



РІВЕНЬ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПЕНСІОНЕРІВ ТА ОСІБ З ІНВАЛІДНІСТЮ В УКРАЇНІ У ПОРІВНЯННІ З КРАЇНАМИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

В плані пріоритетних дій уряду на 2023р. передбачено продовження політики щодо збільшення пенсійних виплат¹.

Мета пенсійної реформи - забезпечити справедливу систему розподілу пенсійних коштів. Важливо створити для людей можливість накопичувати максимальний розмір пенсії, гарантувати виплати пенсій на довгострокову перспективу, а також відновлення справедливості при визначенні пенсійних виплат.

Невід'ємною частиною пенсійної реформи є впровадження європейських стандартів функціонування органів Пенсійного фонду України. Використання сучасних інформаційних і управлінських технологій, єдиних стандартів якості обслуговування громадян².

Пенсії мають на меті захистити пенсіонерів від бідності та дозволити їм отримати гідний рівень життя. Вони є основним джерелом доходу для приблизно чверті населення ЄС, причому основним джерелом доходу для людей похилого віку в Європі є державні пенсії.

СУЧАСНІ ЗАГАЛЬНОЄВРОПЕЙСЬКІ ПІДХОДИ ДО ПРОВЕДЕННЯ ПЕНСІЙНИХ РЕФОРМ

Пенсійна політика приймається та реалізується кожною країною ЄС на національному рівні. ЄС підтримує національні зусилля щодо забезпечення високого рівня соціального захисту, включаючи адекватність пенсій, шляхом сприяння взаємному навчанню та обміну передовими практиками.

До пенсійних інституцій відносяться: Європейський орган страхування та пенсійного забезпечення (ЕІОРА). Його основними завданнями визначені:

- 1) покращення захисту споживачів фінансових послуг, відновлення довіри до фінансової системи;
- 2) запровадження надійної та ефективною системи регулювання та нагляду з урахуванням різних інтересів усіх держав-членів та різних характер фінансових інститутів;
- 3) сприяння підвищенню гармонізації та узгодженості у застосуванні правил для фінансових установ та ринків у Європейському Союзі;
- 4) посилення контролю за діяльністю транскордонних груп;
- 5) сприяння забезпеченню координації при здійсненні наглядової діяльності Європейським Союзом.

Європейська схема соціальних прав визначає наступні пенсійні права:

- право працівників та самозайнятих на пенсію, сумісну із внесками та забезпечення належного доходу;
- право на рівні можливості для отримання пенсійних прав як для жінок, так і для чоловіків;

¹ Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2023 рік
Розпорядження КМУ від 14 березня 2023 р. № 221-р. <https://www.kmu.gov.ua/nps/pro-zatverdzhennia-planu-priorytetnykh-dii-uriadu-na-2023-rik-221r-140323> План пріоритетних дій уряду на 2023р.
<https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/18%20-%20Department/18%20-%20photo/2023/03.2023/14.03.2023/prezentatsiyaplanu2023edit1403-1.pdf>

² <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/rozvitok-lyudskogo-kapitalu/pensijna-reforma>

- право на ресурси, які забезпечують гідне життя в старості.

Проблема реформування пенсійних систем упродовж останніх десятиліть стає майже перед всіма розвинутими країнами. Розподільча система призначення пенсій, що заснована на солідарності поколінь, з кожним роком стає все більш ненадійною. Практично усі розвинуті країни дійшли висновку про необхідність переходу до більш ефективних пенсійних систем.

Характерною рисою сучасних підходів Європейського Союзу до модернізації чи реформування пенсійних систем країн-учасниць є концентрація уваги на критерії «адекватності» пенсійного забезпечення, що має бути досягнута унаслідок пенсійного реформування чи модернізації і для оцінки якої розроблено цілу низку статистичних і композиційних індикаторів.

Критерій адекватності пенсійного забезпечення в сучасному нормативному полі Євросоюзу

Адекватність пенсійного забезпечення в державах ЄС розглядається як багатовимірна мікроекономічна категорія, зміст якої ґрунтується на базових позиціях Світового банку та Європейської Комісії щодо реформування сучасних пенсійних систем і проявляється у трьох вимірах³:

- 1) *економічному* (доходи пенсіонерів),
- 2) *соціальному* (бідність серед пенсіонерів),
- 3) *інституційному* (гендерно-обумовлені відмінності показників доходів і рівня бідності серед пенсіонерів).

Європейська Комісія адекватність систем пенсійного забезпечення розглядає через призму основних цілей державної політики, пов'язаних з гарантуванням достатнього доходу людини у старості, зокрема, таких як⁴:

- *заміщення доходу* (*income replacement*) – спрямована на забезпечення адекватних пенсій, які максимально можливою мірою сприятимуть підтриманню досягнутого рівня життя при виході працівника на пенсію.
- *скорочення бідності* (*poverty reduction*) – гарантувати особі забезпечення мінімального (базового) рівня життя при виході на пенсію.

З урахуванням фактору розвитку пенсійних систем у часі, Єврокомісія оцінює «поточну» та «майбутню» адекватність систем пенсійного забезпечення з тим, щоб пенсійні реформи були спрямовані на захист інтересів як нинішніх, так і майбутніх пенсіонерів, а також сприяли зміцненню міжпоколінної солідарності. При цьому оцінюється

- *поточна адекватність* (*current adequacy*) пенсійного забезпечення – через індикатори: рівня основного (солідарного) пенсійного доходу; рівня додаткового (накопичувального) пенсійного доходу; рівня добробуту людей похилого віку; надання пенсіонерам послуг і товарів у натуральній формі (консультування, перерахунки пенсій тощо).
- *майбутня адекватність* (*future adequacy*) пенсійного забезпечення – через індикатори: потенційні коефіцієнти заміщення; узгодження з індикаторами ринку праці; безпеки, а також сталості показників адекватності пенсійного забезпечення.

Характеристики поточної адекватності систем пенсійного забезпечення стосуються тих осіб, які вже є пенсіонерами, або ж виходять на пенсію у поточному році. Відповідно, майбутня адекватність пенсійних систем вимірюється для тих осіб чи поколінь, які планують виходити на пенсію за кілька десятків років (зазвичай це 40 років).

³ Chybalski F. Measuring the multidimensional adequacy of pension systems in European countries / Discussion Paper PI-1204. – London: The Pensions Institute, Cass Business School, March 2012. – 15 pp. – PP. 5. – <https://www.pensions-institute.org/workingpapers/wp1204.pdf>

⁴ Pension Adequacy in the European Union 2010-2050. – Brussels: European Commission, May 2012. – 386 pp. – PP. 27. – <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=8930&langId=en>

З точки зору сучасних загальноєвропейських підходів, саме поліпшення поточної та гарантування майбутньої адекватності систем пенсійного забезпечення є визначальним завданням здійснення пенсійних реформ у державах-учасницях Євросоюзу.

**Індикатори стану пенсійних систем країн ЄС, застосовувані Європейською Комісією
Базовий перелік індикаторів для моніторингу стану пенсійних систем у країнах
Євросоюзу⁵**

Індикатор	Визначення/коментар	Індикатор	Визначення/коментар
1-ша ціль: Адекватність пенсійного забезпечення			
первинні індикатори		вторинні індикатори	
Рівень ризику бідності серед людей похилого віку <i>At-risk-of-poverty rate of older people</i>	Частка осіб похилого віку (65 років і старше) з наявним еквівалентним доходом нижче, ніж 60% від національного показника медіанного еквівалентного доходу. Показники доходу включають соціальні трансферти.	Рівень ризику бідності серед груп людей відповідного віку <i>At risk of poverty rate</i>	Частка осіб відповідного віку (від 0 до 59 років; від 0 до 74 років; 60 років і старше; 75 років і старше) з наявним еквівалентним доходом нижче, ніж 60% від національного показника медіанного еквівалентного доходу. Показники доходу включають соціальні трансферти.
Медіанний відносний дохід людей похилого віку (65 років і старше) <i>Median relative income of elderly people (65+)</i>	Співвідношення між середнім наявним доходом осіб у віці 65 років і старше і середнім наявним доходом осіб у віці від 0 до 64 років.	Медіанний відносний дохід людей похилого віку (60 років і старше) <i>Median relative income of elderly people (60+)</i>	Співвідношення між середнім наявним доходом осіб у віці 60 років і старше і середнім наявним доходом осіб у віці від 0 до 59 років.
Сукупний коефіцієнт заміщення, % <i>Aggregate replacement ratio, %</i>	Співвідношення розмірів медіанної валової пенсії осіб у віці 65-74 роки та медіанного валового індивідуального доходу (за винятком соціальних виплат) осіб у віці 50-59 років.	Сукупний коефіцієнт заміщення (включаючи різні соціальні виплати) <i>Aggregate replacement ratio (incl. other social benefits)</i>	Співвідношення розмірів медіанної індивідуальної пенсії осіб у віці 65-74 роки та медіанного індивідуального доходу (у тому числі й різних соціальних виплат) осіб у віці 50-59 років.
Величина змін прогнозного теоретичного коефіцієнту заміщення для базового варіанту розрахунків за період 2006-2046 років і величина змін прогнозованих	Зміна теоретичного співвідношення пенсійного доходу на момент виходу на пенсію та трудових доходів гіпотетичного працівника за останній рік перед виходом на пенсію (базовий	Квінтильний коефіцієнт нерівності розподілу доходів <i>Inequality of income distribution S80/S20 income quintile share ratio</i>	Співвідношення мінімального рівня доходів серед 20% найбільш забезпеченого населення у віці 65 років і старше до максимального рівня доходів серед 20% найменш забезпеченого

⁵ Portfolio of EU Social Indicators for the Monitoring of Progress towards the EU Objectives for Social Protection and Social Inclusion. 2015 Update / Social Protection Committee Indicators Sub-group. – Brussels: European Commission, October 2015. – 75 pp. – PP. 36-44. – <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=14239&langId=en>

пенсійних витрат за період 2006-2046 років	варіант), оцінка за період 2006-2046рр., і зміна державних видатків на пенсійне забезпечення у відсотках від ВВП, оцінка за період 2006-2046рр. Зміна оцінюється у процентних пунктах.		населення у віці 65 років і старше.
		Розрив у рівнях ризику бідності серед людей похилого віку <i>At-risk-of-poverty gap of elderly people</i>	Різниця показників ризику бідності серед осіб у віці 65 років і старше і осіб у віці 75 років і старше
		Рівень ризику бідності серед пенсіонерів <i>At-risk-of-poverty rate of pensioners</i>	Рівень ризику бідності серед непрацюючих пенсіонерів
		Поширеність ризику бідності серед літніх людей за статусом володіння житлом <i>Incidence of risk of elderly poverty by housing tenure status</i>	Поширеність ризику бідності серед літніх людей (осіб у віці 60 років і старше; 65 років і старше; 75 років і старше) з урахуванням статусу володіння житлом їх сімей: повні права власності, власник ще платить іпотеку; оренда за ринковою ціною; оренда за пільговою ціною або безкоштовна оренда.
		Рівень ризику бідності серед літніх людей, що розраховується з урахуванням 50% та 70% національного показника медіанного еквівалентного доходу <i>Risk of poverty calculated at 50% and 70% of median national equivalised income for the elderly</i>	Рівень ризику бідності серед літніх людей (осіб у віці 60 років і старше; 65 років і старше; 75 років і старше), що розраховується з урахуванням відповідно 50% та 70% національного показника медіанного еквівалентного доходу.
<i>Контекстні індикатори:</i> Структура доходів за джерелами (пенсійне забезпечення, інші соціальні виплати; доходи від роботи; інші джерела) і за квінтилями доходів, у розрізі відповідних вікових груп літніх людей (осіб у віці 60 років і старше; 65 років і старше; 75 років і старше).			
2-га ціль: Стійкість пенсійної системи			
первинні індикатори		вторинні індикатори	
Загальні поточні витрати на пенсійне забезпечення (% ВВП) <i>Total current pension expenditure (% of GDP)</i>	"Пенсійні витрати" є сумою семи різних категорій виплат у випадку: інвалідності; виходу на пенсію внаслідок втрати працездатності; дострокового виходу на пенсію унаслідок змін на ринку праці; трудової пенсії по старості;	Загальні бюджетні витрати на соціальний захист (% ВВП) <i>Total social protection expenditures (% of GDP)</i>	Співвідношення обсягів витрат державного бюджету на соціальний захист населення та ВВП країни, %

	спеціальної пенсії; фізичної старості (соц. допомога); втрати годувальника.		
Рівень зайнятості <i>Employment rate</i>	Відношення зайнятих осіб у даній віковій групі до загальної чисельності осіб у даній віковій групі, %. Оцінка у розрізі вікових груп: 25-54 роки; 55-64 (55-59 і 60-64) роки; 65-69 років, а також у гендерному розрізі всередині груп.	Декомпозиція прогнозних показників збільшення державних пенсійних витрат <i>Decomposition of the projected increase in public pension expenditure</i>	Декомпозиція коефіцієнта навантаження особами похилого віку (<i>old age dependency ratio</i>) з урахуванням ефектів зайнятості, доходів та ін.
Тривалість трудового життя <i>Duration of working life</i>	Кількість років, які особа в певному віці очікувано буде активною на ринку праці.		
Прогнозні рівні державних і загальних витрат на пенсійне забезпечення у 2004-2050рр. (% ВВП) <i>Projections of pension expenditure, public and total, 2004-2050 (% of GDP)</i>	Прогнозна оцінка щодо рівня державних і загальних витрат на пенсійне забезпечення у 2004-2050рр. (% ВВП)		
<i>Контекстні індикатори:</i>			
<ul style="list-style-type: none"> • Коефіцієнт навантаження особами похилого віку (фактичні та прогнозні показники на 2010, 2030, 2050 роки), • Прогноз очікуваної тривалості життя при народженні у віці 60 і 65 років, в гендерній розбивці (фактичні та прогнозні показники), • Коефіцієнт залежності пенсійної системи (відношення числа пенсіонерів до числа платників пенсійних внесків) (фактичні та прогнозні показники на період до 2050 р.), • Рівень внесків у державні та приватні пенсійні програми (пенсійні внески в державні пенсійні програми у відсотках від ВВП, фактичні та прогнозні показники на період до 2050 р.). 			
3-тя ціль: Модернізація пенсійної системи			
первинні індикатори		вторинні індикатори	
Гендерні відмінності за показниками ризику бідності <i>Gender differences in the risk of poverty</i>	Абсолютна різниця між показниками ризику бідності, обрахованими для чоловіків і жінок (лише для безсімейних осіб).	Гендерні відмінності за показниками відносного доходу людей похилого віку <i>Gender differences in the relative income of older people</i>	Абсолютна різниця між показниками відносного медіанного доходу людей похилого віку, обрахованими для чоловіків і жінок (лише для безсімейних осіб). Оцінюються вікові групи людей похилого віку: 60 років і старше; 75 років і старше.
Гендерні відмінності за показниками відносного доходу людей похилого віку <i>Gender differences in the relative income of older people</i>	Абсолютна різниця між показниками відносного медіанного доходу людей похилого віку (65 років і старше), обрахованими для чоловіків і жінок (лише для безсімейних осіб). Показник відносного доходу людей похилого віку визначається як відношення медіанних наявних доходів осіб у		

	віці 65 років і старше та осіб у віці 0-64 роки.		
Гендерні відмінності за показниками сукупного коефіцієнту заміщення <i>Gender differences in aggregate replacement ratio</i>	Абсолютна різниця між сукупними коефіцієнтами заміщення, обрахованими для чоловіків і жінок. Сукупний коефіцієнт заміщення визначається як відношення медіанної індивідуальної валової пенсії осіб у віці 65-74 роки до медіанного індивідуального валового доходу (крім інших соціальних виплат) осіб у віці 50-59 років.		

