

Н. В. Луговенко,
к.держ.упр., доцент кафедри економічної
теорії та фінансів Хар РІ НАДУ

СВІТОВИЙ ДОСВІД ЗАПРОВАДЖЕННЯ ПЕНСІЙНИХ РЕФОРМ: УРОКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Розглянуто соціально-економічні фактори впливу на запровадження пенсійного забезпечення в Україні. Досліджено аналогічні питання щодо реформування світових пенсійних систем, з метою використання найбільш вдалого досвіду.

Ключові слова: пенсійна реформа, накопичувальна система, пенсійні накопичення, пенсійний вік, державне управління, пенсійне забезпечення, соціальна політика.

Пенсійна реформа в Україні має складну долю. Це питання вкрай заполітизоване, воно є предметом чи не найбільших маніпулятивно-спекулятивних дебатів щоразу, коли в країні трапляються економічні труднощі або зміна політичної влади. Ось і тепер, в українських засобах масової інформації почали з'являтися матеріали, які, начебто, висвітлюють дії та напрацювання уряду України з цього питання. Але посилаються при цьому не на інформацію з першоджерел (урядовців, залучених до роботи), а на думки представників фондового ринку, страхових компаній та інших суб'єктів, які, на жаль, перекручують реальні факти, лобіюючи свій вузький інституційний інтерес усупереч інтересам майбутніх пенсіонерів. Адже мова йде про великі, дуже великі гроші.

Йдеться про запровадження обов'язкового накопичувального пенсійного страхування – другого рівня пенсійної системи України. Немає сумніву в тому, що якість життя населення значною мірою залежить від гідного пенсійного забезпечення людей похилого віку та впевненості у завтрашньому дні осіб, які працюють. З цього й починається проект урядової Концепції дальшого проведення пенсійної реформи в Україні. Концепція подальшого проведення пенсійної реформи в Україні набрала чинності ще у жовтні 2009 р. [1]. Концепція визначила напрями подальшого реформування

пенсійної системи України, що здійснюватиметься у два етапи протягом 2010 – 2017 рр.

На першому етапі (2010 – 2013 рр.) планується вдосконалення солідарної системи (I рівня пенсійної системи) та системи недержавного пенсійного забезпечення (III рівня) і підготовка запровадження обов'язкової накопичувальної пенсійної системи (II рівня).

На другому етапі (2014 – 2017 рр.) передбачено, зокрема, завершити підготовку та здійснити поетапне запровадження II рівня, розробити та впровадити обов'язкові професійні пенсійні програми для робітників, працюючих у шкідливих умовах праці.

Досі так і не зрозуміло, як і коли буде запроваджуватися другий рівень. Два законопроекти – про другий та третій рівні необхідно доопрацювати й підготувати до розгляду Верховною Радою України. Без відповідей залишаються також багато питань, наприклад, чи можна довірити недержавним пенсійним фондам кошти другого рівня, чи матимуть компанії по управлінню активами відповідні та надійні ступені захисту коштів (або активів), та як вплине криза на реформу пенсійної системи.

Велика кількість вітчизняних науковців упродовж останніх років плідно досліджують ці проблеми. До них приєднуються їх зарубіжні колеги, які з позицій незалежних експертів висвітлюють проблеми, що насправді гальмують пенсійну реформу в Україні. Особливо цікавими є розробки та дослідження В. Ульянова, професора МНТУ (м. Київ), завідуючого кафедрою накопичувального пенсійного забезпечення [2], А. Бахмача, директора департаменту нагляду за недержавним пенсійним фондом Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України [3], Г. Гендрікса, міжнародного експерта з пенсійних питань з Проекту USAID «Розвиток ринків капіталу» [4], А. Федоренко, члена Консультативно-методичної групи з питань недержавного пенсійного забезпечення [5] та багатьох інших.

Мета цієї статті – прослідкувати аналогічні питання реформування пенсійних реформ в інших країнах світу, і, можливо, спираючись на їх

великий досвід, внести відповідні зміни в українську реформу пенсійного забезпечення.

Сьогодні системи пенсійного забезпечення, що діють у більшості країн понад 40 років, досягли своєї зрілості. Це означає, що більшість працюючих охоплені пенсійними планами і мають право на одержання певних гарантій у повному розмірі; населення старіє, частка осіб, які сплачують внески в рамках пенсійного забезпечення, зменшується.

