

Зменшення навантаження на фонд оплати праці та пенсійна реформа — з чого почати?

Україна не перший рік намагається впровадити накопичувальну пенсійну систему.



© Василь Артюшенко, DT.UA



АВТОР

Олександр Шемяткін

Однак на заваді є дві проблеми: необхідність фінансувати існуючі видатки на пенсійне забезпечення та відсутність інвестиційних інструментів, які могли б бути використані для реалізації накопичувальної системи.

Втім, враховуючи збанкрутілий стан пенсійної системи, вирішення питання сталого фінансування видатків на утримання пенсіонерів є самотійним завданням, навіть якщо накопичувальну систему не

буде запроваджено. Ми спробували розібратися, чи відбувається детінізація заробітних плат, та яких результатів досягнув уряд, впроваджуючи реформу ([див. DT.UA №7 від 23 лютого 2018 р.](#)). Тепер час описати варіант реформування пенсійної системи та подальшої детінізації, який видається найбільш прийнятним.

Пропозиції для детінізації зарплат і початку пенсійної реформи

На першому етапі нарахування єдиного соціального внеску (ЄСВ) обмежується шляхом зменшення максимальної бази для нарахування ЄСВ до двох мінімальних заробітних плат (МЗП). На другому етапі — до однієї МЗП, на третьому — ЄСВ скасовується. На перших двох етапах ЄСВ сплачується безпосередньо до бюджету. Видатки на виплату пенсій фінансуються напряму з бюджету за рахунок ЄСВ, частини податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) та інших надходжень до бюджету. Після скасування ЄСВ фінансування відбувається за рахунок інших надходжень до бюджету. В такому разі означену пенсію варто називати допомогою за віком, що також зменшить плутанину із подальшим впровадженням накопичувальної пенсійної системи, бажано добровільної.

На першому етапі також ліквідуються Пенсійний фонд і Фонд соціального страхування. Функція з нарахування пенсій (допомоги за віком) максимально автоматизується та передається до Міністерства соціальної політики або Міністерства фінансів. Функція із виплати та доставки пенсій за тендером передається банку, що запропонує найкращі умови. Враховуючи обсяг коштів, якими оперуватиме банк, поточні витрати на доставку пенсій (майже 2 млрд грн) можуть бути істотно зменшені. Отже, від ліквідації Пенсійного фонду економія бюджетних коштів може сягнути 4,7 млрд грн щорічно.

Ліквідація Фонду соціального страхування забезпечує додаткові надходження до бюджету у вигляді ЄСВ (який не буде розподілятися) на рівні 30 млрд грн. З 22% ЄСВ до Пенсійного фонду спрямовується лише 18,8%. Решта 3,2%, що у 2018 р. становила приблизно 30 млрд грн, спрямовується до Фонду соціального страхування. На сайті Фонду не вдалося знайти хоча б один звіт про використання коштів. На сьогодні це найбільш непрозорий суб'єкт, який розпоряджається мільярдами гривень платників податків. Фонд має бути ліквідований, а функції страхування повинні виконуватися страховими компаніями за договорами із суб'єктами підприємництва. Тобто для підприємств із певним ризиком виробництва страхування стає обов'язковим. Система компенсації непрацездатності у зв'язку із хворобою має бути повністю за рахунок роботодавця. Але для багатьох із них це вже факт, враховуючи компенсації перших п'яти днів лікарняного за рахунок роботодавця. Але це окрема тема.

Зменшення навантаження на фонд оплати праці приведе до детінізації зарплат і збільшення надходжень від ПДФО, що і буде компенсатором втрат бюджету від скасування ЄСВ. Але це не відбудеться негайно, тому і пропонується поетапність, яка, втім, не виключає необхідності пошуку коштів для покриття зменшення надходжень від ЄСВ.

Обмеження нарахування ЄСВ двома МЗП забезпечить надходження до бюджету на рівні 160 млрд грн (за умови, що всі 22% будуть спрямовані до державного бюджету). Розрахунок зроблений, виходячи з припущення, що протягом 2019 р. 5 млн працівників отримуватимуть дохід у сумі не менш як 4,2 тис. грн і 5 млн — від 4,2 тис. до 8,4 тис грн і вище. Ще мінімум 10 млрд грн надійде протягом року від фізичних осіб-підприємців. У такому разі бюджет отримає

на 32 млрд грн менше порівняно з надходженнями 2018 р. Ця сума зменшується на суму економії бюджету від нарахування ЄСВ на зарплати бюджетних установ та організацій, які перевищують дві МЗП. Більш як 700 тис. працівників бюджетної сфери отримують зарплати в діапазоні від 8,4 тис. до 60 тис. грн, що більше двох МЗП. Таким чином, витрати бюджету на виплату таких заробітних плат у сумі, що перевищує 8,4 тис. грн, не обкладатиметься ЄСВ. Це витрати бюджету на оплату праці приблизно в сумі 90 млрд грн на рік, а економія за рахунок зменшення бази для нарахування ЄСВ становитиме майже 20 млрд грн. Таким чином, залишається покрити 12 млрд грн.