Результати моніторингу на основі комплексу індикаторів дозволяють зробити висновок щодо певного поліпшення ситуації з поточною та майбутньою адекватністю пенсійного забезпечення у цілому в ЄС за останні роки. Так, останнім часом добробут європейських пенсіонерів підвищився, а загрози їх бідності та соціального відчуження ослабли, що підтверджує:

- ✓ збільшення на 0,08 од. коефіцієнта відносного медіанного доходу літніх людей (65 років і старше). Рівень їх доходу в середньому складає 93% (в т.ч. чоловіків – 96%) аналогічного показника населення у віці до 64 років;
- ✓ скорочення на 0,2 од. квінтільного коефіцієнта розподілу суспільних доходів серед людей похилого віку. Цей розподіл став більш соціально справедливим, хоча його нерівність все ж досить помітна: доходи 20% найбагатших з когорти літніх людей в 3,9 раза перевищували доходи 20% найбідніших;
- ✓ на 5,3 од. скоротився рівень ризику бідності та соціального виключення серед пенсіонерів старше 65 років та на 9,0 од. – серед тих, кому за 75. Ризику бідності та соціального виключення піддавалися 18,2% літніх людей старше 65 років і 19,4% – тих, хто старше 75 років;
- ✓ рівень заміщення пенсією (отримуваної як з солідарної, так і накопичувальної систем) доходу, який працівник отримував в останні роки перед виходом на пенсію, і у середньому складав 55% (в т.ч. у чоловіків – 58%).

Моніторинг також показує, що у найближчі десятиріччя Європейський Союз відчуватиме значний вплив проблеми постаріння населення та її демографічні прояви.

Також ЄС розраховує на проведення ефективних пенсійних реформ державами-членами – як у нинішні, так і майбутні роки. Їх головним результатом має стати забезпечення макроекономічної стійкості пенсійних систем в Євросоюзі.

Ключові пенсійні реформи держав-учасниць ЄС у посткризовий період ⁶

⁶ Employment and Social Developments in Europe 2017. – Brussels: European Commission, June 2017. – 266 pp. – PP. 142. – <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8030&furtherPubs=yes> ;

В Польше снизили пенсионный возраст / Украинский банковский портал. – 17.11.2016. –

http://banker.ua/bank_news/govregulations/2016/11/17/1180478402/v-polshe-snizili-pensionnyj-voznrast/

Пенсионный возраст в Болгарии растёт/ Портал Bourgas.ru. – 04.01.2016.. – <http://bourgas.ru/pensionnyj-voznrast-v-bolgarii-rastet/> ;

Pension reform takes effect at turn of the year / Press Releases on 29.12.2016. – Helsinki: Finnish Centre for Pensions, 2016. – <http://www.etk.fi/en/tiedote/elakeuudistus-voimaan-vuodenvaihteessa/>

Країна ЄС-28	Обмеження можливості раннього виходу на пенсію (в т.ч. по інвалідності)	Підвищення віку для раннього виходу на пенсію	Підвищення пенсійного віку	Зрівнювання пенсійного віку жінок і чоловіків	Подовження періоду страхових пенсійних внесків	Автоматична залежність індексації пенсій від очікуваної тривалості життя	Спрощення умов для працюючих пенсіонерів
Бельгія	+	+	+				+
Болгарія			+	+			
Чехія			+	+	+		
Данія	+	+	+			+	+
Німеччина			+				
Естонія			+	+			
Ірландія			+		+		+
Греція	+	+	+	+	+	+	
Іспанія	+	+	+		+		+
Франція	+		+		+		
Хорватія		+	+	+			+
Італія	+	+	+	+	+	+	
Кіпр	+		+		+	+	
Латвія			+		+		
Литва			+	+			
Люксембург	+						
Угорщина	+		+				
Мальта	+		+	+	+		
Нідерланди	+		+			+	
Австрія	+	+		+			
Польща	+			+	+		
Португалія	+		+			+	
Румунія			+				
Словенія	+		+	+	+		
Словаччина			+	+		+	
Фінляндія	+	+	+				+
Велика Британія			+	+			

На поточний момент і найближчу перспективу пріоритетними для Європейського Союзу є напрями пенсійних реформ, запропоновані фахівцями Єврокомісії⁷:

- I. підвищення пенсійних виплат за рахунок подовження трудового життя;
- II. запобігання ризикам, пов'язаних зі зростанням очікуваної тривалості життя, через механізми автоматичного регулювання;
- III. надання інших додаткових складових пенсійних виплат, наприклад, за рахунок додаткових компонент пенсійних систем;
- IV. реалізація узгоджених у часі реформаторських заходів і уникнення ризику скасування пенсійної реформи.

⁷ Carone G. Eckefeldt P., Luigi G., Laine V., Pamies S. Pension Reforms in the EU since the Early 2000's: Achievements and Challenges Ahead / European Economy Discussion Paper No. 042. – Brussels: European Commission, December 2016. – 58 pp. – PP. 43-45. – https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/pension-reforms-eu-early-2000s-achievements-and-challenges-ahead_en

ПОТОЧНИЙ СТАН СОЛІДАРНОЇ ПЕНСІЙНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

Україна стикнулася з величезними викликами в галузі пенсійного забезпечення. Сучасна система солідарного пенсійного страхування в Україні перебуває в кризі, а її майбутнє є невизначеним. Останні роки пенсійні питання є чи не найактуальнішою темою серед населення України, а за умов погіршення соціально-економічного самопочуття більшості населення України пенсійна тема набуває особливої актуальності.

З початку військової агресії державний бюджет України переорієнтовано на військові цілі, першочергове фінансування видатків спрямовано на підвищення обороноздатності країни та здійснення найнеобхідніших соціальних видатків, які забезпечують підтримку життєдіяльності населення.

Гостра економічна та бюджетна криза, що посилена напруженням військового конфлікту, спонукає до запровадження режиму жорсткої економії та консолідації соціальних видатків. Головним способом економії стало обмеження індексації пенсій та мінімальних гарантій, включаючи замороження прожиткового мінімуму та фіксацію багатьох пенсійних надбавок/доплат в номінальному розмірі.

Бюджетна криза

Державний бюджет на 2023р. формувався та виконується в умовах надзвичайної невизначеності з урахуванням безпрецедентних ризиків безпеки. Зокрема у січні-лютому 2023р. сформовано значний дефіцит державного бюджету, який меншою мірою покривається міжнародною фінансовою допомогою, а більшою - зростанням внутрішніх запозичень, переважно за рахунок ОВДП. Відповідно до закону про державний бюджет на 2023р. дефіцит планувалось майже повністю профінансувати за рахунок зовнішнього фінансування. Обсяг залучень оцінюється більш ніж у 27% ВВП, із них зовнішні запозичення становлять 25,7% ВВП (понад 1612 млрд грн, або \$ 38,2 млрд).

У січні - лютому 2023р. сформовано значний дефіцит держбюджету у доходах (без урахування грантів) через високі видатки та слабкі податкові надходження (дефіцит у січні - 161.1 млрд грн, у лютому понад 249 млрд грн). Упродовж цього періоду бюджетні потреби фінансувалися за рахунок двох складових: міжнародної допомоги, яка надходить у вигляді грантів (\$2.4 млрд) і кредитних коштів (\$3.9 млрд); та активізації внутрішніх запозичень (84 млрд грн). Завдяки грантовим коштам доходи загального фонду за два місяці 2023р. зросли на 27% р/р. Тим не менш розрив у фінансуванні від міжнародних партнерів та потребах України залишається значний - на рівні \$10 млрд. Доходи бюджету (без урахування грантів) були меншими за минулорічні насамперед за рахунок податкових надходжень. Скорочення доходів зумовлено вужчою базою оподаткування, ефектом бази порівняння через дострокове перерахування прибутку НБУ в лютому попереднього року та досить високими обсягами відшкодування ПДВ.

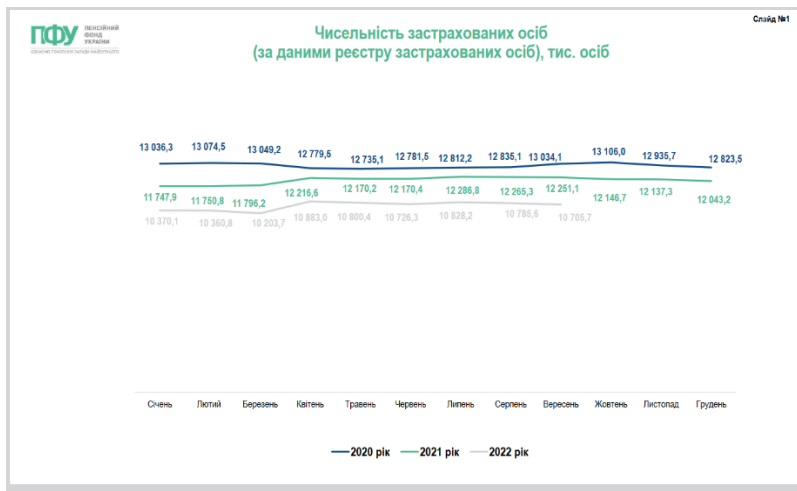
Основні соціальні показники та стандарти, такі як прожитковий мінімум, мінімальна зарплата та мінімальна пенсія і всі соціальні виплати, від них залежні, наступного року, згідно із Законом «Про Державний бюджет на 2023 рік», будуть **фактично заморожені на рівні 2022 року**, тобто мінімальна пенсія становитиме **2093 грн** без змін до кінця 2023 року.

Фіскальні ризики, пов'язані зі сферою пенсійного забезпечення

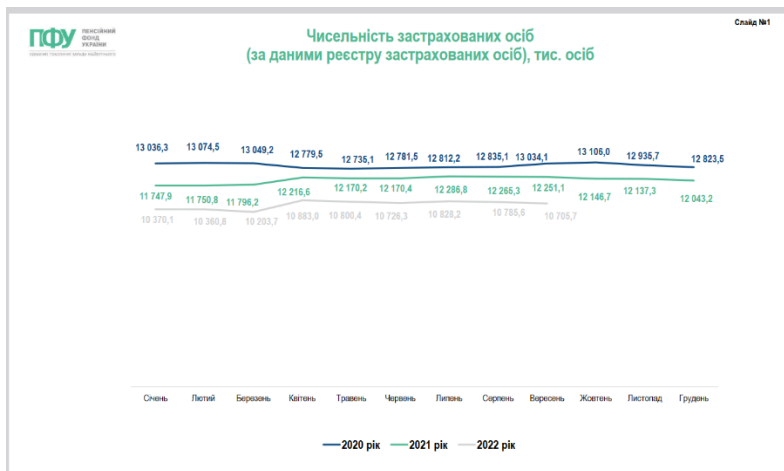
У 2022-2023рр. існують фіскальні ризики, пов'язані із невиконанням планових показників власних надходжень Пенсійного фонду внаслідок:

- *зменшення чисельності найманих працівників*, недосягнення запланованих темпів росту фонду оплати праці (за даними реєстру застрахованих осіб Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування чисельність найманих працівників постійно зменшувалась упродовж останніх років. Станом на кінець 2022р. чисельність найманих працівників становила 8,0 млн осіб, що на 1,8 млн осіб менше, ніж на початок 2022р.); зниження найманих працівників майже у всіх регіонах, крім Вінницької, Житомирської, Закарпатської, Львівської, Рівненської, Хмельницької, Черкаської областей. Відбулося зменшення чисельності найманих працівників за всіма видами економічної

діяльності. Окрім того, загальне скорочення кількості зайнятих за підсумком всіх факторів за 2022р. може досягти 5 млн осіб, а зростання рівня безробіття може досягти 30% (прогнозний показник зростання безробіття НБУ – 26%). Тому у **2023 році слід очікувати зменшення надходжень єдиного внеску та податку на доходи фізичних осіб у зв'язку із зниженням зайнятості населення.**



- *зниження чисельності застрахованих осіб* – на кінець 2022р чисельність застрахованих склала 10,7 млн. осіб. (станом на жовтень 2021р. кількість застрахованих осіб в обов'язковій солідарній системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування складала 12,17 мільйона осіб). З них 79,6% – наймані працівники, 12,1% – ФОПи, самозайняті, члени фермерських господарств, 8,3% – інші категорії, у тому числі військовослужбовці. На пенсійні виплати спрямовується 85,6% ЄСВ. Відбулося зменшення застрахованих осіб у 16 регіонах, крім Вінницької, Волинської, Житомирської, Закарпатської, Львівської, Рівненської, Хмельницької, Черкаської, Чернівецької областей.



