

**Віталій Толуб'як,**

кандидат наук з державного управління,

докторант кафедри економічної політики НАДУ

## **Пенсійна реформа: зарубіжний досвід та вітчизняна практика**

У статті розглянуто та проаналізовано основні тенденції державної політики реформування пенсійних систем зарубіжних країн, визначено подальші напрями здійснення державної політики реформування пенсійного забезпечення в Україні.

*Ключові слова:* пенсійна політика, пенсійна система, пенсійна реформа, демографічна ситуація, солідарна та накопичувальна пенсійні системи, пенсійний вік.

Main tendencies of foreign countries government policy aimed to reform pension systems are observed and analyzed in this article. Further directions of government policy conduction aimed to reform pension system are defined.

*Key words:* pension policy, pension system, pension reform, demographic situation, solidarity and funded pension systems, retirement age.

*Постановка проблеми.* Розпочата ще в 2003 р. пенсійна реформа в Україні далека до завершення. На сьогодні пенсія не є гарантією від бідності; пенсійна система залишається соціально несправедливою - як за професійною, так і за гендерною ознакою; не відбулася детінізація заробітків і доходів громадян; Пенсійний фонд України не може обійтися без дотацій з державного бюджету; упровадження загальнообов'язкової накопичувальної системи (другий рівень) не відбулося; недержавне пенсійне страхування (третій рівень пенсійної системи) розвивається вкрай повільно. У зв'язку з цим є необхідність поглибленого вивчення зарубіжного досвіду реформування пенсійної системи та визначення подальших кроків реформування системи пенсійного забезпечення в Україні.

*Аналіз останніх публікацій.* Вагомий внесок у вирішення проблем державного управління соціальним захистом та пенсійним забезпеченням зробили такі науковці й практики, як Е.Лібанова, В.Мельничук, О.Кіндратець, О.Нікітчина, Л.Краховецька, І.Бенько, Н.Куряча та ін. Проте на сьогодні питання реформування пенсійної системи залишається актуальним і потребує подальшого всестороннього вивчення з

урахуванням основних загальносвітових і власних національних тенденцій та визначення напрямів його подальшого вирішення.

*Мета* статті - провести аналіз зарубіжного досвіду реформування пенсійних систем та визначення напрямів подальшого реформування пенсійної системи України з урахуванням сьогоденної ситуації в країні та світі.

*Вклад основного матеріалу.* Головною метою створення пенсійних систем було зниження бідності серед людей похилого віку. Припускалося, що їх бенефіціари старі й бідні. У наш час, коли люди виходять на пенсію відносно рано, а пенсіонери не обов'язково старші за працюючих, пенсійні системи перестали працювати відповідним чином з точки зору структури бідності. Вони перетворилися на структуру, яка дає змогу розподіляти доходи протягом життєвого циклу: частину доходу, отриманого впродовж періоду трудової активності, переносити на період життя після закінчення трудової діяльності. Однак структура традиційної (солідарної) пенсійної системи, яка підходила для зменшення бідності в минулому, не підходить для розподілу доходу сьогодні.

Солідарні пенсійні системи працюють не дуже добре в умовах високої тривалості життя і низької народжуваності, оскільки вони були розроблені в часи нижчої тривалості життя і вищої народжуваності. Інакше кажучи, раніше багато працівників ділили свій вироблений продукт з кількома пенсіонерами, а сьогодні невелика кількість працівників змушені ділити свій продукт з багатьма пенсіонерами. Такі пенсійні системи були побудовані у вигляді фінансової піраміди. Старі учасники отримують виплати з внесків нових учасників. Доки кількість нових учасників, які вступають до системи, перевищує кількість старих, система здатна фінансувати старих учасників за рахунок нових внесків. До цього моменту все добре. Проблеми починаються тоді, коли кількість нових учасників є занадто малою - "піраміда" стає банкрутом. Остання (найбільша) когорта учасників залишається в програті.