Для компенсації цих втрат за рахунок розширення бази для нарахування ПДФО (відповідно, збільшення надходжень ПДФО) знадобиться певний час — рік або навіть два. Де взяти гроші для фінансування витрат протягом цього часу?

Наприклад, у бюджеті 2019 р. закладено майже 180 млрд грн за таким функціональним показником, як економічна діяльність. Детінізація зарплат приведе до збільшення надходжень до бюджету від ПДФО, а отже, переспрямування частини коштів, запланованих на економічну діяльність, на покриття втрат від зменшення ЄСВ можна вважати найбільш перспективною економічною діяльністю держави.

Як показує ситуація із попереднім зменшенням ЄСВ до 22%, подальше зростання ПДФО відбувається із кумулятивним ефектом. Того самого слід очікувати і від подальшого скасування ЄСВ. Тобто для подальшого зниження навантаження на фонд оплати праці шляхом зменшення бази для нарахування ЄСВ до однієї МЗП має з'явитися додатковий ресурс від збільшеного надходження ПДФО.

Ліквідація Пенсійного фонду дасть економію витрат бюджету на рівні 4,7 млрд грн. Ліквідація Державної служби з питань праці дасть економію бюджету на рівні 600 млн грн. Ліквідація Державної екологічної інспекції — 363 млн грн. Ліквідація Державної архітектурної інспекції — 193 млн грн. Ліквідація Державної служби України з питань безпеки харчових продуктів і захисту споживачів дасть економію бюджету на рівні 4,8 млрд грн.

За рахунок скорочення фінансування Державної фіскальної служби можна додатково отримати 6 млрд грн. Так, фінансування ДФС у 2018 р. становило 11,7 млрд грн. За рахунок податкових надходжень у 2018 р. бюджет отримав 979 млрд грн. Тобто Україна витратила 1,2% від зібраних податків на організацію їх збирання. Для прикладу, в Естонії на збір податків витрачають 0,34%, або майже в чотири рази менше. Тому є всі підстави говорити про можливість зменшити фінансування ДФС принаймні на 6 млрд грн. Безперечно, це включає значне скорочення чисельності працівників і функцій ДФС.

Таким чином, за рахунок ліквідації корупційних атавізмів радянських часів і зменшення фінансування ДФС можна отримати майже 16 млрд грн щорічної економії. Але це займе певний час, поки пройдуть процедури звільнення та ліквідації.

Якщо почати реалізовувати запропонований варіант негайно, то 12 млрд грн можна отримати за рахунок недофінансування статей бюджету за таким функціональним призначенням, як економічна діяльність у частині субсидування суб'єктів підприємницької діяльності. Почати реалізовувати це потрібно якнайшвидше.

Окремо варто розглянути ідею щодо фінансування витрат на поточні виплати пенсій за рахунок здавання в оренду землі, яка перебуває в державній власності.

Після вирішення питання із фінансуванням пенсіонерів і зменшенням навантаження на фонд оплати праці відкриється можливість для створення в Україні накопичувальної пенсійної системи. Але це має бути, принаймні на першому етапі, добровільна система. При досягненні пенсійного віку або трудового стажу кожен має право на отримання допомоги за віком у розмірі на рівні, наприклад, 100 дол. Для охочих продовжувати фінансувати солідарну пенсійну систему, можливо, варто надати право сплачувати до бюджету певну частину суми, що дасть право на отримання підвищеної допомоги за віком.

Пояснення до пропозицій

Необхідність зниження тиску на фонд оплати праці підтримується у суспільстві та в уряді. Але є різні погляди на те, як цього досягнути. Чому саме зменшення максимальної бази для нарахування ЄСВ, а наприклад, не зменшення ставки ЄСВ або ставки ПДФО?

По-перше, це пояснюється кінцевою метою — повна ліквідація сплати ЄСВ у нинішньому вигляді. По-друге, попередній досвід зменшення ЄСВ показав, що детінізація відбулася передусім на рівні доходу більш як три МЗП. Зменшення бази для нарахування ЄСВ до двох МЗП означатиме суттєве скорочення актуальної ставки для доходу, наприклад, вище 20 тис. грн. Отже, що вища зарплата, то меншим стане навантаження на фонд оплати праці. Це дозволить відмовитися від виплати зарплати у конвертах компаніям, які використовують висококваліфікований персонал. Крім того, це зробить вигіднішим платити вищі зарплати.