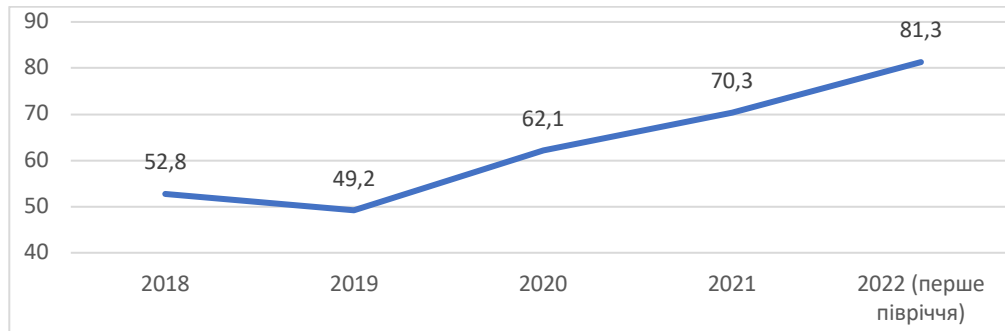
- *Збільшення чисельності осіб які отримують заробітну плату менше мінімальної, встановленої законодавством.* Із загальної чисельності найманих працівників 1, 8 млн (21,5%) застрахованим особам нараховано заробітну плату менше мінімального розміру, встановленого законодавством (6500,00 грн). Частина таких застрахованих осіб, збільшилась порівняно з січнем 2022 року на 834,8 тис.

- *зниження рівня платоспроможності,* в т. ч. підприємств, установ, організацій у частині сплати обов'язкових страхових платежів у зв'язку із зменшенням доходів, припиненням діяльності внаслідок військової агресії, проведення бойових дій та введенням воєнного стану на території України (втрати по надходженню частини єдиного внеску, розподіленої на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування в розрахунку на місяць можуть скласти від 7,7 млрд грн до 14,2 млрд гривень);

- *зростання заборгованості зі сплати ЄСВ та відшкодування пільгових пенсій* (за період січень-червень 2022р. загальна сума заборгованості з обов'язкових страхових платежів

та зі сплати ЄСВ зросла на 2,2 млрд грн та станом на 01.07.2022 склала 40,8 млрд грн (з них 21,3 млрд грн зі сплати ЄСВ), сума заборгованості з відшкодування пільгових пенсій відповідно зросла на 1,2 млрд грн та становила 18,1 млрд гривень).

Динаміка заборгованості Пенсійного фонду за позиками перед ЄКР у 2018-2022 роках, млрд грн



Обсяг непогашеної у поточному році заборгованості Пенсійного фонду перед ЄКР станом на 01.07.2022 склав 11,0 млрд грн, а загальна сума заборгованості Пенсійного фонду за такими позиками станом на 01.07.2022 становила 81,3 млрд грн. Тенденція до зростання заборгованості Пенсійного фонду за позиками, наданими з єдиного казначейського рахунку на покриття тимчасових касових розривів зберігається й зараз.

Мінімальний страховий внесок не покриває мінімальну пенсію. У 2023р. мінімальний страховий внесок становить **1474 грн⁸**, а мінімальна пенсія **2 100 грн** (зростає до **2 520 грн лише для пенсіонерів, що не працюють**). Тобто мінімальний страховий внесок лише на 60% покривають мінімальну пенсію.

Зростання обсягу видатків на пенсійні виплати, що пов'язано із прийняттям законодавчих актів, зокрема без визначення ресурсів для їх фінансового забезпечення або джерел покриття видатків, а також втрати відповідних надходжень Пенсійного фонду, зокрема:

- прийняттям Закону України від 01.07.2022 № 2352-ІХ «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо оптимізації трудових відносин» та Закону України від 15.03.2022 № 2120-ІХ «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо дії норм на період дії воєнного стану» **втрати ЄСВ становитимуть 6 871,2 млн грн та 14 905,3 млн грн відповідно;**

- Законом України від 21.06.2022 № 2325-ІХ «Про внесення змін до Податкового кодексу України та інших законодавчих актів України щодо перегляду окремих пільг з оподаткування», звільнено від сплати збору на обов'язкове державне пенсійне страхування осіб, що набувають право власності на електромобілі, **за прогнозними розрахунками недонадходження у II півріччі 2022 року очікується в сумі 1 637,4 млн грн;**

- виконання постанови Кабінету Міністрів України від 10.11.2021 № 1165 «Про затвердження Порядку виплати пенсії (щомісячного довічного грошового утримання), не виплачених за період до місяця відновлення їх виплати, внутрішньо переміщеним особам та особам, які відмовилися відповідно до пункту 1 частини першої статті 12 Закону України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» від довідки про взяття на облік внутрішньо переміщеної особи і зареєстрували місце проживання та постійно проживають на контрольованій Україною території» - **обсяг додаткових видатків: у II півріччі 2022 року – 6 097,2 млн грн; у 2023 році – від 6 171,5 млн грн до 10 836,6 млн грн.**

Висока ймовірність зростання у 2023рр. обсягу видатків на пенсійні виплати, пов'язані з:

⁸ Ст. 8 Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» від 08.07.2010 р. № 2464. Ст. 7 Закону України «Про Державний бюджет на 2023 рік» від 03.11.2022 р

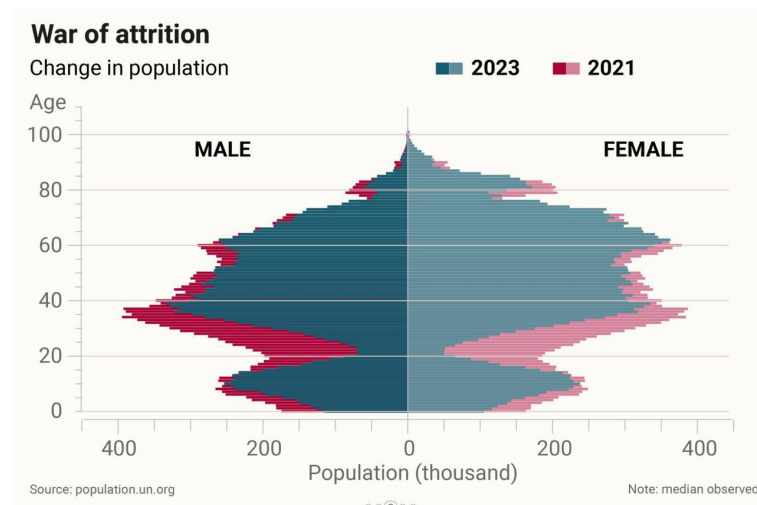
- виплатою заборгованих сум судових рішень, в тому числі рішень Верховного Суду, Конституційного Суду України. За даними Мінсоцполітики сума видатків на виконання рішень суду може скласти 20 889,7 млн гривень. Так, за даними Пенсійного фонду станом на 01.08.2022 обліковується **225,7 тис. рішень суду**, виданих або ухвалених після набрання чинності Законом України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень»;

- ратифікацією Угоди між Україною та Федеративною Республікою Німеччина, Державою Ізраїль та Турецькою Республікою щодо пенсійного забезпечення. **Обсяги додаткових видатків у 2023 році прогноуються в сумах 2 184,1 млн грн, 9 415,2 млн грн та 347,4 млн гривень відповідно.**

Демографічна криза

З початку війни Україну покинули мільйони людей, в більшості - працездатного віку, та дітей. Наразі поза межами України перебуває близько 9-10 мільйонів громадян України. Більшість із них сподіваються на повернення додому. Однак до 2,7 мільйона біженців можуть залишитися в інших країнах назавжди. При цьому більшість людей пенсійного та передпенсійного віку залишилась в Україні. Крім того, війна призводить до високого безробіття, якого раніше не було в Україні і який оцінюється НБУ на рівні 26-30% економічно активного населення⁹, а також до бідності.

За даними ООН, Україна входить до топ-15 країн із найвищими темпами скорочення населення. За прогнозними оцінками ООН до 2050р. частка осіб віком від 60 років зросте до 32%.¹⁰ Співвідношення між чисельністю населення працездатного та пенсійного віку в Україні збільшиться майже вдвічі. За підрахунками ООН в Україні зникає молоде покоління, особливо 20-річних. Якщо хлопців цього віку в 2021р налічувалося 200 тис., то станом на лютий 2023р приблизно 70 тис. Кількість дівчат, відповідно, впала з 200 тис. до 50 тис. Хоча демографічні зміни в Україні загалом відповідають глобальним тенденціям, але відбуватимуться більш швидкими темпами, порівняно з рештою країн світу.



Низький рівень народжуваності та збільшення тривалості життя мають істотні наслідки для публічних фінансів, особливо для пенсійної системи. До того ж, за інших рівних умов, скорочення чисельності населення працездатного віку обумовить зменшення кількості платників єдиного соціально внеску. Водночас, видатки на соціальний захист літніх людей, зокрема пенсійні видатки, зростатимуть разом із збільшенням частки людей похилого віку.

Рівень доходів пенсіонерів

Для порівняння часто наводять розміри пенсій у різних європейських країнах та порівнюють з еквівалентом української мінімальної пенсії у євро. Однак більшість даних не

⁹ Інфляційний звіт НБУ. <https://bank.gov.ua/ua/news/all/inflyatsiyniy-zvit-sichen-2023-roku>

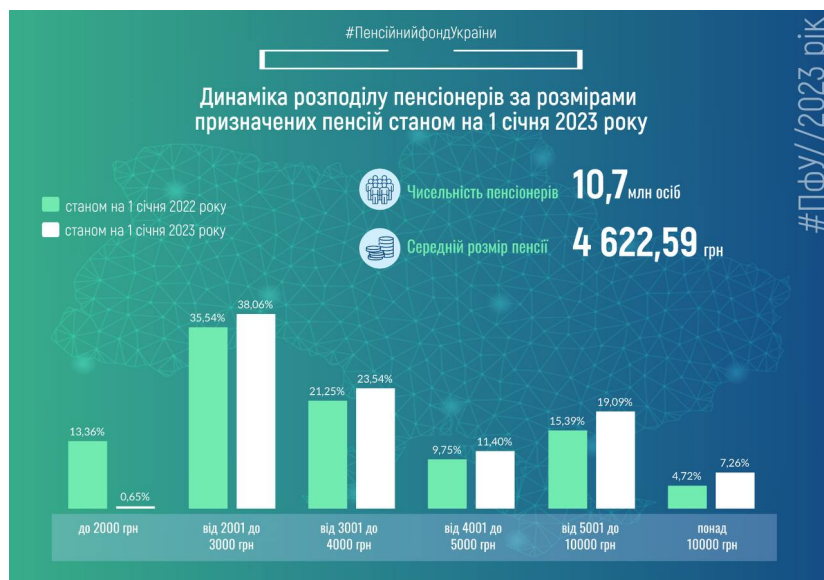
¹⁰ ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА до проекту Закону України "Про казначейський пенсійний план". <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/1453496>

може порівнюватися, тому що існують різні пенсійні системи та підходи до нарахування. Також міжнародні порівняння рівня життя необхідно порівнювати з урахуванням паритету купівельної спроможності, а не просто за курсом євро.

За інформацією Пенсійного фонду України (ПФУ), станом на 1 січня 2023р. в Україні зареєстровано **10,7 млн пенсіонерів**. З них 2,7 млн продовжують працювати. Середній розмір пенсії дорівнює **4 622,59 грн**, у працюючих пенсіонерів – **5 219,69 грн**. При цьому 38,06% пенсіонерів отримують виплати в межах від 2 001 грн до 3 000 грн. Ще 23,5% - від 3 001 грн до 4000 грн¹¹. Наразі мінімальна пенсія в Україні складає 2 093 грн, а максимальна – 20 930 грн.

При цьому в країні посилилась тенденція, яка полягає у зростанні розриву між доходами працюючих та непрацездатних українців. За відсутності проактивної політики в сфері пенсійного страхування тенденція лише зміцнюється, тобто розрив між доходами працівників та пенсіонерів зростають.

Якщо брати до уваги, що станом на січень 2022р. фактичний прожитковий мінімум на одну працездатну особу складав 6032 грн¹², для непрацездатної – 3962 грн., стає очевидним, що вітчизняна пенсійна система не виконує свого головного призначення – забезпечувати гідний рівень життя непрацездатним українцям.



Фактичний розмір прожиткового мінімуму обчислюється Міністерством соціальної політики України Згідно із статтею 5 Закону України „Про прожитковий мінімум” фактичний розмір прожиткового мінімуму застосовується для спостереження за динамікою рівня життя в Україні.

Наразі на офіційному сайті МСП за посиланням <https://www.msp.gov.ua/news/12286.html> відсутня інформація про фактичний прожитковий мінімум з лютого 2022р. по даний час за 2023р., і пояснення цьому факту так само відсутні. За даними сайту, останнє оновлення інформації мало місце 18 Лютого 2022р. тобто розрахунки фактичного розміру прожиткового мінімуму наразі не здійснюються і не оприлюднюються.

Проте Конвенція МОП № 117 «Про основні цілі та норми соціальної політики» (ратифіковано Законом України № 692-VIII від 16.09.2015) вимагає створення передумов для підвищення розміру прожиткового мінімуму до його реального рівня, що є необхідним для захисту людини праці.

¹¹ Пенсійний фонд України. <https://www.pfu.gov.ua/2154582-pensijnyj-fond-ukrayiny-informuye-128/>

¹² Фактичний розмір прожиткового мінімуму у 2015-2022 роках . <https://www.msp.gov.ua/news/12286.html>

Також зростання щонайменше на рівень інфляції мінімальної заробітної плати та забезпечення мінімального посадового окладу працівника I тарифного розряду як у бюджетній сфері, так і в небюджетному секторі; вирішення на законодавчому рівні питання щодо створення Гарантійної установи задля задоволення грошових вимог найманих працівників у разі неплатоспроможності роботодавця передбачено ст. 25 Європейської соціальної хартії (переглянутої), частиною III Конвенції МОП № 173, Директивою 2008/94/ЄС про захист працівників у разі банкрутства працедавця.

Нині актуальність цих питань не лише не зменшується, а й продовжує зростати з огляду на руйнівний вплив війни на зайнятість та рівень доходів населення.