Крім демографічної зміни, солідарні пенсійні системи страждають від заходів політики, націлених на підвищення рівня щедрості пенсійних систем (вищі виплати і більш ранній вихід на пенсію). Від цього нині потерпає пенсійна система України. Такі заходи практично не використовуються країнами сьогодні. Однак вони призвели до ситуації, коли співвідношення середньої

кількості років життя після виходу на пенсію до кількості років зайнятості є значно вищим, ніж у часи, коли пенсійні системи були розроблені й запроваджені в Європі. Сьогодні середньостатистичний чоловік в країнах ОЕСР отримує пенсію протягом 18 років, а жінка - протягом 23 років, тоді як у 1970 р. цифри становили 11 років для чоловіків і 14 для жінок [5, с. 6].

Для 80-90 рр. ХХ ст. характерним було реформування світових пенсійних систем багатьох країн світу, зокрема Чилі - 1982 р., США - 1995 р., Велика Британія - 1994 р., Франція - 1993 р., Італія та Німеччина - 1992 р. [2]. Головними чинниками реформування було погіршення демографічних тенденцій - суттєва зміна співвідношення між працюючими й тими, хто отримує пенсії; зміна структури виробництва та споживання національного продукту. Особливо це актуально для розвинених країн, яким притаманне зниження народжуваності й збільшення середньої тривалості життя.

Основними принципами реформ, як зазначає Ю.В.Шевченко, були перехід від солідарних, перерозподільчих пенсійних систем до накопичувальних, коли громадяни самі несуть персональну відповідальність за своє майбутнє пенсійне забезпечення, підвищення пенсійного віку, перегляд тарифів та вимог щодо управління ризиками в пенсійних фондах. Країни почали формувати трирівневі системи пенсійного забезпечення. На сьогодні, за підрахунками спеціалістів, у світі існує близько 270 різних пенсійних систем, у яких так чи інакше поєднуються солідарна та накопичувальна моделі [4].

Щодо другого обов'язкового накопичувального рівня пенсійної системи, то він функціонує в 24 країнах світу, серед них, зокрема, такі країни СНД та Східної Європи, як Росія, Казахстан, Латвія, Польща, Болгарія, Естонія, Хорватія, Угорщина та ін. З них в 17 країнах функціонує централізоване акумулювання коштів, а в 7 децентралізоване. Перевагою централізованого акумулювання коштів є наявність адміністративного впливу державного органу, який може застосовувати санкції за їх несплати. Проте недолік полягає у високотехнічних вимогах до цього органу [9].

У трьох із 24 зазначених країн існує централізоване управління коштами другого рівня, а в 21 країні - децентралізоване (недержавне). Для держави перевагою централізованого управління коштами є можливість інвестування

коштів у проекти, які вона підтримує. Проте пріоритетом такого управління не є досягнення найвищих прибутків за мінімальних ризиків.

У процесі реформування в більшості європейських країн спостерігається тенденція до поступового й обережного впровадження накопичувальних елементів і зростання недержавних пенсій у загальній кількості доходів пенсіонерів. Передбачається, що до 2020 р. частка розподільчої системи в пенсійних виплатах знизиться з 84 до 64%, а накопичувальних компонентів - зросте з 12 до 29%, а частка добровільного приватного пенсійного страхування потроїться - з 1,5 до 4,5% [3]. Запровадження накопичувальної системи здійснюється для того, щоб захистити нині працююче населення від демографічної кризи, яку переживає багато країн, у тому числі і Україна, та направити частину коштів на індивідуальні рахунки застрахованих осіб. Якою б не була солідарна система, дохідність накопичувальної системи для громадян має бути вищою, ніж солідарної.

Проведений І. Чапко аналіз здійснення пенсійної реформи в Німеччині, Великій Британії, Нідерландах, Італії, Швейцарії та Польщі свідчить про їх відмінні та спільні характеристики [10]. Зокрема:

- діє обов'язковий солідарний рівень, метою якого є забезпечення мінімальних виплат особам, які досягли пенсійного віку;

- наявність накопичувальних складових у пенсійних системах;

- зберігання персональних відомостей про застрахованих осіб за допомогою електронних баз даних;

- наявність фінансових схем, метою яких є приведення розміру пенсії у відповідність з особистим внеском платника;

- пенсійний вік встановлений не нижче 65 років для чоловіків (у Німеччині 67 років) та 60 років для жінок;

- рання пенсія надається на 2-4 роки раніше, якщо особа відповідає певним вимогам. У реформованих системах така можливість обмежена. Однак відмінність спеціальних пенсій є предметом активного обговорення в Польщі, а у Великій Британії та Нідерландах можливість ранньої пенсії відсутня;

