

УДК 368.914

Рейкін В.С.
кандидат економічних наук,
доцент кафедри фінансів та кредиту,
Східноєвропейський національний університет імені Лесі Українки

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД НАКОПИЧУВАЛЬНОЇ ПЕНСІЙНОЇ СИСТЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЙОГО ЗАПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано переваги та недоліки різноманітних пенсійних систем, досліджено їхні базові принципи формування та проблеми функціонування. Наведено генезу та міжнародний досвід пенсійного забезпечення різних країн. Обґрунтовано можливості застосування та переваги загальнообов'язкової накопичувальної пенсійної системи в умовах нестійкого розвитку національної економіки. Зроблено висновок, що пенсійне реформування повинно реалізовуватися в комплексі із трансформаціями податкової системи, ринку капіталів та ринку праці.

Ключові слова: накопичувальна пенсійна система, солідарна пенсійна система, коефіцієнт заміщення, пенсійний вік, пенсійний фонд.

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ НАКОПИТЕЛЬНОЙ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ЕГО ВНЕДРЕНИЯ В УКРАИНЕ

Рейкін В.С.

В статье проанализированы преимущества и недостатки разнотипных пенсионных систем, исследованы их базовые принципы формирования и проблемы функционирования. Приведены генеза и международный опыт пенсионного обеспечения разных стран. Обоснованы возможности применения и преимущества общеобязательной накопительной пенсионной системы в условиях неустойчивого развития национальной экономики. Сделан вывод, что пенсионное реформирование должно реализовываться в комплексе с трансформациями налоговой системы, рынка капиталов и рынка труда.

Ключевые слова: накопительная пенсионная система, солидарная пенсионная система, коэффициент замещения, пенсионный возраст, пенсионный фонд.

INTERNATIONAL EXPERIENCE OF ACCUMULATIVE PENSION SYSTEM AND PROSPECTS OF ITS IMPLEMENTATION IN UKRAINE

Reikin V.

In the article advantages and disadvantages of different pension systems are analysed, their basic principles of formation and problems of functioning are investigated. Genesis and international experience to overcome the crisis in the pension system are shown. It is proved that the compulsory accumulative component should not be interpreted as a vulnerable component, but as a financial instrument to balance the whole pension system. Considered demographic problem of «aging» the population of Ukraine is complicated by one of the greatest values of total pension payments relative to GDP. It is proved that raising the retirement age is not the only compulsory condition for leveling the imbalance of the pension system in Ukraine. A number of compensators that partially solve the shortage of the pension fund is proposed.

It was concluded that pension reform must be implemented in conjunction with the transformation of the tax system, capital market and the labor market.

Keywords: accumulative pension system, PAYG pension system, the replacement rate, retirement age, pension fund.

Постановка проблеми. Існування пенсійного забезпечення обумовлене схильністю людей витрачати кошти переважно для досягнення поточних, а не майбутніх цілей, незалежно від три-валості очікуваного періоду.

Існує два загальнозвичаних концептуальних підходи до пенсійного страхування. Перший базується на законодавчому принципі солідарного страхування всіх осіб суспільства від різноманітних життєвих ризиків (старості, безробіття, хвороби, інвалідності і т.п.) та полягає у поточно-роздільному фінансуванні. В основі другого концептуального підходу лежить принцип, згідно якого кожна особа відповідальна за формування власних життєвих умов. Основна відмінність між двома підходами полягає в офіційно затвердженному праві пенсіонерів на отримання належної їм частки при розподілі національного доходу. У випадку розподільчої схеми – це формалізований законом принцип солідарності, а щодо накопичувальної системи – право власника капіталу на отримання доходу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. За результатами фундаментального дослідження Світового банку [11] та його рекомендацій декілька десятків країн світу почали поступово впроваджувати накопичувальну пенсійну систему (в Чилі такий підхід взагалі реалізовувався у примусовому порядку [3]). Згодом пенсійні системи, що базуються на накопичувальному принципі, були створені також в Індонезії, Малайзії, Індії, Угорщині, Казахстані та масово в інших країнах. Переход до накопичувальних схем здійснювався в різних формах та масштабах, відбувалася фрагментація пенсійних систем із формуванням окремих сегментів на основі різноманітних принципів. Зокрема, в Польщі ставка страхового внеску на формування накопичувальної пенсії від початку була знижена у 2 рази та збережена для молоді (до 30 років) та середньої вікової категорії (30-50 років) [10, с. 148-150]. При цьому одночасно зменшувалася частка пенсій нарахованих за солідарною схемою та ускладнювалися умови її отримання. І хоча з часом відбулося деяке зниження ступеня охоплення населення накопичувальною системою, загалом вона отримала стійкий розвиток на міжнародному рівні (повністю ліквідували обов'язковість цієї системи лише Аргентина та Угорщина [9]).