У багатьох країнах, насамперед розвинених, відносна чисельність людей старшого віку значно збільшилась у порівнянні з минулими роками. У зв'язку зі старінням населення і змінами форм зайнятості (скорочення загальної чисельності зайнятих, поширення неформальної і часткової зайнятості, робота вдома) у солідарних пенсійних системах зростає частка державних витрат на підтримку існуючих пенсіонерів і частка пенсійних витрат у ВВП, збільшується навантаження на працездатних членів суспільства.

Ці тенденції порушили питання про фінансову спроможність і ефективність національних солідарних пенсійних систем та викликали об'єктивну необхідність зміщення акцентів у напрямку запровадження систем пенсійних накопичень.

Реформа пенсійного забезпечення у багатьох країнах світу на сучасному етапі виходить з єдиної проблеми – фінансового дефіциту, дисбалансу національних пенсійних програм, що обумовлено двома головними факторами:

- демографічними показниками, які визначають ступень заміщення прибутку, пенсійних програм оплачуваних за принципом солідарності поколінь. Негативні демографічні тенденції є першим визначальним фактором реформування пенсійних систем;

- макроекономічною ситуацією. Неблагополучна макроекономічна ситуація в цілому, нерозвиненість фінансового ринку, попит на довгострокові інвестиції, необхідність реструктуризації національної

економіки є другим основним фактором, який робить необхідним проведення пенсійної реформи.

Існують певні відмінності в моделях пенсійних систем різних країн. Кожна з них має свої специфічні особливості, які враховуються експертами країн при складанні перспективних національних моделей пенсійного забезпечення. При цьому в деяких країнах при реформуванні робляться спроби комбінованого використання найбільш вдалих моментів кожної з моделей.

Пенсійні системи в країнах з розвинутою економікою в якості першого рівня мають базові розподільчі системи з коефіцієнтом заміщення (співвідношення розміру пенсії до раніше отриманого заробітку) в 60-70 %. Так, зокрема, у країнах ЄС лише Великобританія, Данія та Нідерланди у 2000 р. мали додаткові накопичувальні схеми. У фінансуванні пенсійної системи більшість країн ЄС використовують також державні субсидування.

Як додатковий рівень використовуються професійні накопичувальні схеми. Третій рівень у промислово розвинених країнах – це, як правило, добровільне пенсійне забезпечення.

При цьому різні країни по-різному вирішують питання фінансового забезпечення функціонування пенсійних систем. Для різних держав характерні значні розходження у ставках обов'язкових платежів на соціальне, пенсійне і медичне страхування, у порядку сплати таких платежів і в розподілі податкового навантаження між працівниками та роботодавцями. Наприклад, у США роботодавці та працівники сплачують на зазначені цілі 7,65 % від заробітної плати, що в сукупності складає 15,3 % від фонду оплати праці. Аналогічно побудована ця схема в Німеччині, але сукупна ставка дорівнює 20,4 %.

У Великобританії роботодавці платять 11,9 % від виплаченої ними заробітної плати, а працівники – 10 % від отриманих ними доходів (із суми щотижневої заробітної плати, що перевищує 66 фунтів стерлінгів і не перевищуючих 500 фунтів стерлінгів). В Ізраїлі роботодавці платять 4,93 %, а

працівники - від 5,76 до 9,7 % від заробітної плати. В Естонії діє єдина ставка – 26 % на доходи фізичних і юридичних осіб, відсутні ПДВ, податок із продажів і більшість непрямих податків.

Найбільша державна пенсійна система в США (так звана Загальна федеральна програма – ЗФП (Social Security)), що охоплює майже всіх зайнятих у приватному секторі економіки, побудована по розподільному принципу. Програма діє відповідно до Закону про соціальне страхування вже з 1935 р. Кошти фондів ЗФП не можуть використовуватися ні на які інші цілі, крім встановлених законом. Зокрема, інвестування коштів може здійснюється тільки в державні цінні папери. Так, частка інвестиційного доходу в загальних надходженнях фондів ОФП склала в другій половині 90-х рр. близько 9,5 %. Однак у цілому головна державна пенсійна система США виконує, насамперед, соціальну, а не інвестиційну функцію. Для двох третіх пенсіонерів державні пенсії складають 50% і більше їхнього доходу. Число бідних серед людей похилого віку в 50-х рр. становило понад 40 %, у даний час воно не перевищує 12 %. До цієї категорії входять головним чином ті, хто з якихось причин не зміг заробити собі право на повну державну пенсію.