відстрочення виходу на пенсію стимулюється підвищенням пенсії (коефіцієнт підвищення становить 0,5-7,5% за додатковий рік), термін відстрочення 1-5 років, у Швейцарії та Великій Британії не обмежується;

фінансування першого рівня в Німеччині, Польщі, Швейцарії, Великій Британії здійснюється роботодавцями та працівниками порівну, в Італії внески роботодавців у 2,5 раза перевищують відрахування працівників, у Нідерландах внески сплачують працівники. У Польщі щорічно формується демографічний резерв на випадок значних демографічних коливань (1% від суми внесків). Другий рівень формують переважно професійні пенсійні плани, третій - добровільні відрахування громадян за власним вибором;

участь держави полягає у регулюванні, покритті дефіцитів солідарних пенсійних фондів, гарантуванні мінімальної пенсії з державного бюджету.

Сьогоднішня ситуація в Україні є такою, що більшість сучасних пенсіонерів отримують низькі пенсії. Зокрема, станом на січень 2010 р. 55% пенсіонерів отримували пенсії не вище 800 грн, а їх частка в загальній сумі витрат на виплату пенсій складала тільки 38%. У свою чергу, 12% пенсіонерів з найвищими пенсіями (більше 1500 грн) отримували 28% від загального обсягу місячних витрат на виплату пенсій. До цієї групи належать головним чином особи, яким пенсії призначені за окремими законами (державні службовці, судді, учені, журналісти), і пенсіонери, які трудилися на підземних роботах [11].

Ми дотримуємось позиції, що пенсії високопоставлених чиновників повинні нараховуватися за загальною формулою. Зрозуміло, що не можна зараз одноразово скасувати ці пенсії і перевести ці категорії пенсіонерів на трудові пенсії, але у цього напряму є потенціал, відповідний темп має бути визначений і рух повинен відбуватися. Щоб зменшити розшарування пенсіонерів за розміром пенсій, необхідно також встановити прийнятне співвідношення між мінімальною і максимальною пенсіями.

У цілому в Україні станом на 1 січня 2010 р. було 2,6 млн працюючих пенсіонерів, або 20,2% від загальної кількості пенсіонерів. Тобто працював кожен п'ятий пенсіонер. Середній розмір пенсій працюючих пенсіонерів на 27% вищий, ніж непрацюючих (відповідно, 1202 і 948 грн), і це є наслідком двох процесів - новим пенсіонерам призначається пенсія з іншої

заробітної плати і значна їх частина працює для того, щоб через два роки перерахувати пенсію [11].

Середня заробітна плата за 2009 р. становила 1906 грн. Як зазначає Е.Лібанова, сукупний дохід пенсіонерів не можна обмежувати двома прожитковими мінімумами, що є очевидним. Це призводить до тінізації, відмови пенсіонерів працювати. Але, якщо встановити обмеження суми середньої заробітної плати і пенсії працюючого пенсіонера приблизно на рівні 3000 грн, то такого катастрофічного відтоку пенсіонерів з робочих місць і може не бути [11]. Це питання потребує окремого детального вивчення.

Світовий досвід доводить наявність можливостей поєднання пенсії за віком з доходами від зайнятості. Без обмежень - у 12 країнах (наприклад Канада, Франція, Нідерланди, Норвегія, Словаччина). З обмеженнями - у 20 країнах (Данія, Фінляндія, Італія, Латвія, Португалія, Іспанія). 46 країн повністю забороняють отримувати пенсію за умови продовження трудової діяльності [11].

На думку Е.Лібанової, яку ми поділяємо, для України все-таки прийнятніший другий шлях - встановити певні обмеження, але не забороняти повністю отримувати пенсію і заробітну плату одночасно.

Реформа пенсійних систем зарубіжних країн передбачила і збільшення пенсійного віку в період з 2001 по 2012 р. Збільшення зайнятості працівників старше 55 років є одним з пріоритетів більшості урядів. Юридичні норми, такі як вік виходу на пенсію, також адаптуються до цієї мети, збільшуючи вік виходу на пенсію до 67 років як для чоловіків, так і для жінок. Проте демографія все одно призводить до фінансової нестабільності пенсійних систем. У країнах ОЕСР одна особа у віці понад 65 років припадає на 5 осіб віком від 20 до 65 років. У 2050 р. це співвідношення становитиме один до двох [6].

