

Т. Салькова

ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ (НА ПРИКЛАДІ ФРАНЦІЇ)

Розглянуто досвід державного управління системою пенсійного забезпечення у Франції. Визначено механізми, які спрямовані на удосконалення та підвищення ефективності управління в сфері пенсійного забезпечення населення.

Ключові слова: система пенсійного забезпечення населення, недержавне пенсійне забезпечення населення, приватні накопичувальні пенсійні фонди, професійні пенсійні схеми, соціальна допомога, прожитковий мінімум.

Ратифікувавши Угоду про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Україна отримала інструмент та дороговказ для своїх перетворень. На виконання вимог цієї угоди Україною було розроблено “Стратегію сталого розвитку “Україна – 2020”, яка визначила мету, вектори руху, дорожню карту, першочергові пріоритети та індикатори належних оборонних, соціально-економічних, організаційних, політико-правових умов становлення та розвитку України, а також виділила вектор безпеки, такий як захищеність соціально вразливих верств населення, і вектор відповідальності – пенсійну реформу [1].

В Україні передбачається запровадити трирівневу систему пенсійного забезпечення, що має ґрунтуватись на принципі соціального страхування, обов’язкових та добровільних накопичень. Це дасть змогу максимізувати соціальну захищеність людини завдяки диверсифікації джерел формування пенсійних виплат [2]. Але механізми, інструменти переходу до нової системи пенсійного забезпечення в державі все ще не визначені. Саме тому аналіз досвіду європейських країн щодо стану та основних тенденцій реформування системи пенсійного забезпечення є надзвичайно актуальним для України.

Реформування пенсійних систем у країнах Європейського Союзу досліджували такі вчені: Г. Атаманчук, В. Бідак, С. Біла, Н. Борецька, О. Воронін, В. Ворогін, А. Дегтяр, Н. Діденко, Л. Ільчук, В. Князева, С. Корецька, А. Крупнік, Е. Лібанова, О. Палій, І. Пушкар, І. Рудкевич, В. Скуратовський, В. Тертичка, М. Туленкова, А. Халецька, П. Шевчук, Н. Школьна та інші. Але дослідження страхових механізмів, залучення приватного сектора і самих застрахованих до фінансових механізмів пенсійних виплат, механізмів колективного страхування розглянуті недостатньо і потребують подальшого опрацювання.

Напрацьований досвід функціонування пенсійної системи у Франції становить значний інтерес для покращення державного управління пенсійної системи України. З огляду на те, що реформування пенсійної системи цієї держави характеризується новаторськими підходами до розробки і проведення реформ зі створення багаторівневих систем, а тому дослідження структури, механізмів проведених реформ, основних тенденцій розвитку системи пенсійного забезпечення дало б змогу виокремити складові, які впливають на покращення фінансового механізму пенсійного забезпечення, і застосувати позитивний досвід в Україні.

Метою статті є аналіз реформування багаторівневої системи пенсійного забезпечення у Франції.

Об'єктом дослідження є процеси становлення та функціонування сучасної пенсійної системи у Франції.

Предметом дослідження є підходи до розбудови проведення реформ зі створення багаторівневої систем пенсійного забезпечення з урахуванням досвіду Франції.

Загальною тенденцією формування пенсійної системи у Франції слід визначити проміжне становище між двома концептуальними моделями. Перша – “беверіджиська”, основою якої є пріоритетність мінімального рівня забезпечення для всіх громадян, а друга – “бісмаркська” модель, що передбачає тісний зв'язок розмірів пенсії та величини заробітної плати, з якої здійснювалися внески. Першу модель можна охарактеризувати як ліберально-солідарну, другу – як консервативно-корпоративну. З часу виникнення французька система пенсійного забезпечення визначила свою мету виходячи з “беверіджиської” концепції, а засоби її досягнення мали “бісмаркське” спрямування [3].

Але неухильне зростання дефіциту бюджету пенсійного забезпечення виявило необхідність проведення реформи. Це було обумовлено змінами макроекономічних, демографічних і соціальних умов: низькими темпами економічного розвитку, старінням населення, збільшенням навантаження на працездатне населення, а також значною часткою державних витрат у ВВП на соціальні програми. Франція займає друге місце серед європейських країн за обсягами витрат державного бюджету на соціальну сферу. Витрати становлять – 30% бюджету (450 млрд євро в рік) [4].