Пріоритетна увага до накопичувальних пенсійних систем на міжнародному рівні перво-чергово була обумовлена об'єктивними економічними недоліками солідарних схем розподілу, а також відносними успіхами пенсійного реформування на початковому етапі в низці країн, зокрема в 80-х рр. ХХ ст. в Чилі. Однак, з часом чилійський досвід виявив негативні риси моно-накопичувальної системи, основними з яких були висока вартість адміністрування пенсійних фондів та перевищення загальної чисельності учасників порівняно з тими працівниками, які фактично сплачували відповідні внески. Очевидно, що в умовах високого рівня безробіття та загальної бідності населення, забезпечити утримання стійкого розвитку накопичувальної системи протягом тривалого періоду було неможливо.

Одночасно інші латиноамериканські країни, такі, як Аргентина, Колумбія, Перу та Уругвай, обрали варіант збереження солідарних розподільчих схем із паралельним обов'язковим впровадженням накопичувального механізму, фактично сформувавши комбіновані дворівневі системи пенсійного забезпечення. Частка пенсійних внесків у цих країнах становила від 8% (Перу) до 15% (Уругвай) місячного доходу працівника [10, с. 181; 10, с. 187]. При цьому важливим є існування права вибору між солідарною та накопичувальною системами, а також право вільного переходу між ними. Окремі країни (зокрема, Словаччина, Угорщина, Колумбія) надають учасни-

кам пенсійного страхування моживість вибирати: повернутися з другого рівня на перший, або брати участь як в солідарній, так і в накопичувальній системі [9; 10, с. 172].

Мета статті. На основі дослідження міжнародного досвіду визначити перспективи запровадження в Україні обов'язкової накопичувальної пенсійної системи.

Виклад основних результатів дослідження. Ефективність функціонування накопичувальної системи суттєво залежить як від суб'єктивних чинників, так і від загальноекономічних факторів, вплив яких розцінюється двояко. Рівень доходності зазначененої системи може бути надто волатильним, залежно від динаміки економічної кон'юнктури країни та якості фінансового менеджменту. У зв'язку із цим постійно існують ризики втрати (знецінення) пенсійних збережень та зниження рівня інвестиційних доходів порівняно зі сталими показниками солідарних систем. Причому подібний стан може спостерігатися як на трансформаційних ринках, так і на відносно розвинених ринках капіталів. Зазначені ризики особливо посилюються у періоди фінансово-економічних криз.

Міжнародний досвід нівелювання кризових явищ у пенсійних системах досить різноманітний. Наприклад, в Естонії оголошувалися «пенсійні канікули»: на 2 роки були знижені обов'язкові внески у пенсійну систему; Латвія та Литва збільшили ставку відрахувань у солідарну частину, зменшивши накопичувальні пенсійні внески [9, с. 17]. В Ірландії орієнтовно половина пенсійного фонду другого рівня під час кризи була використана для вирішення поточних економічних проблем – рекапіталізації банків [3]. В Аргентині та Угорщині взагалі застосовувалися радикальні дії – відбулася націоналізація активів приватних пенсійних фондів [9, с. 11].

Узагальнюючи міжнародний досвід подолання кризових явищ у системі пенсійного забезпечення, важливо зазначити таке: фінансові ресурси, які формувалися за накопичувальною схемою, часто використовувалася в якості фонду вирівнювання для покриття касових розривів першого рівня, після чого грошовий потік переспрямовувався за своїм базовим призначенням. Фактично, кошти другого рівня слугували своєрідним незадекларованим амортизатором для підтримки солідарної системи. Тому вважаємо, що, насамперед, необхідно трактувати обов'язкову накопичувальну складову не як вразливу компоненту, а як фінансовий інструмент збалансування всієї пенсійної системи.

