсійний фонд України. 2018. *Актурні розрахунки в системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування*; презентація, [липень 2018].

Пенсійний фонд України. 2019. *Звіт про роботу та виконання бюджету Пенсійного фонду України у 2018 році*. Доступно за посиланням: <https://www.pfu.gov.ua/1534465-zvit-pro-robotu-ta-vykonannya-byudzhetu-pensijnogo-fondu-ukrayiny-u-2018-rotsi/>

Інститут демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи Національної академії наук України. 2014. *Національне прогнозування чисельності населення, перегляд 2014 р. (2014 - 2060)*. Доступно за посиланням: https://www.idss.org.ua/index_en [Вийшов у серпні 2014 р.].

Державна служба статистики України. 2018. *Економічна активність населення України 2017: Стат. збірник*, (Київ).

Відділ населення ООН. 2019. *Світові перспективи народонаселення, ревізія 2019 р.* Доступно за посиланням: <https://population.un.org/wpp/>

USAID. 2018. *Обов'язкові накопичувальні пенсійні системи (2-й рівень). Міжнародний досвід: уроки для України*, Проект USAID «Трансформація фінансового сектору». Доступно за посиланням: http://www.fst-ua.info/wp-content/uploads/2019/02/Mandatory-Retirement-Savings_Pillar-2_February2018_ua.pdf

Ван Гіннекен, В. 2007. *Розширення охоплення соціальним забезпеченням: поняття, глобальні тенденції та питання політики*, Міжнародний огляд соціального забезпечення, 60/2–3.

Світовий банк. 1994. *Попередження кризи старості: політика захисту людей похилого віку та сприяння зростанню*. Світовий банк (Вашингтон, округ Колумбія), доступно за посиланням: <http://documents.worldbank.org/curated/en/973571468174557899/Averting-the-old-age-crisis-policies-to-protect-the-old-and-promote-growth>

Управління соціального страхування (ZUS). *Іноземці в польській системі соціального забезпечення* – друге видання (Варшава).

Законодавство України

(Доступне за посиланням: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/>)

Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», № 1058-IV від 09.07.2003 (редакція від 01.01.2019).

Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій» № 2148-VIII від 03.10.2017 (редакція від 19.12.2018).

Закон України «Про державну соціальну допомогу особам, які не мають права на пенсію, та особам з інвалідністю» № 1727-IV від 18.05.2004 (редакція від 09.08.2019).

Закон України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» № 1768-III від 01.06.2000 (редакція від 09.08.2019)

Закон України «Про прожитковий мінімум» № 966-XIV від 15.07.1999 (редакція від 20.01.2018).

Закон України «Про Державний бюджет України на 2019 рік» № 2629-VIII від 23.11.2018 (редакція від 23.03.2019).

Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку призначення і виплати державної соціальної допомоги особам, які не мають права на пенсію, та особам з інвалідністю і державної соціальної допомоги на догляд» № 261-2005-п від 02.04.2005 (редакція від 13.06.2018).

Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання пенсійного забезпечення громадян» № 265-2008-п від 26.03.2008 (редакція від 18.01.2018).

Стандарти МОП щодо соціальної безпеки

(Доступно за посиланням: <https://www.ilo.org/global/standards/lang--en/index.htm>)

Рекомендація МОП № 67 «Щодо забезпечення доходу» (1944 р.).

Конвенція МОП № 102 «Про мінімальні норми соціального забезпечення» (1952 р.).

Конвенція МОП № 128 «Про допомоги по інвалідності, по старості і у зв'язку з втратою годувальника» (1967 р.).

Рекомендація МОП № 131 «Щодо допомог по інвалідності, по старості та в зв'язку з втратою годувальника» (1967 р.).

Рекомендація МОП № 201 «Про надомних працівників» (2011 р.).

Рекомендація МОП № 202 «Щодо мінімальних рівнів соціального захисту» (2012 р.).

Рекомендація МОП № 204 «Щодо переходу від неформальної до формальної економіки» (2015 р.).