Українська пенсійна система не відповідає принципу соціальної справедливості.

Після березневої індексації мінімальна пенсія для звичайного українця становить 2 500 грн. Попри війну і важку економічну ситуацію, «обрані» категорії пенсіонерів отримують у десять разів більше, а подекуди рівень їхніх пенсій перевищує навіть європейські стандарти. Наприклад судді в Україні — привілейована каста пенсіонерів. Так **пенсії суддів (довічне грошове утримання) за рік злетіли до 95 тис. грн.** Лише за десять місяців 2022р., відповідно звітності ПФУ, розмір суддівських пенсій зріс приблизно на **7 тис. грн.** Річна ж сума видатків становила майже два мільйони – 1 754 280 гривень. **Середню суддівську пенсію у 95 139 грн отримує 3601 особа** — судді у відставці. Середній розмір щомісячного утримання суддів КС у відставці перевищує 150 тис. грн. А це у 100 разів перевищує мінімальну пенсію в країні. Станом на 1.12.2022 в Україні було 42 судді КС у відставці, які отримують більше, ніж військовослужбовці, які сьогодні боронять країну.

Висока пенсія суддів пояснюється не лише високими зарплатами. Річ у тім, що для суддів діють спеціальні привілейовані правила. *Якщо звичайний українець отримує свою виплату за формулою, то для суддів усе ще діє окреме спецправило: вони отримують відсоток від зарплати чинного судді.* Якщо взяти до уваги такий розмір виплат, то прокурорські пенсії в Україні перевищують навіть європейські. Наразі у Верховній Раді зареєстровано проект закону «Про внесення змін до статті 27 Закону України «Про Конституційний Суд України» (№8321), яким пропонують обрізати розмір пенсії колишніх суддів Конституційного Суду України.

Коефіцієнт заміщення (*replacement rate*)

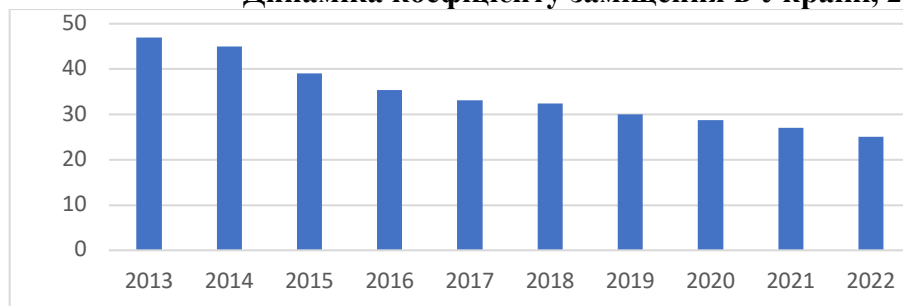
Узагальнені розміри пенсій країн ЄС не можна порівнювати. Порівнювати пенсійні системи можна за коефіцієнтом заміщення та наскільки ефективна пенсійна система використовують цей коефіцієнт. Чистий коефіцієнт заміщення показує, наскільки пенсійний дохід (після сплати податків) замінює одержувачам їхні попередні доходи з основних джерел перед виходом на пенсію. За цим показником можна порівнювати пенсійні системи різних країн. Отже абсолютний розмір пенсії не дає уявлення про загальну ситуацію у пенсійній системі. Її ефективність вимірюється рівнем страхового відшкодування у разі настання страхового випадку.

Україна ратифікувала міжнародні нормативно-правові документи, що встановлюють мінімальні норми соціального забезпечення, ми маємо застосовувати міжнародні стандарти до української пенсійної системи. Міжнародною організацією праці рекомендовано наступні розміри зазначеного показника:

- не менше 40 % втраченого заробітку пенсіонера (Конвенція No102 Про мінімальні норми соціального забезпечення, МОП, 1952р. (*ILO Convention no.102 on Minimum standards for social security, 1952*);
- вище 45 % втраченого заробітку (Конвенція No128 Про допомоги по інвалідності, по старості і у зв'язку з втратою годувальника МОП);
- 50 % втраченого заробітку (*Європейський кодекс соціального забезпечення, 1964*)

Ще кілька років тому показник-коефіцієнт заміщення пенсії із зарплатою в Україні був понад 50%. Але зараз він трохи більше ніж 25%. І прогнози свідчать про імовірне подальше його зниження.

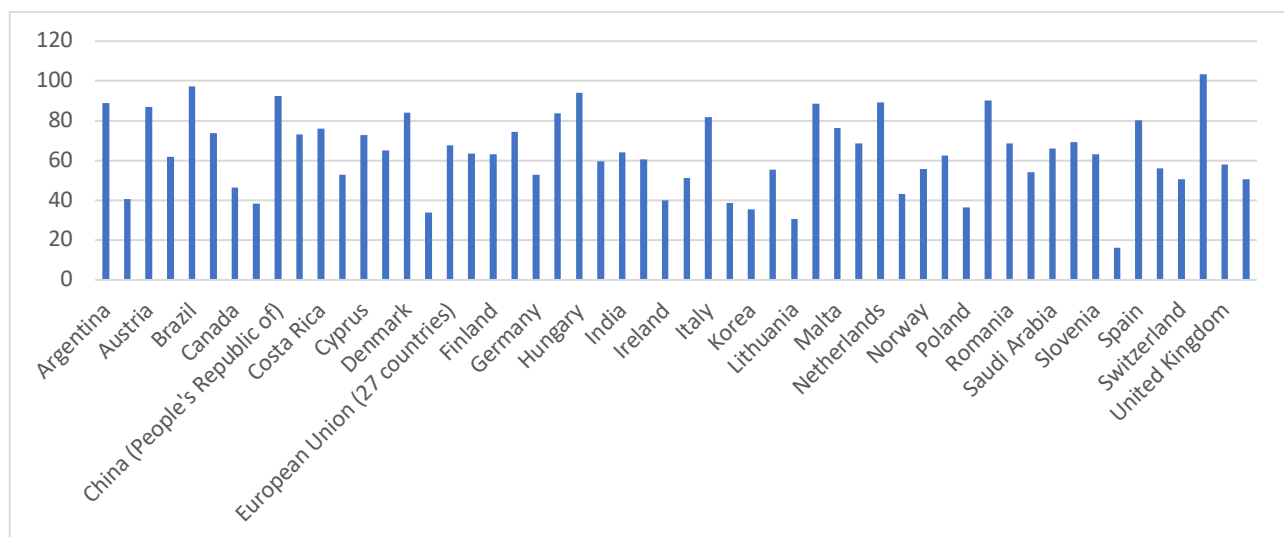
Динаміка коефіцієнту заміщення в Україні, 2013-2022рр



В країнах ЄС існують різні пенсійні системи та підходи до нарахування, але загалом як рівень пенсій у всіх країнах Європи вищий. Також непорівнянно вищим ніж в Україні є коефіцієнт заміщення. Тобто пенсійні системи ефективніші, а пенсії компенсують більшу частину попередніх доходів громадян. Найвищий рівень коефіцієнт заміщення є в Австрії – 87,1%; Болгарії – 73,8%; Іспанії - 78,6%-82,8%; Кіпрі – 72,8%; Греції – 83,6%; Данії – 84%; Нідерландах -89,2%; Німеччині – 52,9%.

Порівняльні значення коефіцієнту заміщення¹³, %

Країни зони Євро	60
У середньому в ЄС (без накопичувальної складової)/з накопичувальною складовою	58 /67,7
У середньому в країнах, що розвиваються	51,6
У середньому в ОЕСР	62,4
Україна	25



Більшість країн ОЕСР прагнуть захистити працівників з низькими доходами (тут вони визначаються як працівники, які заробляють половину середнього заробітку) від бідності за старістю, що призводить до вищих коефіцієнтів заміщення для них, ніж для працівників із середнім заробітком. Працівники з низьким рівнем доходу одержують валові коефіцієнти заміщення в середньому 64,5%. Деякі країни виплачують відносно невелику допомогу

¹³ Aggregate replacement ratio for pensions (excluding other social benefits)
https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ILC_PNP3/default/table?lang=en

середнім працівникам, але для працівників з низькими доходами вони наближаються до середнього рівня або навіть перевищують його.

Ставки соціальних внесків

Основним джерелом наповнення бюджету Пенсійного фонду України є **єдиний соціальний внесок (ЄСВ)**, який забезпечує дві третини надходжень до ПФ. За даними ПФУ, загальна кількість застрахованих осіб, за яких платять або які самостійно сплачують ЄСВ, станом на 1 січня 2023р. становила **10,73 млн осіб**., чисельність пенсіонерів - **10,7 млн**. Отже, **співвідношення тих, хто платить ЄСВ, та пенсіонерів вже становить один до одного**, тобто абсолютно критичне. З урахуванням війни, відтоку за кордон українських біженців та зростання безробіття реальна картина ще гірша.

На стан сплат ЄСВ впливає і податковий режим. Існуючий в Україні спеціальний податковий режим, запроваджений для зниження податкового навантаження та стимулювання малого підприємництва¹⁴ призводить до різних обсягів сплати ЄСВ особами (чи за осіб) на спрощеній та загальній системах оподаткування. Якщо роботодавець під час нарахування заробітної плати найманому працівнику повинен сплатити 22% ЄСВ, то фізична особа-підприємець на спрощеній системі оподаткування, незалежно від розміру доходу має право сплатити мінімальний розмір ЄСВ – 22% від мінімальної заробітної плати.

Наприклад, у жовтні-грудні 2022р для **фізичної особи підприємця це 1 474 грн**¹⁵ на місяць, а сумарно сплачена сума ЄСВ за рік становив **17 292 грн**. Водночас наприклад із середньої зарплати працівника (24150 грн), який є найманим працівником, роботодавець сплачує **5 313 грн на місяць або 63 756 грн на рік**.



Сьогодні Пенсійний Фонд України звітує, що надходження від ЄСВ зростають завдяки підвищенню середньої зарплати. Власні доходи ПФУ за січень у 2023р. зросли порівняно з січнем 2022р. Загальне зростання надходжень ЄСВ відбувається завдяки відрахуванням за військовослужбовців, поліцейських та працівників ДСНС. Проте зростають і кошти державного бюджету на фінансування пенсійних виплат.

¹⁴ Спрощена система оподаткування була запроваджена в 1998 році для суб'єктів малого підприємництва на підставі Указу Президента України «Про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва» з метою стимулювання розвитку малого бізнесу, а також зменшення неформальної діяльності.

¹⁵ Розміри ЄСВ і єдиного податку для ФОП з 1 січня 2022 року. https://biz.ligazakon.net/news/207461_rozmri-sv--dinogo-podatku-dlya-fop-z-1-schnya-2022-roku

Проте обсяг надходжень ЄСВ хронічно недостатній для проведення соціальних видатків. Про це свідчить регулярне дофінансування Пенсійного фонду з держбюджету. З держбюджету частково покривають розрив у бюджеті ПФ, який виникає через вищі пенсії окремих категоріям пенсіонерів (понад стандартний рівень, який розраховується за формулою), а також доплати до мінімального рівня пенсій. Кошти спрямовуються на такі цілі:

- На фінансове забезпечення виплати пенсій, надбавок та підвищень пенсій, призначених за пенсійними програмами, на покриття дефіциту коштів ПФ.

- На завершення надання одноразової матеріальної допомоги застрахованим особам, які можуть втратити доходи в разі заборони сфери їх діяльності внаслідок посилення обмежувальних заходів.



Головними проблемами української пенсійної системи є її низька фінансова (актуарна) стійкість та неналежне дотримання соціальної справедливості. Солідарна пенсійна система України не відповідає критеріям «успішної пенсійної системи», визначеним експертами Світового банку¹⁶, а саме: адекватність, доступність, справедливість, передбачуваність, стійкість та надійність пенсійних виплат.

¹⁶ Old-Age Income Support in the 21st Century: An International Perspective on Pension Systems and Reform, R. Holzmann, R. Hinz, World Bank, 2005

ПІДХОДИ ДО РЕФОРМУВАННЯ СОЛІДАРНОЇ СКЛАДОВОЇ ПЕНСІЙНОЇ СИСТЕМИ

Наразі існує чимало точок зору щодо реформування солідарної складової пенсійної системи, яка розглядається переважно з точки зору теорії, зокрема розглядають:

- ✓ Ліквідація солідарної складової та впровадження виключно накопичувальної пенсійної системи;
- ✓ Ліквідація солідарної системи. Виплати допомоги по старості та функціонування добровільної накопичувальної складової;
- ✓ Запровадження універсальної базової пенсії, що фінансується прямо з держбюджету; Запровадження регресивної ставки ЄСВ;
- ✓ Збільшення ставки ЄСВ;
- ✓ Зменшення бази нарахування ЄСВ;
- ✓ Скасування ЄСВ;
- ✓ Заміна ЄСВ іншими джерелами виплати пенсії;
- ✓ Підвищення пенсійного віку;
- ✓ Удосконалення формули страхової пенсії;
- ✓ Стимулювання подовження трудового життя;
- ✓ Структурування джерел фінансування солідарної системи;

Серед найпоширеніших усі заходи з реформування солідарної системи можна об'єднати у дві групи: **параметричні та інституційні**.

До параметричних заходів реформування належать пропозиції щодо підвищення пенсійного віку та щодо зміни порядку і розмірів сплати ЄСВ.

До інституційних заходів реформування пенсійної системи, належать ліквідація солідарної складової, запровадження універсальної базової пенсії, удосконалення формули страхової пенсії та структурування джерел фінансування солідарної системи.

Параметричні заходи реформування солідарної пенсійної системи

Ставка єдиного соціального внеску

Щодо ЄСВ експерти надають діаметрально протилежні пропозиції. Деякі спрямовані на подальше зменшення чи взагалі повну ліквідацію цього платежу.

Скасування ЄСВ. З перших тижнів війни влада пішла на зниження або й скасування низки податків, або принаймні відтермінування їх сплати, але уже з травня курс діаметрально змінився. Ставало все більш очевидно, що війна не завершиться найближчим часом. Це змусило Мінфін та НБУ виступити із низкою ініціатив щодо скасування запроваджених на початку війни податкових пільг або й запровадження нових зборів. Однак майже одночасно у центрі обговорення в інформаційному просторі опинилася ідея радикального зниження або й повного скасування основних податків та соціальних відрахувань.