Основні переваги накопичувальної системи зводяться до такої аргументації:

- з'являється додаткова мотивація для детінізації (підвищення ступеня формалізації) ринку праці;
- забезпечується соціальна справедливість за рахунок диференціації пенсій залежно від розміру оплати праці та ефективності використання накопичень;
- існує принципова неможливість виникнення надлишкових зобов'язань в межах накопичувальної пенсійної системи;
- нівелюється вплив демографічних проблем, властивий солідарним розподільчим системам;
- виникає можливість вибору пенсійних фондів;
- одночасно забезпечуються умови для досягнення цілей другого рівня: зростання національних сукупних збережень, виникнення нових джерел для довгострокових інвестицій та розвиток внутрішнього ринку капіталів.

Необхідність реформування пенсійного забезпечення в Україні обумовлене цілим комплексом невирішених соціально-економічних проблем, пріоритетним із яких вважаємо детінізацію національного ринку праці.

За оцінками автора, на тіньовому ринку праці України щорічно виплачується близько 200 млрд. грн. тіньової заробітної плати. Обсяги занижених соціальних внесків за рахунок масово поширеної практики приховування заробітних плат оціночно становлять 50% всієї величини у країні («сіра» частка). Внаслідок цього Пенсійний фонд кожного року недоотримує до

50 млрд. грн. надходжень, а його дефіцит становить орієнтовно чверть держбюджету країни. Одночасно біля третини населення, зайнятого в національній економіці, взагалі не сплачує ніяких коштів у пенсійну систему («чорний» ринок). При цьому основна маса працівників із середнім рівнем оплати праці за період трудової діяльності заробляє право на отримання трохи більшого від мінімального розміру пенсії за віком.

Станом на поч. 2017 року в Україні налічувалося 11,9 млн пенсіонерів [8]. Співвідношення чисельності працюючого населення та пенсіонерів в Україні за статистичними даними становить 1,46, а середня тривалість життя та очікувана у пенсійному віці – відповідно 71,4 та 18,4 роки [2; 4]. В Україні демографічна проблема «старіючої нації» посилюється однією із найбільших у світі величиною загальних пенсійних виплат відносно ВВП країни (рис. 1).

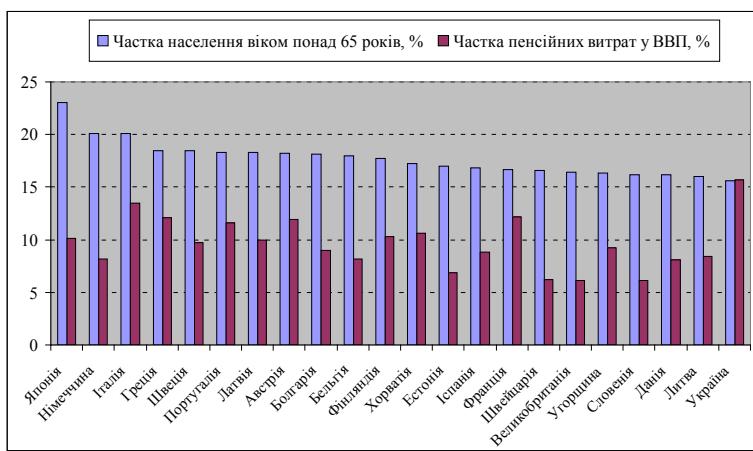


Рис. 1. Демографічна проблема «старіння» населення у контексті пенсійного навантаження на ВВП країни [6]

Як видно із рис. 1, за часткою осіб старших 65 років серед всього населення Україна перевищує на 22-й позиції. За прогнозними даними ООН частка осіб понад 60 років у загальній віковій структурі населення України досягне 19% у 2050 році, що відповідатиме середньосвітовому рівню (20%) [7, с. 48]. Однак, на відміну від низки європейських держав, пенсійне навантаження на ВВП в Україні найбільше – 15,7% (максимальний показник – 19% у 2009 році). Такі відносно непропорційні витрати суттєво не впливають на покращення життєвого стану пенсіонерів, залишаючись на дуже низькому рівні за паритетом купівельної спроможності. Тобто, класична солідарна система – результат специфічної демографії і тому не може бути постійним моноявищем.

В якості універсального інструмента коригування співвідношення між чисельністю працюючих (платників внесків) та пенсіонерів науковцями переважно пропонується підвищення пенсійного віку [7, с. 55-56], що співпадає також із рекомендаціями реформування пенсійної системи України з боку МВФ. Тим самим планується досягнути стабільності коефіцієнта заміщення у довгостроковому періоді, внаслідок чого не виникатиме перерозподільчого конфлікту між поколіннями у солідарній системі.