Причинами, що зумовлюють необхідність підвищення віку виходу на пенсію, є такі: негативні демографічні тенденції, економічна ситуація, стан бюджетних фінансів, платоспроможність Пенсійного фонду. Принципи та способи вирішення цих проблем є подібними в усіх країнах і відрізняються лише певними своїми особливостями.

Незмінність віку виходу на пенсію, а також пільговий вихід на пенсію означають для України, за визначенням експертів [7]:

зниження національного доходу порівняно з потенційно можливим доходом;

зменшення частини ВВП, що належить працюючому населенню;

низький рівень пенсій, незважаючи на високі відрахування та постійне збільшення навантаження на працююче населення, а також зменшення їх заробітної плати. Це, на наш погляд, є суттєвим стимулом для виїзду за кордон для тих, у кого є така можливість;

постійне підвищення дотацій з Державного бюджету України до Пенсійного фонду України. Збільшення дотацій до Пенсійного фонду означає зменшення коштів на інші суспільні цілі: охорону здоров'я, будівництво та утримання доріг, освіту, безпеку, правовий захист.

Підвищення віку виходу на пенсію не матиме негативних наслідків для населення, яке вже перебуває на пенсії, однак матиме позитивні результати для фінансування пенсій тепер і в майбутньому. Вік виходу на пенсію в Україні нижчий, ніж у багатьох країнах, які провели пенсійні реформи, тому сьогодні тривають широкі дискусії щодо його зміни. Будь-яка пенсійна система повинна спиратися на такий принцип: ті, хто сплачує однакові внески, мають отримувати й однакові пенсії, тому важливим питанням пенсійного забезпечення сьогодні є встановлення однакового віку виходу на пенсію для жінок і чоловіків. У Великій Британії, Естонії, Канаді, США, Угорщині вік виходу на пенсію однаковий для жінок і чоловіків: у США, Великій Британії та Канаді він становить 65, Естонії - 63, Угорщині - 62 роки [1].

Сьогодні уряд Великої Британії, для прикладу, має намір скасувати пенсійний вік. Чинний зараз закон визначає пенсійний вік 65 років. У результаті працедавець має право звільнити працівника після досягнення ним цього віку. Лейбористи вважають це обмеження дискримінаційним і пропонують ліквідувати межу пенсійного віку. Люди зможуть працювати стільки, скільки самі вважають за необхідне і поки справлятимуться з усіма посадовими обов'язками [8].

Прибалтійські країни (Литва, Латвія, Естонія) у зв'язку із складною демографічною ситуацією, незважаючи на те, що підвищили вік виходу на пенсію при розпочатій пенсійній

реформі, на сьогодні ставлять питання про подальше його підвищення.

Порушене питання підвищення пенсійного віку в Україні, на наш погляд, є неминучим. Це тільки питання часу. Демографічна ситуація, що склалася в Україні сьогодні, вимагає перегляду пенсійного віку для обох статей у бік збільшення. Звичайно, це слід робити поступово, скажімо 6 місяців на рік. Тобто впродовж 10 років вік виходу на пенсію буде збільшено для обох статей до 65 та 60 років.

Для України, як і для інших країн Європи, сьогодні актуальною є проблема скорочення населення. Різке зменшення рівня народжуваності, зростання рівня смертності, зокрема смертності людей працездатного віку, спричинило випереджальне скорочення працездатного населення, небезпечне зменшення трудового і демографічного потенціалу, що загрожує сповзанням України в деградаційну спіраль, за якою робоча сила вибуває і не відтворюється. Населення України значно зменшилося - з 51,7 млн жителів у 1989 р. до 46,1 млн у 2009 р. Кількість людей працездатного віку, тобто 18-59 років, зменшиться на 44%, а кількість осіб старше 60 років збільшиться на 27%. Очевидним є те, що навантаження пенсіонерів на працююче населення збільшиться. Вже сьогодні воно становить 1:0,98, а у 2050 р. становитиме 1:1,39. Це означає, що в майбутньому працююча особа має заробити на себе, на пенсію одного пенсіонера та майже 40% пенсії іншого пенсіонера, що призведе або до зростання соціальних відрахувань, що, у свою чергу, зменшить реальну заробітну плату працюючого покоління, або до зменшення пенсій, які і так не є високими [7].

