

*Олена Линдюк,
аспірант кафедри соціальної
і гуманітарної політики НАДУ*

Пенсійна політика країн Центральної Європи і Балтії: сучасні підходи та уроки для України

Розглянуто теоретичні підходи і практику реформування пенсійних систем країн Центральної Європи та Балтії. Узагальнено міжнародний досвід державного регулювання фінансового забезпечення пенсійних систем. Надано рекомендації щодо запровадження практики країн Центральної Європи та Балтії для вирішення проблем фінансового забезпечення пенсійної системи в Україні.

Ключові слова: пенсійні системи, фінансове забезпечення, державне регулювання, моделі пенсійних систем.

The features of reforms of the pension systems in countries of the Central Europe and Baltii are considered. International experience of government regulation of the pension system funding in this countries is generalized. Practical recommendations in improving government regulation of the pension system funding are made.

Key words: pension systems, funding, government regulation, models of pension systems.

Постановка проблеми. В Україні не доведено до логічного завершення процес реформування пенсійної системи. На сьогодні вона не здатна забезпечити адекватного заміщення пенсією заробітку, втраченого у зв'язку зі старістю, та запобігти поширенню бідності серед людей похилого віку. Тому питання вдосконалення державного регулювання фінансового забезпечення пенсійної системи України є актуальним. Для цього важливо врахувати вже існуючий, перевірений практикою досвід країн світу, визначальне місце серед яких належить країнам Центральної Європи та Балтії, і доцільно використати його в Україні як орієнтир для вдосконалення державного регулювання вітчизняної пенсійної системи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Частково питання реформування пенсійних систем висвітлюються вітчизняними та зарубіжними дослідниками, такими як В.Скуратівський [3], А.Шварц [2], Е.Фултц [1], Р.Хольцман [4; 5], Р.Хінц [5] та ін. Проте ознайомлення з науковими працями у сфері державного управління дає підстави зробити висновок, що проблема комплексного вивчення процесу фінансового забезпечення

пенсійних систем країн Центральної Європи та Балтії і, зокрема, державного регулювання ще не була до цього часу предметом спеціального системного, розгалуженого наукового дослідження. Окремі праці висвітлюють лише певні загальні або конкретні аспекти, що побіжно стосуються проблем державного регулювання пенсійних систем.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Не здійснено глибокого аналізу питань фінансового забезпечення пенсійних систем країн Центральної Європи та Балтії в контексті сучасної науки державного управління. Під час поглибленого аналізу пенсійних систем відкриваються складні структури і правила, які утруднюють проведення порівняння між ними. Проте досвід пенсійних реформ та їх наслідків надає цінну інформацію для розробки державної пенсійної політики в Україні.

Метою статті є аналіз міжнародного досвіду вирішення проблем фінансового забезпечення пенсійних систем країн Центральної Європи та Балтії. Для цього необхідно розглянути теоретичні підходи й практику державного регулювання фінансового забезпечення пенсійних систем цих країн; дослідити їх спільні риси та особливості; проаналізувати умови, які визначають вибір моделі державного регулювання фінансового забезпечення пенсійних систем; надати рекомендації щодо запровадження практики країн Центральної Європи та Балтії для розв'язання проблем державного регулювання фінансового забезпечення пенсійних систем в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Глобальні зміни в демоекономічних параметрах, фінансові, економічні та соціальні причини зумовлюють необхідність реформування пенсійних систем країн Центральної Європи та Балтії, а також України.