Не дивлячись на критичний фінансовий стан Пенсійного Фонду, ініціативи зі зменшення оподаткування не припинялись. Наприклад, було запропоновано концепцію податкової реформи, під назвою «10-10-10»¹⁷, яка передбачала значне зниження ставок ПДВ, податку на прибуток підприємств, податку на доходи фізичних осіб. Концепція передбачає також **повне скасування єдиного соціального внеску** (зараз ЄСВ складає 22% фонду оплати праці найманих працівників і щонайменше 22% від мінімальної зарплати ФОПів). Це передбачало перехід України до ультраліберальної моделі оподаткування, що зараз виглядає досить сумнівним, проте вона подається як стратегічне завдання Президента зробити країну інвестиційно привабливою, зокрема з погляду податків. Бізнес, який зацікавлений у зниженні

¹⁷ 16 серпня заступник керівника Офісу Президента Ростислав Шурма в інтерв'ю Forbes Україна розповів, що в ОП обговорюється проведення в Україні радикальної податкової реформи, яка передбачатиме зменшення ставок. https://24tv.ua/economy/podatkova-reforma-10-10-10-shho-oznachaye-dumka-ekspertiv_n2144630

податків, концептуально ідею такої реформи підтримує¹⁸. Однак звідки в такому випадку брати кошти на пенсії, лікарняні і виплати з безробіття? Мова йде про величезні суми.

За умови скасування ЄСВ держава постане перед проблемою, яким чином сплачувати пенсії і звідки в такому випадку брати кошти на пенсії, лікарняні і виплати з безробіття. Джерела можуть бути наступними:

1. Фінансувати необхідні видатки завдяки додатковій емісії грошей, що може призвести до макроекономічного шоку. Проте у меморандумі з МВФ Україною задекларовано відмову від емісійного фінансування бюджету¹⁹. Україна вдаватиметься до емісійного фінансування бюджету у 2023р. Національним банком лише в тому випадку, якщо не буде інших джерел покриття видатків кошторису.

2. Покривати такі потреби за допомогою перерозподілу видатків бюджету, що призведе до недофінансування інших соціально-економічних сфер.

3. Фінансувати соціальні видатки залученими коштами.

4. Найрадикальніший сценарій – відмовитися від фінансування пенсій, допомог з безробіття та лікарняних і передати функцію соціального захисту роботодавцям.

Зменшення ставки ЄСВ. Значне зростання дефіциту ПФУ з 2016р., зокрема зниження частки власних надходжень, пов'язане саме зі зниженням ЄСВ. Його було майже вдвічі зменшено для роботодавців і скасовано утримання із заробітної плати (доходу) застрахованих осіб. Кардинальне зменшення ЄСВ (з 36,74 % – 49,7 % до 22 %) обґрунтовувалось навантаженням на бізнес, що стримує його розвиток. Згідно з розрахунками деяких експертів, зниження ставки ЄСВ для роботодавця і скасування ЄСВ для працівника мало зменшити податкове навантаження на оплату праці і зробити країну більш інвестиційно привабливою.

Досвід років після зниження ставки ЄСВ дозволяє стверджувати, що сподівання прибічників цього кроку не виправдалися, оскільки детінізація заробітних плат не відбувається або відбувається вкрай повільними темпами (передусім в результаті підвищення мінімальної заробітної плати). Відповідно, не справилися очікування щодо того, що внаслідок детінізації заробітних плат поповниться бюджет ПФУ. Проте стає очевидним, що будь-які кроки щодо подальшого зниження ЄСВ негативно позначаться на доходах ПФУ.

При цьому навіть прихильники зниження ЄСВ визнавали, що, не дивлячись на існуючий потенціал для легалізації заробітної плати, цей процес буде довгим, враховуючи низький рівень довіри до державних органів в Україні.

Збільшення діючої ставки ЄСВ. З нашої точки зору ЄСВ логічно збільшити відносно поточного рівня. У своїх рекомендаціях USAID наголошує: «Щоб сьогодні в Україні мати фінансово збалансовану солідарну пенсійну систему, актуарно обґрунтована ставка внеску на пенсійне страхування до ПФУ повинна складати не менше ніж 30 % заробітної плати»²⁰. Збільшення діючої ставки ЄСВ могло б значно оздоровити фінанси ПФУ, хоча цей крок буде негативно сприйнятий бізнесом.

Збільшення діючої ставки ЄСВ можна запроваджувати шляхом:

- ✓ збільшення величини максимальної бази нарахування ЄСВ з нинішніх 15 розмірів МЗП (наразі максимальна база для нарахування ЄСВ 100 500 грн; максимальна сума ЄСВ – 22 110 грн.) наприклад до 25 мінімальних заробітних плат за ставкою 22 %;

¹⁸ Податкова реформа 10-10-10 – думка бізнесу. заява Європейської бізнес-асоціації <https://eba.com.ua/podatкова-reforma-10-10-10-dumka-biznesu/>

Податкова реформа «10-10-10» поділила економістів на жорстких противників та послідовників. У чому їхні аргументи. <https://forbes.ua/inside/podatкова-reforma-10-10-10-podilila-ekonomistiv-na-zhorstkich-protivnikiv-ta-poslidovnikiv-u-chomu-ikhni-argumenti-22082022-7842>

¹⁹ МВФ оприлюднив тексти Листа про наміри та Меморандуму в рамках нової Моніторингової програми для України (РМВ). https://mof.gov.ua/storage/files/Loi_PMB.pdf

²⁰ Основні питання реформування пенсійної системи в Україні. Проект USAID «Трансформація фінансового сектору»: http://www.fst-ua.info/wp-content/uploads/2019/02/Key-Issues-in-Pension-System-Reform-in-Ukraine_Aug2018_UA.pdf

- ✓ введення регресивної шкали нарахування ЄСВ для заробітних плат, які перевищують 25 мінімальних зарплат (**104 тис грн**) за ставкою від 20 % до 5 % в залежності від розміру заробітної плати.

Такий підхід

- зменшить навантаження на державний бюджет України;
- сприятиме подальшому впровадженню принципу соціальної справедливості в пенсійній системі України.

Загалом питання еластичності зв'язку розміру соціального внеску з рівнем тінізації заробітної плати на сьогодні майже не досліджене. Так, ставки соціальних внесків в країнах ЄС варіюють у широкому діапазоні, проте обсяг тіншових виплат при цьому прямо з ними не корелює. Основними чинниками тінізації заробітних плат є загальний рівень життя населення країни, середній розмір заробітної плати та рівень податкової культури громадян.

Соціальний податок є прямим податком. Здебільшого метою соціального податку є забезпечення застрахованій особі права отримувати певні послуги від держави. Послуги можуть бути такі: права отримання пенсії по старості; пенсія з інвалідності; пенсія з нагоди втрати годувальника; допомога з хвороби; материнська допомога ; виплати по безробіттю; допомога на поховання.

Ставки соціального страхування в країнах ЄС

Країна	Період	Факт. значення	Попереднє значення
Австрія	2022	39.35 %	39.5
Албанія	2022	24.5 %	24.5
Бельгія	2022	48.07 %	38.07
Болгарія	2022	33.4 %	32.8
Боснія и Герцеговина	2021	41.5 %	41.5
Велика Британія	2022	31.55 %	27.8
Угорщина	2022	31.5 %	35.5
Німеччина	2022	36.66 %	40.21
Греція	2021	36.66 %	40.56
Данія	2022	0 %	0
Ірландія	2022	15.05 %	15.05
Ісландія	2022	15.5 %	10.1
Іспанія	2022	36.25 %	36.25
Італія	2022	40 %	39.49
Кіпр	2022	16.6 %	16.6
Латвія	2022	34.09 %	34.09
Литва	2022	21.27 %	21.27
Люксембург	2022	27.9 %	27.62
Мальта	2022	20 %	20
Молдова	2022	33 %	33
Нідерланди	2021	51.24 %	50.84
Норвегія	2022	22.1 %	22.3
Польща	2021	35.85 %	35.85
Португалія	2022	34.75 %	34.75
Румунія	2021	37.25 %	37.25

Словаччина	2021	48.6 %	48.6
Словенія	2022	38.2 %	38.2
Україна	2019	22 %	22
Фінляндія	2021	31.55 %	32.52
Франція	2022	68 %	68
Хорватія	2022	36.5 %	36.5
Чорногорія	2022	21.5 %	32.3
Чехія	2022	44.8 %	44.8
Швейцарія	2022	12.8 %	12.8
Швеція	2022	38.42 %	38.42
Естонія	2022	37.4 %	37.4

Найбільша ставка соціального страхування у Франції – 68%.45% ставка соціального страхування для компаній, 23% - для працівника.

Розширення величини бази нарахування ЄСВ. Встановлення обмежень щодо граничної суми заробітної плати, на яку нараховується соціальний внесок за базовою ставкою (зараз 22%) та її періодичний перегляд є звичною світовою практикою. Тим більше це нормально для країни з такою інтенсивною динамікою зміни показників як Україна. Так, в Україні розмір мінімальної заробітної плати зростає нижчими темпами порівняно з темпами зростання реальної заробітної плати. Особливо швидко зростає динаміка реальної заробітної плати у великих містах, порівняно з малими і середніми населеними пунктами.

Зростання/зниження номінальної та індекс реальної заробітної плати

(%)

	Номінальна заробітна плата		Індекс реальної заробітної плати	
	до попереднього року	грудень до грудня попереднього року	до попереднього року	грудень до грудня попереднього року
2013	108,1	105,9	109,3	106,3
2014	105,7	110,7	93,9	86,6
2015	117,6	129,3	77,3	89,0
2016	120,3	118,2	106,2	104,6
2017	140,4	135,4	119,6	118,6
2018	122,6	121,8	110,1	109,6
2019	118,6	114,8	108,4	109,5
2020	109,8	115,0	106,4	109,3
2021	120,9	124,0	110,5	112,

Таким чином, **перегляд граничної суми заробітної плати, на яку нараховується соціальний внесок за базовою ставкою, слід вважати цілком доцільним кроком.** При цьому принцип соціальної справедливості в пенсійному страхуванні, серед іншого, змушує до прямої кореляції між граничною сумою заробітної плати, на яку нараховується соціальний внесок, та граничною пенсією.

Наразі максимальний розмір пенсії за віком не може перевищувати десяти прожиткових мінімумів, установлених для осіб, які втратили працездатність (показник дорівнює **20 930 грн**). Його також доцільно підвищити до 20-25 ПМ .

Встановлення регресивної шкали розміру ЄСВ. Ідея запровадження максимально високих граничних податкових ставок на доходи фізичних осіб у нещодавні роки знову почала викликати підвищену увагу. У світі загострилася дискусія навколо проблеми нерівномірності доходів громадян. У незаможних людей та представників середнього класу вони майже не зростають, натомість багаті стають дедалі багатшими.

Політики лівого напрямку заявляють: якщо людина почала заробляти більше, ці додаткові доходи мають оподатковуватися за максимально високою ставкою.

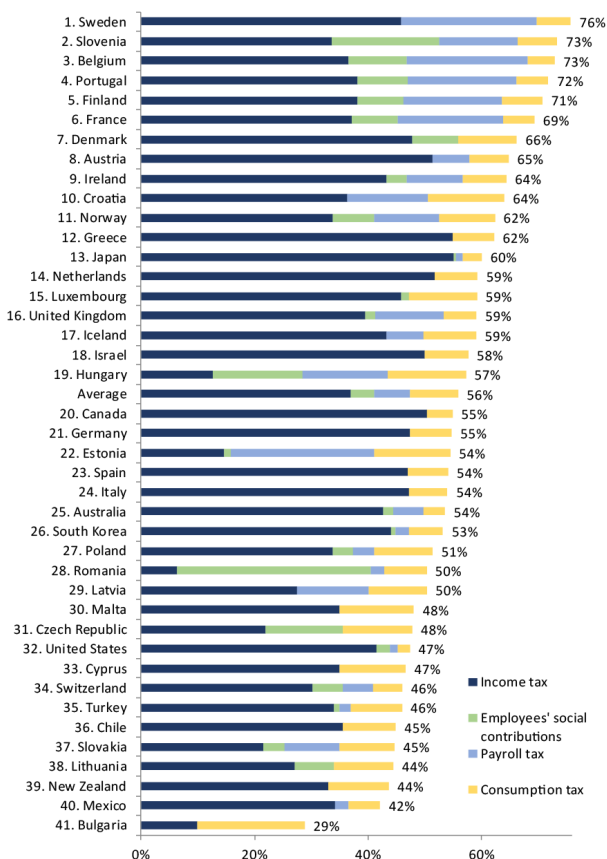
Натомість симпатки правої чи лібертаріанської ідеології вважають, що подібний підхід є несправедливим і порушує фундаментальний принцип рівності людей.

Одним із фундаментальних механізмів прогресивної системи оподаткування є так звана гранична податкова ставка (*marginal tax rate*). Її застосовують щодо доходів, які перевищують доходи, отримані особою в попередній податковий період. Умовно кажучи, якщо працівник у 2020 році отримував 1000 євро зарплатні, а у 2021-му – 1200, то гранична ставка буде застосована саме щодо цих 200 євро. Ситуація з оподаткуванням осіб з вищим доходом є показовою для загального стану перерозподілу коштів у податковій системі та для величини диспропорцій, які створює ця система. Відповідно, вона є гарним прикладом конфлікту в економіці публічного сектору – між ефективністю та справедливістю у податкових системах.

Види податків, які застосовують різні держави, відрізняються. Наприклад, в Угорщині діє єдиний податок з доходу у 15%, тоді як США мають прогресивний федеральний податок з доходу в 37%. При цьому в Угорщині значні внески на соціальне страхування сплачує як співробітник, так і роботодавець. Як наслідок, підсумкова гранична податкова ставка становить 57% – це вище за США на 13 позицій у загальному рейтингу країн. Найнижча гранична податкова ставка спостерігається у східноєвропейських та неєвропейських і неанглосаксонських країнах.