Накопичувальні пенсійні системи. Якщо головна державна пенсійна програма носить розподільний характер і виконує, насамперед, соціальну функцію, то практично всі інші пенсійні системи, що існують у США, навпроти, побудовані по накопичувальному принципі. Їхня інвестиційна функція відіграє першорядну роль, насамперед для фондозабезпечення самих програм. Одночасно відповідні пенсійні фонди є найбільшим джерелом довгострокових інвестицій в економіку.

Пенсійний вік у Болгарії (як і в Україні) був дуже спірним питанням, тому підвищення пенсійного віку впроваджується поступово, протягом тривалого часу. Раніше пенсійний вік для більшості працівників дорівнював 55 років для жінок і 60 років – для чоловіків. Сьогодні жінки не можуть піти на пенсію раніше 59,5 років, а чоловіки – 63 років. Право на пенсію розраховується за допомогою системи підрахунку балів, до якої

зараховується кількість років страхового стажу та вік виходу на пенсію для того, щоб досягти необхідної кількості балів. Пенсійні виплати залежать скоріше від періодів страхового стажу, ніж від кількості років, коли сплачувались внески.

Другий рівень пенсійної системи було запроваджено відповідно до закону 1999 р. Цей закон зобов'язував брати участь у накопичувальній пенсійній системі з накопиченими приватними пенсіями працівників, народжених після 1959 р. (40 років та молодше). Перший з двох пенсійних фондів – Професійний – почав працювати у 2000 р. Цей фонд було створено для того, щоб забезпечувати виплату дострокових пенсій працівникам I та II категорій, що працювали у шкідливих і важких умовах. Другий пенсійний фонд – Універсальний фонд для III категорії працівників – почав працювати у 2002 р. Третій професійний фонд – Фонд вчителів – було створено у 1997 р., і він продовжуватиме функціонувати до кінця 2009 р., але, коли спочатку планувалося запровадження другого рівня, цей фонд не був частиною плану впровадження другого рівня.

Третій рівень – це система з визначеними внесками або з визначеними виплатами, яка здійснюється через функціонування недержавних пенсійних фондів. На третьому рівні учасник сам може обирати інвестиційну політику щодо своїх накопичень (починаючи з 2008 р. і по кінець 2009 р. таке право може бути розповсюджено і на обов'язкові накопичення). В результаті реформи ставка внеску до солідарної системи знизилась з 30 до 20 %. Коефіцієнт залежності пенсійної системи зменшився зі 104 до 92 % на сьогоднішній день.

Велике занепокоєння викликали витрати на виплату пенсій та загальний дефіцит пенсійної програми. До 1998 р. витрати на фінансування виплати пенсій збільшилися до 8,2 % ВВП і прогнозувалося, що вони продовжуватимуть зростати. У процесі реформи витрати на фінансування пенсій дещо зменшилися з 9,6 % у 2000 р. до приблизно 8,9 % ВВП на сьогоднішній день. При цьому негативно на рівні збирання внесків

відобразилось те, що функції збору страхових внесків передали єдиному органу зі збору податків та соціальних внесків.

Практично в усіх економічно розвинених країнах існують спеціальні пенсійні режими для окремих категорій громадян, що охоплюють, головним чином, осіб, які можуть бути об'єднані за видом діяльності або занять. При цьому з точки зору правового регулювання питання вирішуються по-різному або у вигляді окремих пенсійних положень в рамках загальної пенсійної системи, або як окрема самостійна пенсійна система.

Світова практика показує, що утримувати професійні пенсійні плани у солідарній пенсійній системі неефективно. Такі плани достатньо дорого адмініструвати (управляти), вони вимагають детального персоніфікованого обліку і є обтяжливими для роботодавців. У західних країнах професійне пенсійне забезпечення не здійснюється за рахунок солідарних схем, а більшість країн Центральної та Східної Європи скасували майже всі, за виключенням тільки деяких категорій професій, які підлягають пільговому пенсійному забезпеченню.