Хоча в Україні очікувана тривалість життя при народженні є невисокою, особливо для чоловіків, однак цей аргумент не є прийнятним для оцінки можливості підвищення віку виходу на пенсію, зокрема для жінок. Для цього необхідно розглядати очікувану тривалість життя в момент виходу на пенсію, оскільки саме вона показує період перебування на пенсії цієї групи населення. Так, для чоловіків України очікувана тривалість життя у віці 60 років становить 14 років (Велика Британія - 15,7 років, Італія - 16,9, Німеччина - 16,8, Польща - 14, Словаччина - 15, США - 15,2, Угорщина 16, Франція - 20, Чехія - 15,9, Швеція - 17,4), а для жінок у віці 55 років вона становить 25 років, що вище, ніж у багатьох країнах світу (Велика Британія - 23 роки, Італія - 24,9,



Німеччина - 20,9, Польща - 22, Словаччина - 18, США - 17,7, Угорщина - 20, Франція - 26, Чехія - 19,2, Швеція - 20, Японія - 23) (див. таблицю). Таким чином, жінки в Україні працюють протягом коротшого періоду часу, ніж жінки інших країн, а перебувають на пенсії довше.

Співвідношення тривалості періоду перебування на пенсії і трудової активності в Україні становить 3,5 роки на 10 років праці для чоловіків, а для жінок - 7,1 роки на 10 років праці, що є вищим, ніж в інших країнах (див. таблицю).

### Співвідношення періоду перебування на пенсії та трудової активності громадян деяких країн світу\*

Країни	Початок трудової активності	Вік виходу на пенсію, років		Період трудової активності, років		Період перебування на пенсії, років		Кількість років перебування на пенсії в розрахунку на 10 років трудової активності	
		Ч	Ж	Ч	Ж	Ч	Ж	Ч	Ж
Велика Британія	20	65	60	45	40	15,7	23	3,5	5,8
Італія	20	65	60	45	40	16,9	24,9	3,8	6,2
Німеччина	20	65	65	45	45	16,8	20,9	3,7	4,6
Польща	20	65	60	45	40	14	22	3,1	5,5
Словаччина	20	62	62	42	42	15	18	3,6	4,3
США	20	67	67	47	47	15,2	17,7	3,2	3,8
Угорщина	20	62	61	42	41	16	20	3,8	4,9
Україна	20	60	55	40	35	14	25	3,5	7,1
Франція	20	60	60	40	40	20	26	5,0	6,5
Чехія	20	63	63	43	43	15,9	19,2	3,7	4,5
Швеція	20	65	65	45	45	17,4	20	3,9	4,4
Японія	20	65	65	45	45	18,2	23	4,0	5,1

\* Джерело - [7].

Підвищення пенсії за понаднормовий стаж є одним із засобів заохочення до збільшення тривалості періоду трудової діяльності. Але потребує перегляду встановлений норматив страхового стажу на рівні 20 років для жінки і 25 років для чоловіка для призначення пенсій.

На наш погляд, необхідно поступово збільшувати тривалість страхового стажу, необхідного для призначення мінімальних пенсій. А працівників, які не мають необхідного трудового стажу, для підвищення пенсій до рівня соціальних стандартів необхідно включити в систему соціальної допомоги і надавати їм допомогу до пенсії за рахунок коштів державного

бюджету, а не за рахунок страхових внесків, що поступають до Пенсійного фонду.

*Висновки та перспективи подальших досліджень.* Пенсійна реформа в Україні почалась сім років тому і її впровадження постійно вимагає коригування з урахуванням зовнішньої кон'юнктури. Головне завдання пенсійної реформи - підвищення ефективності пенсійної системи на основі персоналізації страхових внесків і посилення залежності пенсії від страхового стажу, величини заробітної плати, величини й тривалості сплати страхових внесків.