Коефіцієнт заміщення (один із найчастіше застосовуваних індикаторів аналізу пенсійних виплат) прямо залежить від ставки ЄСВ та обернено – від коефіцієнта вікового навантаження (кількість пенсіонерів на одного працівника). Оскільки всі три вищезазначені параметри взаємозв'язані між собою, то зміна одного з них призводить до диспаритету при стабільності

інших. Відповідно, якщо із-за несприятливої демографічної ситуації коефіцієнт вікового навантаження зростає, то математично підвищення пенсійного віку виглядає як єдине оптимальне рішення проблеми старіння населення країни. Однак, такі, на перший погляд, логічні та чіткі аргументи базуються на нереалістичних та досить довільних припущеннях:

1) гіпотеза щодо константи (стійкості) коефіцієнта заміщення є неочевидною, оскільки база нарахування соціальних внесків може «розширятися» як за рахунок ефекту детінізації зарплат, так і за рахунок їх абсолютноного збільшення в умовах зростання ВВП;

2) інше потенційне заперечення – соціально застраховані особи переважно не в змозі працювати довше з точки зору тривалості їхнього життя (для прикладу: цей показник в Україні становить лише 66,4 років для чоловіків станом на поч. 2016 року [2]).

Отже, пряме підвищення пенсійного віку явно порушує стійкість пенсійної системи через дисбаланс інтересів її учасників та не сприяє детінізації ринку праці в Україні загалом. Тому не погоджуємося із тими науковцями, які стверджують, що збільшення пенсійного віку – обов'язкова умова нівелювання розбалансованості пенсійної системи України [1, с. 1].

Враховуючи вищепередне, вважаємо, що актуальність та необхідність пенсійного реформування в Україні шляхом запровадження обов'язкової накопичувальної системи не викликає сумнівів.

Щодо аспекту обов'язковості пенсійних накопичень, слід звернутися до світового досвіду. Добровільний принцип притаманний переважно англосаксонським країнам (зокрема, існує в Австралії, Великобританії, США) та Японії. Одночасно в низці розвинених європейських країн запроваджений обов'язковий накопичувальний рівень пенсійного забезпечення (Іспанія, Італія, Німеччина, Франція, скандинавські країни). Додатковий аргумент на користь введення принципу обов'язковості – низький ступінь охоплення населення недержавним пенсійним забезпеченням [5].

Оскільки для успішного функціонування накопичувальної схеми існує два базових обмеження – розмір зарплати та вік – то обов'язковою така система має бути тільки для осіб із доходами, що перевищують мінімальний прожитковий рівень, у віці, який дасть змогу забезпечити найменш допустимий страховий стаж для виходу на пенсію. Поступове залучення до загальнообов'язкової накопичувальної системи пропонується для осіб віком до 30-35 років, період економічної активності яких ще досить тривалий. При цьому виникає ситуативна проблема переходного періоду, що стосується, насамперед, нинішніх пенсіонерів, які отримують виплати тільки за розподільчою схемою; тому ця вікова категорія не братиме участі в обов'язковому пенсійному реформуванні.

Відповідно до базової мети податкової реформи в Україні, яка вступила в дію з 2016 року, фіскальне навантаження на бізнес-середовище суттєво зменшується, насамперед, за рахунок зниження ставки ЄСВ до 22%. Отже, з'являється вагомий стимул для детінізації заробітних плат зокрема, та ринку праці загалом. При цьому бюджет Пенсійного фонду має бути збалансований шляхом скорочення його дефіциту, що одночасно послаблюватиме фінансове навантаження на держбюджет країни. Звідси виникає проблема пошуку компенсаторів, яка є наслідком дилеми «пенсійних ножиць»: зниження фіскального навантаження на роботодавців (шляхом зменшення ставки ЄСВ) з метою детінізації ринку праці закономірно призводить до тимчасового скорочення доходів Пенсійного фонду і, як наслідок – до зростання його бюджетного дефіциту.