Дані про чинні граничні податкові ставки відсутні у відкритому доступі. Проте існує можливість отримати дані від міжнародних бухгалтерських компаній, Організації з економічного співробітництва та розвитку та Європейської комісії.

Рівень соціальних відрахувань в країнах ОЕСР



У теорії пенсійного страхування також існує точка зору, що ЄСВ не повинен бути диференційованим по відношенню до категорій працівників з різним рівнем заробітної плати, або за будь-якою професійною ознакою²¹. Тобто вважається, що для ЄСВ неприпустимо встановлювати прогресивну або регресивну шкалу сплати або пільги, оскільки це прямо порушує принцип рівності прав застрахованих осіб та впливає на отримання прав на пенсійне забезпечення, а також ризик втрати заробітку, який страхується в пенсійній системі, не може бути різним (меншим або більшим) для різних частин заробітної плати.

Для ЄСВ неприродне встановлювати прогресивну або регресивну шкалу сплати або пільги, оскільки це прямо порушує принцип рівності прав застрахованих осіб, але виключно за умови, що пенсійна система є «ідеально чистою», тобто відсутні обмеження заробітної плати та максимальної пенсії. **Коли ж в пенсійній системі існують обмеження граничної суми заробітної плати, на яку нараховується соціальний внесок за базовою ставкою, та максимальної пенсії, встановлення регресивної шкали зверх граничної суми заробітної плати є припустимим, оскільки при цьому не відбувається «недобір» пенсійних прав застрахованої особи.** Адже редуковані суми пенсійних надходжень жодним чином не вплинуть на майбутню пенсію, оскільки вона обмежена верхньою межею.

Максимальна та мінімальна величина бази нарахування ЄСВ та сума ЄСВ в 2023р.

Показник	База нарахування ЄСВ, грн	Розмір ЄСВ для ставки, грн			
		22%	8,41%	5,5%	5,3%
Мінімальний розмір	6 700 (1 МЗП)	1474,00	*		
Максимальний розмір	100 500 (15 МЗП)	22 110,00	8 452,05	5 527,50	5 326,50
*Для ставок 8,41 %, 5,3 %, 5,5 % та ставки 22 % для доходів не за основним місцем роботи мінімальний розмір бази не встановлюється. ЄСВ нараховують на фактичну базу нарахування					

Звідси витікає, що з огляду на критичний стан, в якому знаходиться українська солідарна пенсійна система, запровадження регресивної шкали розміру ЄСВ є не лише припустимим, але й абсолютно доцільним заходом.

Запропоновані заходи з точки зору громадян України сприятимуть впровадженню соціальної справедливості, яку дуже потребує українське суспільство. Крім того, ідею щодо розширення величини бази нарахування та встановлення регресивної шкали розміру ЄСВ підтримує Світовий банк²².

Додаткові надходження до бюджету ПФУ можуть стати певною «подушкою безпеки», яка дозволить виконувати пенсійні зобов'язання, а також частково дозволить уряду профінансувати підвищення пенсій у наступних роках. Сьогодні на заваді планам оновлення розмірів виплат можуть стати ризики фіскальних розривів, що може призвести до призупинення пенсійних виплат.

²¹ Коваль А.Ф. РЕФОРМУВАННЯ СОЛІДАРНОЇ ПЕНСІЙНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ Аналітична доповідь. НІСД. 2020. https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-10/dopovid-reformuvannya-pensiynoyi-sistemy.pdf?_cf_chl_rt_tk=S4BKmtDzbPhGfdJqDieOEYV92PyWf.XV2MWyOxq.Iu4-1680449161-0-gaNycGzNDFA

²² Економіст Світового банку Олексій Слущинський: Пенсійний вік буде підвищуватися. <https://www.epravda.com.ua/publications/2018/12/12/643450/>

Підвищення пенсійного віку

Кожна країна має певний встановлений законодавством пенсійний вік, після досягненню якого людина має право отримувати від держави виплати. У більшості європейських країн поточний пенсійний вік становить 65 років та більше. Найнижчим він є лише в деяких країнах ЄС: Греція, Італія, Люксембург та Словенія — 62 роки як для чоловіків, так і для жінок.

Основною причиною підвищення пенсійного віку у світі є старіння населення. Пенсійний вік підвищують усі країни, бо останнім часом тривалість продуктивного життя людей зростає завдяки досягненням науки та медицини.

В Україні пенсійний вік на пряму залежить від стажу роботи. Підвищувати пенсійний вік на пряму в Україні неможливо внаслідок **низького показника тривалості життя**. Низькі показники тривалості життя (як очікуваної, так і фактичної) формують незадовільні соціально-економічні умови, які погіршуються складним і несприятливим екологічним середовищем²³. За очікуваною тривалістю життя (ОТЖ) Україна відстає від більшості розвинутих країн, і це відставання наростає, іноді перевищуючи 10, а у чоловіків - майже 15 років.

При цьому **очікувана тривалість здорового життя (ОТЗЖ) в Україні найкоротша в Європі**. Цей показник дозволяє оцінити, скільки років людина в певному віці має прожити здоровою, тобто без будь-яких серйозних проблем зі здоров'ям, які обмежують повсякденну життєдіяльність. Журнал *The Lancet* визначив тривалість здорового життя в Україні у **61,7 років**²⁴ і помістив за цим показником Україну на останнє місце серед всіх держав Європи. При цьому ВООЗ вважає ОТЗЖ пріоритетним показником і веде міжнародні розрахунки. На жаль в Україні показник ОТЗЖ практично не використовується. Хоча чоловіки в Україні, за даними ВООЗ, починають хворіти першим хронічним захворюванням у 55-60 років. Жінки без хронічних захворювань в середньому живуть до 65-67 років.

Очікувана тривалість здорового життя в Україні **серед тих, хто досяг 60 років** для чоловіків складає **12,7 років**, для жінок **16,7 років**. У країнах ОЕСР оцінюється серед чоловіків на рівні **17,8 років**, серед жінок – на рівні **21,2 роки**.

Очікувана тривалість здорового життя серед тих, хто досяг 60 років в Україні Healthy life expectancy (hale) at age 60

Чоловіки				Жінки			
2019	2015	2010	2000	2019	2015	2010	2000
12,7	12,3	11,5	10,7	16,7	16,2	15,2	14,4

Очікувана тривалість здорового життя при народженні в Україні Healthy life expectancy (hale) at birth²⁵

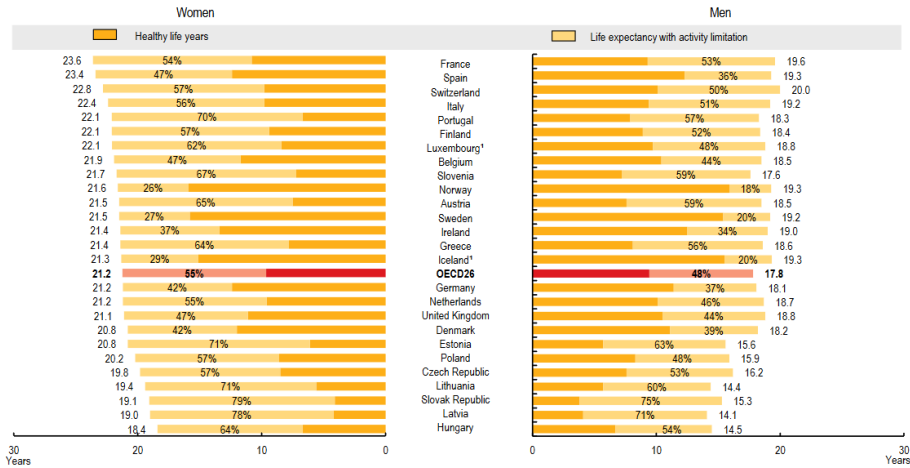
Моловіки				Жінки			
2019	2015	2010	2000	2019	2015	2010	2000
60,6	60,1	58,5	55,5	67,8	67,3	65,8	64,1

²³ Global age-sex-specific fertility, mortality, healthy life expectancy (HALE), and population estimates in 204 countries and territories, 1950–2019: a comprehensive demographic analysis for the Global Burden of Disease Study 2019. – [https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(20\)30977-6/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(20)30977-6/fulltext).

²⁴ Global Health Metrics. Global Burden of Disease Study 2019 <https://www.thelancet.com/action/showPdf?pii=S0140-6736%2820%2930977-6>

²⁵ Ukraine - Healthy life expectancy. <https://apps.who.int/gho/data/node.main.HALE?lang=fr>

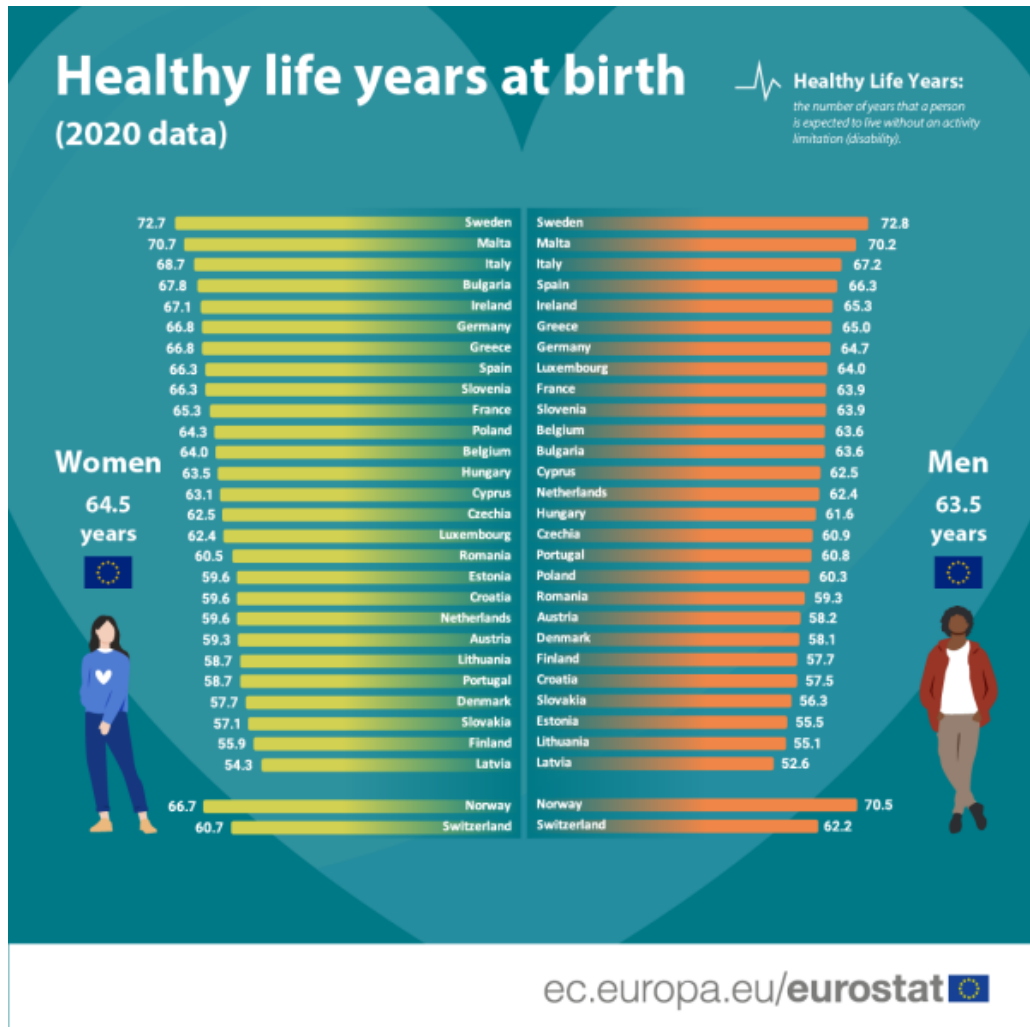
Figure 11.4. Life expectancy and healthy life years at age 65, by sex, 2017 (or nearest year)



Note: Data comparability is limited because of cultural factors and different formulations of question in EU-SILC.

1. Three-year average (2015-17).

Source: Eurostat Database.



Проте ці та інші параметричні заходи коригування вітчизняної солідарної пенсійної системи якщо й дадуть ефект, то лише невеликий та короточасний. Справжнього оздоровлення системи можна досягти лише завдяки інституційним заходам.

Інституційні заходи реформування солідарної пенсійної системи.

Неможливість ліквідації солідарної складової

Зараз іноді лунають непоодинокі думки експертів щодо повного скасування пенсійної системи та заміни розподільчої складової системою II рівня (обов'язкова накопичувальна пенсійна система). Хоча урядовці заспокоюють, що про повне скасування солідарної системи не йдеться, а накопичувальна складова має стати доповненням до неї. Спроби провести пенсійну реформу, відмовившись від солідарної пенсійної системи, тривають в Україні роками, але реалізувати не вдалося.

У чинному законодавстві задекларовано, що пенсійна система України, серед іншого, базується на принципі солідарності. Солідарна пенсійна система (у міжнародній термінології — розподільна) працює за принципом перерозподілу коштів між поколіннями працюючих і пенсіонерів, тобто виплати пенсіонерам здійснюються за рахунок поточних доходів працюючих (поточних податкових надходжень до бюджету).

Для більш ніж 8 млн непрацюючих пенсіонерів пенсійні виплати з солідарної системи є єдиним джерелом існування. Відтак, наразі солідарна система знаходиться у критичному стані, але альтернатива відсутня. Єдиний вихід, полягає в посиленні страхового принципу, на якому повинна функціонувати солідарна система.

Солідарність - основний принцип функціонування публічних пенсійних систем в усьому світі. Зокрема, в країнах ОЕСР 59% доходів домогосподарств осіб віком 65 років і старше становлять виплати з публічних розподільних пенсійних систем; ще 24% доходів таких домогосподарств становлять доходи від зайнятості та самозайнятості, решта 17% — доходи від капіталу, включаючи виплати за приватними (недержавними) пенсійними програмами. У більшості країн ЄС трансферти з публічних пенсійних систем є джерелом понад 60% доходів літніх людей²⁶. У деяких країнах (наприклад, Данія, Нова Зеландія, Австралія, Грузія) кошти на «солідарні» пенсійні виплати збираються в рамках загальної податкової системи.