Не варто боятися, що почнуть використовувати високі зарплати для зменшення навантаження навіть на дві МЗП. По-перше, зараз уже використовують, а у зв'язку із зниженням навантаження така практика тільки зменшуватиметься. По-друге, ті, хто буде цим

займатися, все одно сплатять ПДФО, а збільшення надходжень від ПДФО є свідченням детінізації зарплат, що є головним завданням цієї реформи. По-третє, на першому етапі це дві МЗП, на другому — одна, а на третьому ЄСВ узагалі скасовується. Кожен вийде в той момент, коли економічно стане вигіднішим платити всю зарплату офіційно. Українські реалії показали, що іншого шляху детінізації заробітних плат не існує.

Ще один важливий аспект. Можна багато пояснювати працівникам і роботодавцям, що нарахування на фонд оплати праці, які сплачує роботодавець, це начебто податки того ж працівника, але на практиці сприйняття цих речей інше. Працівника мало хвилює ЄСВ за рахунок роботодавця, а роботодавець розглядає ЄСВ як податок, що сплачується за його рахунок. Отже, важливим у питанні детінізації зарплат є досягнення максимальної нейтральності виплати заробітної плати для роботодавця. У такому разі саме роботодавець буде зацікавлений сплачувати все офіційно. А це означає, що держава матиме інформацію про осіб, які отримують зарплати і субсидії. Це дозволить навести лад у виплаті дотацій, а отже, це додаткова економія коштів бюджету, що також на певному етапі стане компенсатором відмови від ЄСВ.

Ліквідація згаданих вище органів влади та Пенсійного фонду — чи це не занадто?

Будь-який державний орган завжди зможе обґрунтувати потребу свого існування. За великим рахунком, процес ліквідації державних органів і зменшення кількості державних службовців так і не розпочався в Україні. Так, є приклад ДАІ. Можливо, ще кілька. Але переважно це реформування шляхом приєднання одного органу до іншого, перейменування тощо.

Головна проблема існування великої кількості державних службовців та органів навіть не у видатковій частині бюджету, хоча це значне навантаження для нього (тільки на зарплати у 2019 р. буде витрачено більш як 200 млрд грн), а відтак, і у збільшенні навантаження на платників податків. Головна проблема у тому, що державні посадовці починають створювати собі зайнятість, обґрунтовувати свою потрібність, вигадувати законодавство, дотримання якого потім вони й контролюватимуть. Усе це головний біль для розвитку економіки та умов ведення бізнесу.

Працюючи над цим матеріалом, я передивився значну кількість звітів і презентацій, що готувалися Пенсійним фондом. Нагадує підготовку бізнесмена до зустрічі з майбутнім інвестором. Усе це виглядає змістовно та якісно. Але виникає запитання: а навіщо все це мені, пенсіонеру чи будь-якому платнику ЄСВ, за рахунок якого сплачується 4,7 млрд грн на утримання Пенсійного фонду?

Пенсійний фонд демонструє, що він є атавізмом реформи, спрямованої на зниження навантаження на фонд оплати праці. Аргументи про збільшення надходжень від ПДФО у зв'язку із зменшенням ЄСВ не сприймаються, оскільки для Пенсійного фонду мають значення лише надходження у вигляді ЄСВ. І тому Пенсійний фонд, поки він існує, буде розширювати максимальну величину для нарахування ЄСВ, збільшувати базу для ЄСВ іншим способом, бо це для нього природно, — він намагається вижити та бути беззбитковим. Як для держслужбовців, що там працюють, це нормальне виконання їхніх обов'язків. Але чи потрібні вони суспільству? І це питання стосується не лише Пенсійного фонду. Таке саме запитання постає до Міністерства фінансів, Мінсоцполітики, МЕРТ, на утримання якого цього року закладено понад 6 млрд грн.

Пенсійний фонд наразі намагається обґрунтувати надання йому додаткових повноважень для перевірок і штрафів, намагається розширити свій штат. І все це відбувається безкінечно. Як, власне, і "реформа" ДФС — туди-сюди. А ціна утримання для бюджету зростає щороку.

Приклад із ДАІ демонструє, що органи мають ліквідовуватися, і вже життя має показати, а чи потрібні взагалі регулювання та контроль у певній сфері. Тому від презентацій у вигляді Power Point потрібно переходити до ліквідації та скорочення.

Безперечно, скорочених працівників бюджетної сфери не можна залишати без державної підтримки (наприклад протягом двох років). Це відповідає європейській практиці і спростить процедуру скорочення, хоча і буде додатковими витратами бюджету, які також треба рахувати. Але це менше зло, ніж непомірний штат працівників, що створює проблеми для розвитку економіки, виправдовуючи свою зайнятість, а як наслідок, надаючи низький рівень державних послуг.