У 90-х рр. ХХ ст. розпочалася модернізація соціальної системи держави. Оскільки надходження в бюджет, джерелом яких здебільшого є податок з доходів, були недостатніми, то в 1991 р. був введений загальний соціальний внесок, а в 1996 р. – внесок на погашення соціальної заборгованості. Завдяки цим заходам збільшився обсяг зборів із інших видів доходів. Таким чином, обсяг коштів від стягнення податку з доходів становив тільки 66,5% від доходів соціального страхування [5].

Нова соціальна політика передбачала, передусім, зниження соціальних витрат, часткову приватизацію соціальної сфери, реорганізацію соціального забезпечення на страхових принципах і зміну пріоритетів у політиці зайнятості. Окрім загальної для Європи проблеми кризи “держави загального добробуту”, додатковим імпульсом для часткового скорочення широкомасштабних соціальних програм стала необхідність відповідності Маастрихтським критеріям інтеграції. Доцільно зазначити, що на відміну від інших економічно розвинених країн Євросоюзу, де в цей період домінували ідеї скорочення регулюючої ролі держави в економіці, реформування соціальних структур у Франції супроводжувалося посиленням впливу державної влади в управлінні системою соціального захисту [6].

Отже, французька система пенсійного забезпечення належить до змішаної моделі з переважно децентралізованим корпоративним управлінням, але з сильним державним регулюванням.

Розглянемо детальніше систему пенсійного забезпечення у Франції. Правовий механізм управління системою пенсійного забезпечення регламентований Кодексом соціального забезпечення Франції (1956 р.). Кодексом соціального страхування (2000 р.) та іншими нормативними актами. Кодекс соціального забезпечення Франції виділяє такі види обов'язкового соціального страхування: страхування по хворобі, яке включає в себе такі страхові випадки, як тимчасова непрацездатність, материнство (вагітність та пологи), інвалідність, смерть; страхування від нещасних випадків на виробництві та

професійних захворювань; страхування по старості, включаючи забезпечення соціальними пенсіями; страхування на випадок безробіття та сімейне страхування [7].

Про складність системи соціального захисту Франції свідчить, зокрема, система пенсійного забезпечення. У країні діє більше 100 основних і понад 300 додаткових видів пенсійного забезпечення. Пенсійна система складається з п'яти підсистем: 1) базових режимів для найманих працівників; 2) додаткових режимів; 3) спеціальних режимів для окремої категорії зайнятих; 4) базових режимів для самозайнятих осіб; 5) додаткових (факультативних) режимів. Кожна з них має свою специфіку, що проявляється у механізмі фінансування та порядку призначення пенсії [8].

Базові режими є головними в національній системі пенсійного забезпечення. Вони діють за єдиною методикою пенсійного забезпечення осіб, зайнятих у промисловості та торгівлі. За однією схемою функціонують як Національна каса страхування за віком, так і Центральна каса взаємного страхування у сільському господарстві – для сільських найманих працівників [9].

Базові пенсії за загальною схемою виплачуються:

1. Регіональними пенсійними касами і професійними касами з охорони здоров'я (Caisses (régionales) d'assurance retraite et de santé au travail – CARSAT).
2. Національною касою страхування за віком Ль-де-Франс для паризького регіону (Caisse nationale d'assurance vieillesse d'Ole de France (pour la région parisienne)).
3. Загальними касами соціального страхування для зарубіжних відділів (Caisses gйpйrales de sйcuritй sociale (pour les dйpartements d'outre-mer – CGSS)).
4. Касою соціального страхування в Майотті (CSS a Mayotte) [10].

У жовтні 2010 р. французький уряд вніс зміни до пенсійного законодавства. Раніше французи виходили на пенсію в 60 років, якщо вони платили пенсійні відрахування протягом 40,5 року, і в 65 років, якщо платили відрахування менше цього періоду. Уряд підвищив пенсійний вік, відповідно, до 62 і 67 років. Окрім того, необхідний термін виплати відрахувань до 2018 р. становитиме 42 роки. Потрібно відзначити, що вік виходу на пенсію чоловіків і жінок однаковий.

Тринадцять мільйонів пенсіонерів отримують базову пенсію (страхову пенсію). Середня сума страхової пенсії відповідно до повного стажу становить 1 072 євро на місяць. Але через комбінації мінімальної, максимальної пенсії розглядаються додаткові механізми пенсійного забезпечення. Максимальна заробітна плата для призначення базової пенсії у 2014 р. встановлювалася органами соціального забезпечення на рівні 3 129 євро на місяць. Відповідно до цього показника нараховуються максимальні пенсійні внески в базовому режимі. Виходячи з того, що пенсія становить 50% від заробітної плати, сума пенсії не може перевищувати 1564,50 євро на місяць, незважаючи на те, що розмір заробітної плати може перевищити цей показник [11].