Міжнародний досвід пенсійного реформування в контексті зазначененої проблематики надто диференційований, а інколи і протилежний за спрямуванням. Орієнтовно половина країн ОЕСР збільшили пенсійний вік або планує зробити це в найближчому майбутньому (в середньому – до 65 років незалежно від статі; у Великобританії – до 68 років), що зменшує загальну чисельність пенсіонерів. Одночасно, як правило, запроваджуються більш жорсткі умови дострокового

виходу на пенсію. В якості альтернативи підвищення пенсійного віку ряд європейських країн ввели обернений взаємоз'язок між рівнем виплат та тривалістю життя.

Окрім вікового чинника активно використовуються також зміни в методології нарахування пенсійних зобов'язань. Зокрема, Італія, Польща, Словаччина та Угорщина посилили взаємоз'язок між внесками та величиною пенсій, елімінуючи значну перерозподільчу частину; Німеччина та Японія скоротили розміри соціальної допомоги, в т.ч. для осіб із незначними доходами; Австрія та Великобританія використовують частину коштів, що створюються у більш пізньому пенсійному віці, для підвищення соціальних виплат особам із низькими заробітками [10]. Досить цікавим є досвід Швеції, де зростання розміру пенсій залежить від темпів приросту ВВП країни [9].

Підsumовуючи наведені приклади світового досвіду, слід зауважити, що такі варіанти для України, як збільшення пенсійного віку, зменшення розміру пенсійних виплат чи повернення до більших ставок ЄСВ – абсолютно безперспективні та неприйнятні. Вважаємо, що в нинішніх умовах надто значних обсягів тінізації національної економіки реформування пенсійної системи повинно здійснюватися шляхом реалізації обов'язкової накопичувальної складової другого рівня одночасно із введенням низки компенсаторів, спрямованих на збалансування дефіциту Пенсійного фонду України. До таких стратегічних заходів та пропозицій відносимо наступні:

1. Законодавче забезпечення права на спадкування пенсійних коштів. У зв'язку із низьким життєвим рівнем в Україні часто виникає ситуація коли людина, яка сплачувала внески в солідарний фонд протягом своєї трудової діяльності, не доживає до настання пенсійного віку. Тобто існує проблема ранньої смертності майбутніх пенсіонерів. Оскільки всі кошти, які надійшли на індивідуальний пенсійний рахунок, повинні бути власністю кожної окремої особи, то слід запропонувати право на спадкування пенсії. В такому випадку пенсійний капітал переходить правонаступнику. У протилежній ситуації, пенсійні виплати повинні здійснюватися на очікуваний період тривалості життя (за даними досліджень демографів); після закінчення коштів другого рівня пенсіонер отримуватиме лише базову мінімальну величину із солідарної системи.

2. Розширення бази нарахувань у Пенсійний фонд за рахунок ліквідації існуючої межі максимального розміру заробітної плати, з якої сплачується ЄСВ (25 мінімальних прожиткових мінімумів для працездатного населення). Для порівняння: граничний розмір заробітної плати, з якої нараховуються пенсійні внески, повністю відсутній у 7 країнах ОЕСР, а в 17 країнах середня величина зазначеного обмеження становить 275% від розміру зарплати [10, с. 20-22]. У результаті пропорційного оподаткування великих персональних доходів забезпечується принцип соціальної рівності та часткова компенсація подальшого зменшення ставки ЄСВ.

3. Введення утримань пенсійних внесків із пасивних доходів від капіталу. Податкове навантаження при виплаті роялті чи дивідендів (переважно за ставкою 5%) в декілька раз нижче, ніж при оплаті праці, що слід розцінювати як приховану корупцію на користь власників бізнесу та рантьє.

4. Зниження базової ставки ЄСВ до 15% (одночасно із ПДФО, зберігаючи відносний паритет оподаткування для роботодавців та найманих працівників). Фіiscalne навантаження на одну гривню виплаченої зарплати в Україні залишається досить високим, що призводить до значної частки тінізації ринку праці.

5. Верифікація законності призначення пільгових пенсій із одночасним скорочення їхнього переліку. Більш дієвий контроль отримувачів пільг та преференцій можливий введенням відкритого електронного реєстру пенсіонерів.

6. Інституційне інтегрування пенсійної системи із податковою для забезпечення формальної можливості фіскалізації дефіциту Пенсійного фонду шляхом заміщення соціальних внесків податками. ЄСВ за формулою фактично є одним із податків, які регулюються податковим законодавством.