Соціально-економічні реформи, у тому числі й пенсійна, як правило, викликають радикальні зміни в житті суспільства, позначаються на його соціальній структурі. У більшості населення формуються принципово нові ціннісні орієнтири, змінюються соціальні умови життя. Тому для розв'язання проблем, які в процесі впровадження пенсійної реформи постали в системі пенсійного забезпечення, і для стимулювання сповільненого процесу підвищення рівня життя пенсіонерів законодавцю необхідно постійно вдосконалювати нормативно-правову базу.

Україна почала проводити пенсійну реформу практично останньою серед європейських країн, тому важливим є врахування зарубіжного досвіду реформування в цій сфері, зокрема щодо підвищення пенсійного віку, запровадження накопичувальної складової, збільшення кількості років страхового стажу, стимулювання розвитку недержавного пенсійного забезпечення.

Питання підвищення пенсійного віку ми повинні вирішувати комплексно. Просто взяти і змінити терміни - це буде неправильно. Слід працювати над заходами щодо збільшення тривалості життя, охорони праці, впровадження медичного страхування, розширення зайнятості, перепідготовки кадрів з урахуванням вікових особливостей. Потрібно розуміти, що проблема комплексна і її доцільно розробляти дуже ретельно.

*Перспективними напрямками подальших досліджень* може бути урегулювання питань щодо збалансування бюджету Пенсійного фонду, скорочення пільгових пенсій, а також виплати пенсій працюючим пенсіонерам.

### Список використаних джерел

1. *Бенько І.* Основи пенсійного забезпечення громадян України:

проблеми та перспективи розвитку / І. Бенько. - Режим доступу : [http://www.library.tane.edu.ua/images/nauk\\_vydannya/5YVaPD.pdf](http://www.library.tane.edu.ua/images/nauk_vydannya/5YVaPD.pdf)

2. *Кіндратець О.* Пенсійна політика в країнах Заходу / О. Кіндратець // *Право України.* - 2004. - № 3. - Режим доступу : <http://pravoznaves.com.ua/period/chapter/2/36/1428>

3. *Креховецька Л. Г.* Реформування пенсійних систем в умовах глобалізації: зарубіжний і вітчизняний досвід / Л. Г. Креховецька. - Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/Portal/Soc\\_Gum/Vpu/Ekon/2009\\_7/60.pdf](http://www.nbu.gov.ua/Portal/Soc_Gum/Vpu/Ekon/2009_7/60.pdf)

4. *Нікітчина О. В.* Реформування пенсійної системи України в аспектах зарубіжного досвіду / О. В. Нікітчина. - Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/e-journals/eui/2009\\_1/09novazd.pdf](http://www.nbu.gov.ua/e-journals/eui/2009_1/09novazd.pdf)

5. *Пенсійна реформа: виклик для України / Аналітично-дорадчий центр Блакитної стрічки ПРООН "Пенсійна система - потреба у реформуванні.* - Режим доступу : [http://www.un.org.ua/files/pension\\_reform\\_ukr.pdf](http://www.un.org.ua/files/pension_reform_ukr.pdf)

6. *Підвищення пенсійного віку: що раніше, то краще.* - Режим доступу : <http://www.pension.kiev.ua/pensref/obgovoren1.html>

7. *Проблематика підвищення віку виходу на пенсію : експерт. зап.* - Режим доступу : <http://www.brc.undp.org.ua>

8. *У Великій Британії відмінюють пенсійний вік // Інформагенство УНІАН.* - Режим доступу : <http://www.unian.net/ukr/news/news-326053.html>

9. *Шляхи впровадження накопичувальної пенсійної системи // Цінні папери.* - 2010. - № 2 (596). - 21 січ. - Режим доступу : [http://www.securities.org.ua/securities\\_paper/review.php?id=596&pub=4391](http://www.securities.org.ua/securities_paper/review.php?id=596&pub=4391)

10. *Чапко І.* Порівняння пенсійних систем у деяких країнах світу : експерт. зап. / І. Чапко. - Режим доступу : <http://www.brc.undp.org.ua>

11. *Яценко Н.* Пенсионная реформа: что мешает? / Наталия Яценко, Юрий Сколотяный // *Зеркало недели.* - 2010. - № 12 (792). - 27 марта 2 апр. - Режим доступа : <http://www.zn.ua/>