У базовому режимі розглядається різний інструментарій для підвищення розміру пенсій. Наприклад, якщо на 1 квітня 2013 р. пенсія є нижчою 156,09 євро на рік, нараховується одноразова виплата у вигляді 15-кратної річної суми пенсії. Розглядаються варіанти призначення надбавки до пенсії подружжю, що має не менше трьох дітей, і одному з подружжя, на утриманні якого знаходиться інший, що не має власної пенсії, а також надбавки пенсіонерам, які потребують допомоги третьої особи, крім того, існує можливість спадкування пенсій тощо. Також пенсіонери мають право на мінімальний прожитковий мінімум. Тому "ASPA" (Солідарні виплати людям похилого віку) часто здійснює додаткові виплати до маленької базової пенсії або до пенсії за померлого

чоловіка/дружину. Щоб їх отримати, треба досягти 65 років (цей вік знижено до віку, в якому за законом настає право на отримання пенсії у випадку непрацездатності) і мати щомісячний дохід нижче 800 євро на місяць для однієї людини, 1 242 євро на місяць – для сімейної пари (з 1 жовтня 2014 р.) [12].

Окрім системи пенсійного забезпечення, в країні діє система соціальної допомоги, основою якої є ідея сприяння, що колись була заснована на основі благодійної діяльності. Соціальна допомога надається малозабезпеченим громадянам, які є непрацездатними з причин серйозного захворювання, старості або інвалідності. Джерелом фінансування допомог є державний бюджет Франції. Механізм правового регулювання з надання зазначених допомог врегульований Кодексом охорони здоров'я, сім'ї та соціальної підтримки [13].

Фінансовий механізм базового режиму здійснюється головним чином за рахунок соціальних внесків підприємців (8,2% від фонду заробітної плати) та найманих працівників (7,6% від зарплати). Окрім цих внесків, кошти на забезпечення базового режиму складаються зі спеціальних соціальних внесків, встановлених для окремих категорій – лікарів, журналістів, артистів тощо, а також трансфертів, які надходять зі спеціального фонду страхування за старістю. Частину коштів складають відсотки від розміщення вільних фінансових ресурсів, яке здійснюється Центральним агентством установ соціального страхування [14].

Загалом система пенсійного забезпечення у Франції складається із низки режимів, організованих за професійним принципом. Всі категорії найманих працівників у Франції (державні службовці, працівники медичних установ, шахтарі, працівники сільського господарства, державних підприємств, залізничники тощо) належать до спеціальних пенсійних режимів. Для осіб найманої праці, які охоплені загальним режимом, діє двоступенева система пенсійного забезпечення, яка включає базовий та додатковий режими пенсійного забезпечення (зокрема приватні накопичувальні пенсійні фонди, які не залежать від трансфертів із державного бюджету). Загальний режим системи соціального (пенсійного) забезпечення на початок ХХІ ст. включав 16 регіональних кас, що були об'єднані в національні каси страхування за старістю осіб найманої праці [15].

Додаткові пенсії є обов'язковими для всіх працівників, які підлягають обов'язковому страхуванню за віком, утворюючи, таким чином, другий рівень пенсійного забезпечення. У березні 1947 р. між національним союзом роботодавців і профспілками було укладено колективну угоду про створення додаткової пенсійної схеми для керівних співробітників, що отримала назву AGIRC (Генеральна асоціація пенсійних установ для керівників – Association générale des institutions de retraite des cadres), що охопила тільки управлінський і виконавчий персонал. AGIRC – це справжнє новаторство в справі соціального забезпечення, вона мала величезний успіх на той час. У грудні 1961 р. було підписано другу національну і міжпрофесійну угоду. Для всіх компаній, що належали до національного союзу роботодавців, була встановлена єдина ставка обов'язкових відрахувань і створена ARRCO (Асоціація додаткових пенсійних схем службовців – Association des régimes de retraite complémentaire) – система фінансової солідарності різних професій. Як наслідок, у 1962 р., крім базового соціального забезпечення, велика частина працюючого населення Франції була охоплена додатковою пенсійною схемою. І, нарешті, у 1972 р. парламент прийняв закон, що поширив додаткову схему на ті деякі компанії, які не були пов'язані колективними угодами [16].