Для такого перерозподілу застосовується обов'язкове пенсійне страхування: роботодавці та працівники сплачують страхові внески, причому внески роботодавців зазвичай становлять основну суму надходжень. Ідея соціального страхування полягає в тому, щоб перекласти основну фінансову відповідальність за підтримку пенсіонерів на роботодавців, оскільки вони мають значно більше ресурсів, ніж працівники, зарплати яких мають забезпечувати поточні життєві потреби.

Сьогодні держава є лише одним з роботодавців, і тому має забезпечувати громадян, які втратили працездатність, на рівні з представниками бізнесу. **Згідно з Міжнародними стандартами фінансової звітності, що є обов'язковими в країнах ЄС і Україні, зароблена частка пенсійних прав підлягає безумовному дотриманню (фінансуванню) тими, хто свого часу отримав вигоду від праці (служби) працівників.**

Загалом принцип дії солідарної системи, навіть у випадку страхової, дуже подібний до бюджету країни: фінансові ресурси формуються і витрачаються в режимі реального часу, усі правила і потоки регулюються безпосередньо державними/публічними інституціями. Така система не вимагає великих витрат на адміністрування, достатньо відкрита, прозора й підконтрольна, а головне - вона дає змогу надійно забезпечити виконання соціальних функцій держави щодо захисту персональних доходів літніх людей. **Беззаперечними перевагами солідарних публічних систем є можливість широкого охоплення та надійність забезпечення мінімальних гарантій пенсійного доходу, що особливо важливо для незаможних верств населення.**

Наслідком критичного стану бюджету Пенсійного Фонду в Україні головний акцент робиться на стимулювання населення на самостійне накопичування. Численні законодавчі ініціативи²⁷ спрямовані на термінове впровадження обов'язкової накопичувальної

²⁶ World Social Protection Report 2014/15. Building economic recovery, inclusive development and social justice. International Labour Office. — Geneva: ILO, 2014. — 338 pp. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_245201.pdf

²⁷ Базовий дохід для пенсіонерів, впровадження якого планували завершити в 2023р.

пенсійної схеми, хоча очікування бездефіцитності пенсійного фонду України, що було умовою запуску накопичувальної пенсійної системи, вже продемонструвало свою утопічність. Проте імовірність прийняття Верховною Радою законопроектів щодо накопичувального пенсійного страхування є достатньо високими не дивлячись на те, що ризики накопичувальних пенсійних систем в воєнний період лише посилюються.

Першим кроком у впровадженні нових підходів до пенсійного забезпечення стало прийняття закону про спрощення участі у пенсійному страхуванні («Закон про внесення змін до деяких законів України щодо спрощення механізму участі у загальнообов'язковому державному пенсійному страхуванні»)²⁸. Законодавчі зміни трансформують питання щодо добровільної участі у системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування шляхом розширення переліку її учасників (зняття обмеження щодо участі у сплаті добровільних внесків для працюючих осіб) та спрощення механізму реалізації із використання сучасних можливостей Єдиного державного веб-порталу електронних послуг (Портал «Дія») та вебпорталу електронних послуг Пенсійного фонду України²⁹. Закон також легітимізує унормування питання щодо здійснення благодійних внесків, які можуть бути як знеособленими так і персоналізованими.

Основні ризики накопичувальних пенсійних добре відомі до них віднесено:

Зменшення надходжень до Пенсійного фонду. Оскільки не планується збільшувати податкове навантаження на роботодавців, а при впровадженні накопичувальних пенсій буде зменшено відсоток відрахувань до ПФУ, це призведе до зменшення надходжень до ПФУ. Тому розмір пенсійних виплат на першому рівні може значно зменшитися. Солідарна система пенсійного страхування окрім пенсійного страхування, коли пенсіонер отримує те, що заробив, є суттєвим компонентом соціальної політики. З державного бюджету фінансують не тільки спеціальні пенсії, але й доплати ряду пенсіонерів до рівня мінімальної пенсії. Отже, якщо знизити навіть на 1 в.п. єдиний соціальний внесок (що за оцінкою становитиме близько 18-19 млрд грн у 2022 р.), не дивлячись вже про відміну ЄСВ, відповідні втрати власних доходів Пенсійного фонду та інших фондів варто буде компенсувати через додатковий трансферт з державного бюджету, який є важкістю фінансує існуючий фіскальний розрив.

Знецінення заощаджень. За даними Державної служби статистики України, скорочення реального ВВП за підсумком I кварталу становило 15,1% у II кварталі падіння пришвидшилось до 37,2%. Зростання споживчих цін у річному вимірі становило 23,8%. За даними Міністерства економіки України, очікуване безробіття у 2022р. прогнозується на рівні 27,9%, номінальна середньомісячна заробітна плата працівників становитиме 14025 тис грн., тобто залишатиметься на рівні довоєнного 2021р. В країні цього річна інфляція перевищить 30% (причому у законопроекті «Про загальнообов'язкове накопичувальне пенсійне забезпечення» рівень інфляції на 2023р. для розрахунку прогнозу розвитку загальнообов'язкової накопичувальної системи закладено на рівні 6% (!)), а тільки за останній рік курс долара зріс з 26 до 40 грн. Виникає питання куди потрібно вкладати пенсійні накопичення, щоб хоча б врятувати їх від знецінення? Для того, щоб гроші від інфляції не знецінились необхідно, щоб інвестиційний дохід від інвестування коштів перевищував рівень інфляції за рік щонайменше на 2-3%. А в умовах того, що при розміщенні коштів на рахунках

Проект закону України №7722, «Про казначейський пенсійний план», <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/40338>

Проект Закону про загальнообов'язкове накопичувальне пенсійне забезпечення 2683-3 від 07.05.2021. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71860

²⁸ Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо спрощення механізму участі у загальнообов'язковому державному пенсійному страхуванні. Законопроект №7649 <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/40193>

²⁹ Більш детально див. Пищуліна О. Система пенсійного забезпечення громадян: чи можна врятувати пенсії для українців. <https://razumkov.org.ua/statti/systema-pensiinogo-zabezpechennia-gromadian-chy-mozhna-vriatuvaty-pensii-dlia-ukraintsiv>

недержавних пенсійних фондів, не має гарантії отримання інвестиційного доходу, то важко спрогнозувати примноження коштів.

Відсутність гарантії збереження коштів. В Україні немає інструментів гарантування збереження коштів пенсійних накопичень та контролю за їх розміщенням та використанням. заощадженням українців треба гарантувати захист та приріст, що можливе лише у випадку вже наявних інструментів на фондовому ринку. Сьогодні фондовий ринок в Україні не працює і також не пропонує інструментів для інвестицій коштів, окрім і так доступних банківських депозитів та ОВДП. Не дарма ж недержавні пенсійні фонди здебільшого тримають кошти саме в цих інструментах.

Нерозвиненість фондового ринку. На фондовому ринку недостатньо надійних інструментів для вкладення коштів. Кошти громадян будуть вкладатися переважно у державні облігації, покриваючи тим самим державні видатки, а не стимулюватимуть розвиток економіки.

Тільки за умови, що держава зможе врахувати всі ці моменти, другий рівень пенсійної системи запрацює так, як потрібно. Поки ще єдиним явним бенефіціаром запровадження систем II рівня виявився фінансовий сектор. Саме з цих причин вісімнадцять з тридцяти країн, що їх запровадили, відмовились від систем II рівня³⁰.

Всі ці ініціативи щодо запровадження обов'язкових накопичувальних схем пропонувалося й до війни, а прогнози економічні та демографічні припущення для розрахунку прогнозу розвитку загальнообов'язкової накопичувальної системи взагалі абсолютно нереалістичні. Закон України «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи»³¹, якою визначені питання формування накопичувальної системи пенсійного страхування зазначає, що **перерахування страхових внесків до Накопичувального пенсійного фонду запроваджується починаючи з року, в якому буде забезпечено бездефіцитність бюджету Пенсійного фонду України.** Водночас, в умовах ведення війни це положення Закону не може бути реалізовано в принципі.

Про загрози впровадження в Україні накопичувальних пенсійних схем попереджають міжнародні інституції:

Міжнародна організація праці найбільш критично оцінює³² якраз ті багаторівневі пенсійні системи, де ключовими є особисті пенсійні заощадження (тобто те, що пропонується запровадити в Україні). Такий песимізм спричинений тим, що МОП «покладає забагато ризиків - макроекономічних, фінансових та демографічних - на окремих осіб і відповідно, не можуть гарантувати соціальний захист». В Україні ж урядовці перехід до накопичувальної моделі презентують як основну політику в рамках забезпечення соціального захисту в повоєнній країні.

Міжнародна організація праці, проаналізувавши наслідки запровадження систем II рівня в усьому світі протягом 30 років, дійшла висновку, що в країнах, які зробили цей крок:

- ✓ рівень охоплення населення пенсійним страхуванням не збільшився або, навпаки, зменшився;
- ✓ зменшилися пенсійні виплати;
- ✓ збільшилися гендерна нерівність та нерівність доходів;
- ✓ великі перехідні витрати призвели до значного фіскального тиску;
- ✓ мають місце зависокі адміністративні витрати;
- ✓ вплив системи на ринки капіталу в країнах, що розвиваються, є обмеженим;
- ✓ має місце погіршення соціального діалогу.

³⁰ Скасування приватизації пенсій: Перебудова державних пенсійних систем в Східній Європі та Латинській Америці // Матеріали Національного тристороннього круглого столу з питань загальнообов'язкового пенсійного забезпечення другого рівня в Україні. – Київ, 4 грудня 2018 р.

³¹ Закон України «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи» 8 липня 2011 року. № 3668-VI <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3668-17>

³² The ILO Multi-Pillar pension model: Building equitable and sustainable pension systems. International Labour Office. <https://www.social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=55234>

Аналогічною є позиція USAID, яке наголошує, що: «політика приватизації пенсійного забезпечення, що в минулому була впроваджена низкою країн, не принесла очікуваних результатів. Тому внаслідок цього в більшості країн відмовляються від приватизаційних заходів і повертаються до державних солідарних пенсійних систем»³³.

У цьому контексті слід згадати позицію українського уряду, викладену у трьох останніх меморандумах з Міжнародним валютним фондом. Зокрема у Меморандумі від 1 вересня 2016р. сказано, що: «Ми (Україна в особі підписантів меморандуму) утримаємося від запровадження другого рівня пенсійної системи до <...> і впровадження надійної довгострокової основи пенсійної системи»³⁴.

У меморандумі з МВФ від 2 березня 2017р.³⁵ теза щодо відкладення запровадження II рівня відсутня. Йдеться лише про накопичувальні пенсійні програми для обмеженого переліку професій. Проте глава місії МВФ в Україні Рон ван Роден вважав, що: "Введення так званої накопичувальної пенсійної системи (II рівень) на додаток до діючої системи, на чому деякі наполягають, не матиме особливого сенсу без попереднього виправлення недоліків діючої системи". "Введення накопичувальної системи було б передчасним, враховуючи нинішній рівень розвитку фінансових ринків і нормативно-правову базу в Україні»³⁶.

Насамкінець, Меморандум від 5 грудня 2018р. наголошує, що: «Протягом програмного періоду ми будемо утримуватися від <...> запровадження (елементів) накопичувального другого рівня пенсійної системи ...»³⁷.

Спроможність громадян України формувати будь які особисті пенсійні накопичення та спроможність держави забезпечити належний рівень дохідності цих накопичень під час війни значно знизилася порівняно з довоєнним часом. Насамперед, це пов'язано з тим, що значна частина українських підприємств призупинили свою роботу або через безпосередню військову загрозу, або через заблокований доступ до ринків збуту чи сировини. Низький рівень залучення осіб до добровільних пенсійних програм (7% від працюючого населення)³⁸ і система добровільного накопичувального пенсійного забезпечення не справляється з основною метою - суттєвого доповнення солідарної розподільчої системи на макроекономічному рівні, та забезпечення гідного рівня життя після виходу на пенсію.

Структурування джерел фінансування солідарної системи

Бюджет ПФУ може бути збалансовано за шляхом:

- ✓ субвенцій з держбюджету. Проте субвенції зменшать інші видатки: на освіту, охорону здоров'я, оборону тощо;
- ✓ нарощування власних доходів.

Потенційними джерелами балансування доходів ПФУ можуть бути:

Найпростіший шлях збільшити пенсійний бюджет – це забезпечити набагато більше економічне зростання України у перспективі 3-5 років. Але для цього потрібна більш фундаментальна реформа, здатна стимулювати розвиток бізнесу та покращення інвестиційного клімату. Вона повинна включати не лише економічну сферу, а й усі інші (боротьба з корупцією, реформа правової системи).

³³ Основні питання реформування пенсійної системи в Україні : серп. 2018 / Проект Usaid Трансформація фінансового сектору". - Київ : [б. в.], 2018. - 64 с

³⁴ Меморандум з МВФ від 1 вересня 2016 року <http://vidrodzhennya.org.ua/wp-content/uploads/2016/11/Memorandum-pro-ekonomichnu-i-finansovu-polityku-i-Tehnichnyj-memorandum-pro-vzayemorozuminnya-Ukrayiny-ta-MVF.pdf>

³⁵ Меморандум з МВФ від 2 березня 2017 року <http://minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/Меморандум%20України%20та%20МВФ.pdf>

³⁶ В Україні рано вводити накопичувальну пенсійну систему – МВФ. <http://ukr.segodnya.ua/economics/enews/v-ukraine-rano-vvodit-nakopitelnuyu-pensionnuyu-sistemu-mvf-1013714.html>

³⁷ Меморандум з МВФ від 5 грудня 2018 року. <https://bank.gov.ua/doccatalog/document?id=85566237>

³⁸ Пояснювальна записка до проекту закону України «Про загальнообов'язкове накопичувальне пенсійне забезпечення». <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/708284>

Якщо ж виходити з відсутності передумов для прискороного зростання, зростання пенсій можна забезпечити за рахунок збільшення відрахувань до пенсійного фонду як з боку держбюджету, так і за рахунок зростання пенсійних внесків (наприклад, зростання доходів від ЄСВ).