У більшості країн професійне пенсійне забезпечення здійснюється за рахунок окремих програм. Так історично склалось, що у розвинених країнах професійні пенсійні схеми є здебільшого пенсійними схемами з визначеними виплатами. Ці пенсійні схеми були запроваджені достатньо давно, у ті часи, коли схеми з визначеними внесками були мало розповсюджені й їхні переваги добре не розумілись. Однак, навіть стосовно професійного пенсійного забезпечення, стала помітною тенденція переходу до схем з визначеними внесками. Це стосується майже усіх пенсійних схем за межами I рівня. Єдиним розповсюдженим виключенням залишаються пенсійні схеми для державних службовців, працівників органів внутрішніх справ та військовослужбовців, які мають тенденцію збереження своєї природи схем з визначеними виплатами.

Світовий досвід свідчить, що в умовах відкритої економіки, де заробітні плати коригуються залежно від попиту на певний вид працівників,

доцільно позбавлятися багатьох існуючих на сьогоднішній день категорій професій, що підлягають пільговому пенсійному забезпеченню, як це зробили багато країн Центральної та Східної Європи. При цьому, першим пріоритетом є забезпечення фінансування професійних пенсій шляхом усунення їх з I рівня. Відповідно другим та третім пріоритетами є знайти «не пенсійні» механізми покращення умов праці та зменшення впливу шкідливих факторів, а також усунути пільгові пенсії у нешкідливих професіях.

Сучасний світовий досвід свідчить також про те, що за кордоном функціонують різні моделі пенсійних систем. Причому моделі, побудовані по “розподільчому” чи “накопичувальному” принципі в чистому вигляді зустрічаються вкрай рідко. Пенсійні системи більшості країн містять у собі різні інститути соціального захисту: державне соціальне забезпечення, особисте пенсійне страхування, обов’язкове соціальне страхування і т.п. Між собою ці системи розрізняються тим, який з цих інститутів домінує.

Таким чином, теоретично всі країни вносять зміни в державні пенсійні системи. Деякі зміни (підвищення пенсійного віку, наприклад) спільні для багатьох країн, в той час як напрями розвитку схем відрізняються (перегляд формул нарахування виплат для підвищення чи зниження ступеня розподілу ризику). Переважна більшість країн скорочує державні пенсійні системи і перенаправляє внески у нову систему індивідуальних рахунків під комерційним управлінням. Більшість країн заохочують працівників і роботодавців заощаджувати більші суми на час досягнення пенсійного віку – на добровільних засадах.

Функціонування пенсійних систем світу, великий досвід цих країн, можливо, не все, а окремі їх варіанти, можуть бути корисними для України під час проведення власної реформи або змін, яких вона так потребує.

Список використаних джерел

1. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.10.2009 р. № 1224-р “Про схвалення Концепції подальшого проведення пенсійної реформи”. – Режим доступу : [http:// www.pfu.gov.ua](http://www.pfu.gov.ua)

2. *Ульянов В.* Питання накопичення / В. Ульянов // Вісник Пенсійного фонду України. – 2009. – № 6(84). – С. 17–19.
3. *Бахмач А.* Що гальмує пенсійну реформу в Україні? / А. Бахмач // Голос України. – 2009. – № 54.
4. *Гендрікс Гері.* Виклики на 2009 рік: правильний вибір часу / Гері Гендрікс // Україна-Business. – 2008. – № 58-59. – С. 4.
5. *Федоренко А.* Міфи і дійсність пенсійної реформи / А. Федоренко // КІНТО недержавні пенсійні фонди. – 2008, серпень.
6. *Пенсійна реформа: Виклик для України / Аналітично-дорадчий центр Блакитної стрічки ПРООН, 2008.*

Lugovenko N. V. World experience of introduction of pension reforms: lessons for Ukraine.

In articles socio-economic factors of influence on introduction of a provision of pensions in Ukraine are considered. Similar questions concerning reforming of world pension systems, for the purpose of use of their most successful experience are investigated.

Key words: pension reform, memory system, pension accumulation, a pension age, the government, a provision of pensions, social policy.

Луговенко Н. В. Мировой опыт внедрения пенсионных реформ: уроки для Украины.

Рассмотрены социально-экономические факторы влияния на внедрение пенсионного обеспечения в Украине. Исследованы аналогичные вопросы относительно реформирования мировых пенсионных систем, с целью использования наиболее удачного их опыта.

Ключевые слова: пенсионная реформа, накопительная система, пенсионные накопления, пенсионный возраст, государственное управление, пенсионное обеспечение, социальная политика.