Щорічно працівник і його компанія відраховують певний відсоток заробітної плати в пенсійну схему. Внески до схеми ARRCO не можуть перевищувати суми заробітку, встановленої пенсійною схемою в 3 рази, схема AGIRC – суми заробітку, встановленої пенсійною схемою, в 8 разів [17]. Після цього сплачені внески перетворюються в умовні одиниці вартості або бали (пенсійні пункти), які накопичуються на індивідуальному пенсійному рахунку. Кількість балів, придбаних протягом року, визначається шляхом ділення суми внесків на ціну одного пенсійного балу в поточному році. Таким чином, застраховані щорічно збільшують кількість придбаних ними пенсійних балів. Наприкінці трудової діяльності розмір річної пенсії визначається на основі кількості пенсійних балів на індивідуальному рахунку. Її розмір дорівнює кількості пенсійних балів, помноженому на ціну балу в рік призначення пенсії. У подальшому розмір пенсії залежить тільки від вартості пенсійного балу в рік виплати пенсії. Вартість балів рік від року змінюється: розмір визначає рада директорів підприємства з фінансових ресурсів, виходячи, зокрема, з соціальних міркувань [18]. Наприклад, річна вартість балу на 1 квітня 2015 р. становила: ARRCO – 1,2513 євро, а AGIRC – 0,4352 євро [19]. Отже, розмір призначених додаткових обов'язкових пенсій у ARRCO і AGIRC буде залежати від кількості балів, нарахованих протягом всього страхового періоду працівника і віку, в якому призначено пенсію.

Таким чином, управління пенсійними схемами ARRCO і AGIRC здійснюється за участю державних органів, представників профспілок та роботодавців. Пенсійні виплати за цими схемами залежать від відрахувань із заробітної плати працівників нинішніх, розмір яких визначається колективною угодою. Щорічний розмір пенсії колишніх працівників нараховується від суми отриманих відрахувань, які розподіляються між пенсіонерами пропорційно накопичених часток (одиниці вартості або кількості балів).

ARRCO фінансується з обов'язкових внесків підприємців – 7,9% від суми заробітної плати і найманих працівників – 2%. У AGIRC загальний розмір внесків становить 12%, з яких 8% платять роботодавці, а 4% – працівники. Виплата з додаткових пенсійних режимів (у середньому 20% заробітної плати) істотно підвищує загальний дохід пенсіонерів (у базових режимах в середньому 50% заробітної плати) [20].

Окрім загального обов'язкового режиму пенсійного забезпечення, існує загальний обов'язковий режим для самозайнятих працівників, що функціонує під егідою галузевих кас: Національної автономної каси по виплаті допомоги по старості ремісникам; Національної каси страхування по старості осіб вільних професій; Національної каси французьких адвокатів. Внески та способи розрахунку пенсій визначаються у кожному випадку спеціальними угодами між відповідними касами та асоціаціями самозайнятих працівників [21].

На сучасному етапі, у Франції почали з'являтися додаткові факультативні режими, засновані на принципах “капіталізації”. Але широкого поширення вони не отримали, ними охоплено лише 3% пенсіонерів. Подібні фонди діють на окремих підприємствах, галузевих пенсійних касах, страхових компаніях. У трудових угодах, укладених найманими працівниками і підприємцями, містяться спеціальні положення про пенсійне забезпечення, про способи і розміри внесення відповідних соціальних внесків. З метою заохочення розвитку подібних режимів, держава звільняє від податку частину соціальних внесків. Пільгове оподаткування поширюється також на спеціальні приватні фонди, які залучають індивідуальні внески населення [22].

Як результат такої багатоваріантної системи пенсійного забезпечення, один працівник отримує в середньому 2,8 різних пенсій. Особливістю пенсійної системи Франції

залишається висока норма заміщення, тобто великий розмір пенсії порівняно з попередньою заробітною платою. У середньому норма заміщення всіх видів пенсій становить 78% для чоловіків та 72% для жінок. У випадку, коли зарплата була нижче певного рівня, розмір пенсії встановлюється за пільговим коефіцієнтом. Ця риса пенсійної системи отримала назву “соціал-демократичного шедедру” [23]. Існуючий метод розрахунку пенсій (за наявності встановленого страхового стажу та віку виходу на пенсію) дає змогу пенсіонерам зберегти попередній рівень життя.