Підвищення надходжень від сплати ЄСВ за діючою ставкою за рахунок збільшення кількості робочих місць. Проте, існуюча ємність ринку праці не зможуть задовольнити потреби бюджету ПФУ. За оцінками Міжнародної організації праці, в умовах поточних воєнних дій станом на початок квітня порівняно з довоєнним періодом вже було втрачено 4,8 млн робочих місць, що складає близько 30 % від всіх робочих місць країни. За оцінками Ради підприємців при Кабінеті Міністрів України, повністю закрито 2 млн робочих місць.

«Розширення бази із соціальних внесків». На практиці це має означати, що платників ЄСВ у країні побільшає. Наприклад через підвищення податкового навантаження на малий бізнес (за рахунок якого ця база має зрости). При цьому складно уявити, як таке розширення бази відрахувань зможе повністю викоринити дефіцит пенсійного фонду.

Збільшення надходжень від сплати ЄСВ за діючою ставкою за рахунок зростання заробітних плат. Відповідно до Пояснювальної записки до проекту держбюджету на 2023р.³⁹ середня зарплата зросте до 18 261 грн. Однак через інфляцію у 28,4% реальна зарплата підвищиться лише на 1,4%. Проте не зрозуміло за рахунок яких факторів зростатиме середня заробітна плата. Так, через дефіцитний бюджет і брак коштів наприкінці січня 2023р. було ухвалено вимушене рішення про перегляд порядку нарахування грошового забезпечення для військових в умовах війни⁴⁰.

Збільшення діючої ставки ЄСВ. Цей крок міг би значно оздоровити фінансову ситуацію в ПФУ, проте він може бути сприйнятий бізнесом як наступ на права підприємців.

Більш високі відрахування від пільгових категорій співробітників, які претендують на ранній вихід на пенсію або на вищі пенсійні виплати порівняно з їхньою заробітною платою.

Проте наразі маємо ситуацію, коли нинішні способи формування доходів ПФУ (надходження ЄСВ, кошти держбюджету та сплати від проведення окремих господарських операцій) досягли своєї граничної потужності, й різке нарощування доходів ПФУ за відсутності альтернативних джерел неможливе. Отже постає завдання пошуку додаткових джерел доходу ПФУ. При цьому джерело додаткового фінансування ПФУ має бути постійним.

Додаткові джерела доходів.

Зняття з пенсійного фонду зобов'язань вирішувати невластиві йому завдання. Так, високі або ранні пенсії є складовою "соціальних пакетів" для суддів, прокурорів, парламентаріїв, чиновників або правоохоронців, при цьому всі пов'язані з цим витрати "лягають" на пенсійний фонд. При цьому найчастіше внески до пенсійного фонду від таких громадян не відрізняються від внесків менш привілейованих категорій.

В якості додаткового джерела доходів ПФУ розглядають податок на розкіш. Фахівці Національного інституту стратегічних досліджень вважають цей шлях як найбільш перспективним⁴¹. Запровадження оподаткування розкоші в Україні пропонують реалізувати на таких засадах:

- ✓ перелік майна, що підпадає під поняття «розкіш», має бути вичерпний, зокрема: земельні ділянки з великою площею, нерухомість, транспортні засоби, антикваріат, коштовності, дорогоцінні метали;
- ✓ для кожного з вищезазначених видів майна має бути встановлена межа вартості (обчислювана у прожиткових мінімумах), вище якої воно (майно) підпадає під поняття «розкіш»; об'єктом оподаткування має бути виключно та частина вартості майна, що перевищує встановлену межу;

³⁹ Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2023 рік». <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/40472>

⁴⁰Наказ Міністерства оборони України. https://www.mil.gov.ua/content/mou_orders/mou_2023/44_nm.pdf

⁴¹ Коваль О. РЕФОРМУВАННЯ СОЛІДАРНОЇ ПЕНСІЙНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ. НІСД. <https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-10/dopovid-reformuvannya-pensiynoyi-sistemy.pdf>

- ✓ для кожного з вищезазначених видів майна має бути встановлена індивідуальна ставка податку;
- ✓ вартість предмету розкоші має визначатись незалежним оцінювачем; обов'язок щодо щорічного оцінювання вартості предмету розкоші має бути покладено на його власника. За результатами аналізу кількарічного застосування закону перелік об'єктів оподаткування та ставки податку можуть бути уточнені (змінені).

В якості додаткових джерел також називають:

- ✓ кошти від надання в оренду державних земель;
- ✓ податок на землю та будівлі;
- ✓ частина податку на доходи фізичних осіб;
- ✓ додаткові збори до бюджету ПФУ; збільшення плати за використання природних ресурсів, акцизи або експортні
- ✓ мита на сировинні товари.

Бажання збільшити пенсійні виплати за рахунок зростання доходів накопичувальних пенсійних фондів часто не працювало й у країнах ЄС. Зрештою, дефіцит пенсійних фондів доводилося фінансувати з інших джерел. Так, Угорщини у 2010-2011рр. повернулися від накопичувальної до солідарної пенсійної системи, фактично націоналізувавши приватні пенсійні внески. У Польщі у 2011-2014рр, уряду довелося збільшити ставки із внесків у солідарну систему за рахунок зменшення приватних пенсійних внесків, а потім перерозподілити на користь держави інвестиції приватних фондів у держоблігації.

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Підходи до реформування в країнах ЄС

1. Тема пенсійного реформування закономірно увійшла до порядку денного соціальної політики Європейського Союзу, що спричинено посиленням демографічних і макроекономічних викликів для сталого довгострокового розвитку цього інтеграційного об'єднання.

2. Проблема реформування пенсійних систем упродовж останніх десятиліть стає майже перед всіма розвинутими країнами. Розподільча система призначення пенсій, що заснована на солідарності поколінь, з кожним роком стає все більш ненадійною. Практично усі розвинуті країни дійшли висновку про необхідність переходу до більш ефективних пенсійних систем.

Цілями пенсійного забезпечення в ЄС, є наступні три комплексні ключові позиції:

- ✓ забезпечення для всіх адекватного пенсійного доходу і доступу до пенсійного забезпечення;
- ✓ забезпечення фінансової стійкості державних і приватних пенсійних схем;
- ✓ забезпечення прозорості та хорошої адаптованості пенсійних систем до сучасних викликів і потреб суспільного розвитку.

3. Процес реформування пенсійних систем країн ЄС не має кардинального характеру а переважно спрямований на корегування існуючих негативних тенденцій. Поступовість та обережність заходів пов'язана з тим, що будь які різкі зміни в галузі пенсійного забезпечення можуть призвести до порушення соціального балансу між поколіннями, що склався, та не знаходять широкої підтримки в суспільстві.

4. Визначальним завданням здійснення пенсійних реформ у державах-учасницях Євросоюзу є поліпшення поточної та гарантування майбутньої адекватності систем пенсійного забезпечення, яку у макроекономічному контексті пов'язують із гарантуванням достатнього доходу людини у старості.

5. На поточний момент і найближчу перспективу пріоритетними для Європейського Союзу є наступні напрями пенсійних реформ:

- ✓ підвищення пенсійних виплат за рахунок подовження трудового життя;
- ✓ запобігання ризикам, пов'язаних зі зростанням очікуваної тривалості життя, через механізми автоматичного регулювання;
- ✓ надання інших додаткових складових пенсійних виплат, наприклад, за рахунок додаткових компонент пенсійних систем;
- ✓ реалізація узгоджених у часі реформаторських заходів і уникнення ризику скасування пенсійної реформи.

6. Результати моніторингу на основі комплексу індикаторів дозволяють зробити висновок щодо певного поліпшення ситуації з поточною та майбутньою адекватністю пенсійного забезпечення у цілому в ЄС. Так, добробут європейських пенсіонерів підвищився, а загрози їх бідності та соціального відчуження ослабли.

7. Фінансування більшості систем пенсійного забезпечення країн ЄС будується на розподільчому принципі. Накопичувальні схеми застосовуються в якості додаткових програм.

Головні виклики України

1. Україна стикнулася з величезними викликами в галузі пенсійного забезпечення. Сучасна система солідарного пенсійного страхування в Україні перебуває в кризі, а її майбутнє є

невизначеним. Наразі пенсійна система України дедалі менше відповідає своєму єдиному призначенню (забезпечення гідної старості) та найкращим світовим зразкам.

2. Існують суттєві фіскальні ризики, пов'язані із невиконанням планових показників власних надходжень Пенсійного, що першою чергою пов'язані із скороченням чисельності населення працездатного віку та зі зниженням зайнятості що обумовить зменшення кількості платників єдиного соціально внеску, який є основним джерелом наповнення бюджеті ПФУ. Водночас, видатки на соціальний захист літніх людей, зокрема пенсійні видатки, зростатимуть разом із збільшенням частки людей похилого віку.

3. В країні посилилась тенденція, яка полягає у зростанні розриву між доходами працюючих та непрацездатних українців. За відсутності проактивної політики в сфері пенсійного страхування тенденція лише зміцнюється, тобто розрив між доходами працівників та пенсіонерів зростають.

4. Головними проблемами української пенсійної системи є її низька фінансова (актуарна) стійкість та неналежне дотримання соціальної справедливості. Солідарна пенсійна система України не відповідає критеріям «успішної пенсійної системи», визначеним експертами Світового банку, а саме: адекватність, доступність, справедливість, передбачуваність, стійкість та надійність пенсійних виплат.

5. Беззаперечними перевагами солідарних публічних систем є можливість широкого охоплення та надійність забезпечення мінімальних гарантій пенсійного доходу, що особливо важливо для незаможних верств населення.

6. Фінансові передумови формування накопичувальної системи в Україні, які склалися на даний момент, не можуть сприяти її належному становленню. Як спроможність громадян України формувати будь які особисті пенсійні накопичення так і спроможність держави забезпечити належний рівень дохідності цих накопичень під час війни значно знизилася порівняно з довоєнним часом.

7. Заходи з реформування солідарної системи можна об'єднати у дві групи: параметричні та інституційні. До параметричних заходів реформування належать пропозиції щодо підвищення пенсійного віку та щодо зміни порядку і розмірів сплати ЄСВ. До інституційних заходів реформування пенсійної системи, належать ліквідація солідарної складової, запровадження універсальної базової пенсії, удосконалення формули страхової пенсії та структурування джерел фінансування солідарної системи.

8. Існує нагальна необхідність розвитку, удосконалення чи трансформації системи пенсійного забезпечення в Україні, водночас, будь які зміни, які стосуються значної частини населення повинні, по-перше, повною мірою враховувати існуючі реалії, ризики та виклики, по-друге, напрацьовуватися із залученням широкого кола учасників – урядовцями, соціальними партнерами, незалежними експертами, науковцями, іншими зацікавленими сторонами чи особами, по-третє, виноситися на широке громадське обговорення і враховувати його результати.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

Щодо відновлення принципів соціальної справедливості

1. З метою відновлення принципу соціальної справедливості та рівності всіх громадян при нарахуванні пенсії ініціювати законодавчі зміни щодо уніфікації пенсійного законодавства

Щодо збалансування доходів Пенсійного фонду України

2. З метою зменшення навантаження на державний бюджет України та впровадженню принципу соціальної справедливості в пенсійній системі України доцільним є збільшення ставки ЄСВ відносно поточного рівня. Збільшення діючої ставки ЄСВ доцільно запроваджувати шляхом:

- ✓ збільшення величини максимальної бази нарахування ЄСВ з нинішніх 15 розмірів МЗП (наразі максимальна база для нарахування ЄСВ 100 500 грн; максимальна сума ЄСВ – 22 110 грн.) наприклад до 25 мінімальних заробітних плат за ставкою 22 %;
- ✓ введення регресивної шкали нарахування ЄСВ для заробітних плат, які перевищують 25 мінімальних зарплат (104 тис грн) за ставкою від 20 % до 5 % в залежності від розміру заробітної плати.

3. Скасувати верхню межу заробітної плати з якої здійснюється сплата страхових внесків.

4. Розширити розмір базового доходу, з якого сплачуються страхові внески, за рахунок допомоги на відпустку, премії, інші види фінансової винагороди

5. До періоду стабілізації бюджету пенсійного фонду України розглянути можливість використання інших потенційних джерел балансування доходів ПФУ зокрема:

- ✓ забезпечення набагато більшого економічного зростання України у перспективі 3-5 років;
- ✓ Підвищення надходжень від сплати ЄСВ за діючою ставкою за рахунок збільшення кількості робочих місць;
- ✓ «Розширення бази соціальних внесків»;
- ✓ Збільшення надходжень від сплати ЄСВ за діючою ставкою за рахунок зростання заробітних плат:
- ✓ Збільшення діючої ставки ЄСВ;
- ✓ Більш високі відрахування від пільгових категорій співробітників, які претендують на ранній вихід на пенсію або на вищі пенсійні виплати порівняно з їхньою заробітною платою.
- ✓ Використання додаткових джерел доходів ПФУ (податок на розкіш, кошти від надання в оренду державних земель; податок на землю та будівлі; частина податку на доходи фізичних осіб; додаткові збори до бюджету ПФУ; збільшення плати за використання природних ресурсів, акцизи або експортні мита на сировинні товари.

Щодо інформаційного забезпечення перебігу пенсійної реформи

6. Досягнення широкої підтримки громадськістю змін у солідарній пенсійній системі завдяки розробці спеціальної стратегії щодо освітніх програм (телебачення, радіо, друковані видання, організація «гарячих ліній», відповіді на запитання в прямому ефірі провідними урядовими особами та незалежними експертами тощо).

Щодо дослідження досвіду країн ЄС

7. Використання досвіду країн ЄС щодо інформаційної політики політичної підтримки процесів реформування з боку уряду та парламенту на основі досягнення консенсусу щодо законодавчого, організаційного та фінансово-економічного забезпечення солідарної пенсійної системи.

8. Вивчити досвід країн ЄС щодо дозволу/заборони отримання пенсії за віком за умови продовження трудової діяльності (наприклад немає обмежень таких можливостей у Франції, Нідерландах, проте в Данії, Фінляндії, Італії, Португалії, Іспанії обмеження існують, водночас у значній частині держав ЄС зовсім заборонено отримувати пенсію за умови продовження трудової діяльності).