Висновки. Окремі параметричні зміни солідарної розподільчої системи неспроможні ефективно вирішувати загальну проблему забезпечення адекватного життєвого рівня пенсіонерів. Міжнародний досвід пенсійного реформування пов'язаний в основному із впровадженням та трансформацією накопичувальних схем.

Солідарна та накопичувальна системи пенсійного забезпечення в сучасних економічних умовах не є абсолютно досконалими, оскільки мають як притаманні їм переваги, так і недоліки. До перманентних недоліків накопичувальної системи, насамперед, слід віднести волатильність доходності пенсійних активів, інвестиційні ризики та недовіру населення.

Фінансово-економічні кризи виявили недосконалість практично будь-яких пенсійних схем, які значною мірою залежні від стану фінансових ринків. При цьому кошти накопичувальної системи можуть використовуватися як кредитні в якості фонду збалансування солідарної системи для нівелювання негативних наслідків кризових явищ. Тому вважаємо, що в умовах невизначеності та нестійкого розвитку національної економіки найбільш оптимальним є компромісне рішення щодо комбінованого функціонування пенсійних систем першого та другого рівнів.

Оскільки альтернативи солідарній та накопичувальній системі наразі не існує, дискусії виникають лише щодо їх потенційної архітектури та окремих компонент. Солідарна схема розподілу спрямована на забезпечення мінімального рівня соціального захисту для всіх осіб в якості базису системи пенсійного забезпечення. Такий мінімум повинен гарантуватися державою (насамперед – коефіцієнт найменшого заміщення) та збільшуватися лише одночасно із економічним зростанням. Можливість диференціації при цьому реалізується впровадженням накопичувальної пенсійної системи. Її раціональна структура залежить від специфіки соціального захисту, інституціональних характеристик країни та має забезпечувати диверсифікацію ризиків між індивідом і державою, здатність протистояти волатильності фінансових ринків та нестабільноті солідарної системи.

Введення в дію загальнообов'язкової накопичувальної системи в Україні та впровадження заходів пенсійного реформування другого рівня є однією із пріоритетних умов посилення індивідуальних стимулів і мотивів для суттєвої формалізації доходів застрахованих осіб зокрема, та детинізації національного ринку праці загалом. Це в свою чергу сприятиме збільшенню бюджетних доходів, грошових збережень на індивідуальних рахунках працівників та зростанню реального розміру виплат базової пенсії.

Пенсійні новації мають реалізовуватися не ізольовано, а в контексті логічного взаємозв'язку одночасних, послідовних і комплексних реформ податкової системи, ринку капіталів та ринку праці.

1. Башко В. Й. Шляхи досягнення збалансованості пенсійної системи в Україні // Фінанси України. – 2015. – № 6. – С. 97-107.
2. Державна служба статистики України: середня очікувана тривалість життя [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2007/ds/nas_rik/nas_u/nas_rik_u.html.
3. Дзісь-Войнаровский Н. Кризис пенсіонного віку [Електронний ресурс] / Н. Дзісь-Войнаровский / Режим доступу: slon.ru/articles/63958/.
4. Інститут демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи НАН України (демографічні таблиці) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.idss.org.ua/.
5. Інформація про стан і розвиток недержавного пенсійного забезпечення України [Електронний ресурс] / Національна комісія державного регулювання у сфері ринків фінансових послуг. – Режим доступу: nfp.gov.ua/content/stan-i-rozvitok-npz.html.

6. Кухта П. Доживуть не всі: що не так з державними пенсіями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.epravda.com.ua/publications/2015/10/29/565112/.
7. Лондар С.Л. Вплив фактора вікової структури населення на збалансованість пенсійної системи у довгостроковому періоді / С.Л. Лондар, В.Й. Башко // Фінанси України. – 2011. – № 10. – С. 44-58.
8. Пенсійний фонд України: дані про чисельність пенсіонерів та пенсійних виплат [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.pfu.gov.ua/pfu/control/uk/publish/category?cat_id=95533.
9. Пенсионные системы после кризиса / Центр макроэкономических исследований. – М.: Сбербанк России, 2011. – 22 с.
10. Уайтхаз Э. Пенсионная панорама. Пенсионные системы 53 стран / Э. Уайтхаз. – Всемирный банк. – М.: Весь мир, 2008. – 224 с.
11. Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth (A World Bank Policy Research Report) / N.Y.: Oxford University Press, 1994. – 402 p.

E-mail: Vitaliyreikin@gmail.com