Особливістю функціонування пенсійної системи у Франції є проміжне становище між “бісмаркською” та “беверіджською” системами щодо принципів організації механізмів пенсійного забезпечення. Система пенсійного забезпечення – це складний організаційний механізм, який представлений багаторівневими – державними та професійно-галузевими, загальними та додатковими, але загальнонаціональними та обов’язковими схемами страхування. Це проявляється у тому, що при збереженні державного регулювання солідарної системи пенсійного забезпечення діють механізми накопичувального, страхового та недержавного пенсійного забезпечення. Велике значення у Франції набуває тенденція приватизації пенсійних зобов’язань держави. Це передбачає, своєю чергою, передачу зобов’язань держави щодо страхового пенсійного забезпечення (додаткової державної пенсії) працівників приватним організаціям. Такий досвід державного управління необхідно враховувати при реформуванні пенсійної системи України.

Список використаної літератури

1. Стратегія сталого розвитку “Україна – 2020” [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 5/2015 від 12.01.2015 р. — Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
2. Україна в 2008 році: процеси, результати, перспективи. Біла книга державної політики [Текст] / за заг. ред. Ю. Г. Рубана. — К. : НІСД, 2008. — 186 с.
3. Снисаренко К. Л. Реформы системы социального обеспечения во Франции (1993 – 1997 гг.) / К. Л. Снисаренко // Белорусский журнал международного права и международных отношений [Текст]. — 2004. — № 4. — С. 65.
4. Буригіна І. О. Досвід Франції у реформуванні системи соціальних послуг і розбудові соціальної політики / І. О. Буригіна, Н. І. Зайченко // Проблеми соціальної роботи в аспекті реформування соціальних відносин [Текст] : матер. Всеукр. наук.-практ. конф. (27 березня 2008 р., м. Чернігів) / [за ред. Н. І. Кривокоць] : у 2 т. Т. 1. — Чернігів : Чернігівський державний інститут права, соціальних технологій та праці, 2008. — С. 292—296.
5. Романець О. В. Система соціального захисту: Досвід Франції / О. В. Романець // Наукові записки Національного університету “Острозька академія” [Текст]. — Вип. 10. — Ч. 2. — С. 410. — (Серія: Економіка).
6. Лукьянова Г. И. Система социальной защиты во Франции (пути реформирования) / Г. И. Лукьянова // Современная Европа [Текст]. — 2001. — № 4. — С. 62.
7. Code de la sécurité sociale [Text]. — Paris : DALLOZ, 2010. — P. 22.
8. Лукьянова Г. И. Система социальной защиты во Франции... — С. 62.
9. Там же. — С. 62.
10. Французька система соціального захисту працівників (загальна схема) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.cleiss.fr/docs/regimes/regime_france/an_index.html.

11. Ключові показники базової пенсії [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.notretemps.com/retraite/chiffres-cles-de-la-retraite-de-base-des-salaries,i5084>.
12. Там само.
13. Code de la santé publique, de la famille et de l'aide sociale [Text]. — Paris : DALLOZ, 2009. — P. 22.
14. Лукьянова Г. И. Система социальной защиты во Франции... — С. 63.
15. Ларін М. Фінансова незалежність французьких пенсіонерів / М. Ларін // Юридичний вісник України [Текст]. — 2002. — 31 серп. — 6 верес. — С. 11.
16. Мартин Е. Социальное обеспечение в Великобритании и Франции [Электронный ресурс] / Е. Мартин. — Режим доступа : <http://polit.ru/article/2005/08/23/martin>.
17. Французька система соціального захисту працівників (загальна схема)...
18. Мартин Е. Социальное обеспечение в Великобритании и Франции...
19. Французька система соціального захисту працівників (загальна схема)...
20. Лукьянова Г. И. Система социальной защиты во Франции (пути реформирования)... — С. 64.
21. Там же. — С. 64.
22. Там же. — С. 62.
23. Там же. — С. 63.

Стаття надійшла до редакції 25.03.2017

Схвалена до друку редколегією 24.04.2017

T. Salkova

EXPERIENCE OF PUBLIC ADMINISTRATION OF PENSION PROVISION: THE EXAMPLE OF FRANCE

This article studies the experience of public administration of pension provision in France. The article defines mechanisms aimed at improving and increasing management efficiency in the field of pension provision.

Key words: system of pension provision, private pension provision, private accumulative pension funds, occupational pension schemes, social assistance, subsistence minimum.