Сьогодні у світі існують різноманітні моделі побудови пенсійних систем. Вони відрізняються за різними ознаками: масштабами участі держави в розробленні та реалізації пенсійних програм, джерелами фінансування та структурою пенсійних витрат; структурою категорій населення, які підпадають під дію певної пенсійної програми; видами пенсійних виплат; характером управління пенсійними фондами тощо. Проте традиційно виокремлюють кілька моделей пенсійних систем, описують їх

характерні, типові риси та засади побудови, що розглядаються як усталені. Наукова значимість таких обґрунтувань, на нашу думку, є недостатньою з огляду на таке. По-перше, зведення всього розмаїття пенсійних систем, що реально існують на практиці, до кількох моделей видається штучним. Майже кожна країна має свої особливості пенсійної системи. Багато країн за останні роки запровадили чимало новацій у пенсійній сфері та ведуть активний пошук своєї моделі пенсійної системи, яка враховувала б національні особливості, традиції та реалії глобалізації світової і національних економік. По-друге, національні моделі пенсійних систем, зберігаючи свої особливості, за багатьма рисами та тенденціями розвитку тяжіють до уніфікації.

Країни Центральної Європи та Балтії успадкували солідарні пенсійні системи. У статті досліджено пенсійні системи в 11 країнах: Болгарія, Литва, Естонія, Латвія, Хорватія, Чехія, Угорщина, Польща, Румунія, Словаччина і Словенія. Вісім з них (Болгарія, Естонія, Латвія, Хорватія, Угорщина, Польща, Румунія і Словаччина) провели реформи із створенням багаторівневої пенсійної системи. Всі країни в різний спосіб поєднували три рівні у пенсійних системах. Перший рівень регулює параметри існуючих систем соціального страхування. Другий - скорочує соціальне страхування на користь індивідуальних заощаджень. Третій - заохочує нові можливості добровільних пенсійних заощаджень. Конкретне поєднання цих стратегій значно змінюється залежно від країни. Деякі країни докорінно змінюють свої пенсійні системи, інші пристосовують свої системи поступово і у висхідному порядку.

Зусилля країн колишнього соціалістичного табору були спрямовані на структурування змішаних систем, згідно з якими майбутні пенсіонери отримуватимуть пенсію через два джерела: приватне і державне. Одні країни поступово згортають державні, розподільчі схеми і замість них упроваджують індивідуальні накопичувальні схеми під приватним управлінням (Угорщина, Польща, Болгарія, Латвія, Естонія). Інші (Чехія, Словенія, Румунія) поєднують коригування державних пенсійних систем із запровадженням добровільних додаткових пенсійних схем. Працівники мають право вибору компанії з управління активами і переведення свого рахунку від однієї компанії до іншої. Така схема ефективно переносить ризик від суспільства загалом до індивідуальних працівників, а також змінює роль держави від

провайдера пенсійних виплат до їх регулятора стосовно компаній, які формують приватний рівень. Такі реформи були ухвалені в Угорщині, Польщі, Болгарії, Латвії та Естонії. Подібні схеми були запропоновані в Словаччині. У Литві змішаний підхід, участь у приватній індивідуальній схемі є добровільною для всіх працівників, але фінансується за рахунок внесків, відрахованих з державної системи соцстрахування для працівників, які обирають таку систему. У деяких інших країнах ухвалення цих пропозицій було відхилене (Чехія, Румунія та Словенія) [1, с. 8].

У зв'язку з формуванням обов'язкових накопичувальних систем другого рівня відбувається зміна ролі держави - вона стає інститутом, що здійснює регулювання пенсійної системи. Це природний наслідок її трансформації у зв'язку з розвитком необхідної для накопичувальних систем інфраструктури. Тому в країнах Центральної Європи та Балтії відбувається звуження простору традиційної пенсійної системи. Отже, в ході проведених реформ частина обов'язкових пенсійних внесків була переведена в приватні структури, які відкрили особові пенсійні рахунки зі встановленими внесками для кожного працівника, який має право на пенсію. Деякі з цих країн також провели реформи першого (державного) рівня шляхом введення особових рахунків зі встановленими внесками для того, щоб швидше отримати вигоди від введення накопичувального компонента, збільшити обсяг накопичень і прискорити темпи економічного зростання, а також, після кризи, продемонструвати, що вони надають велике значення особистій відповідальності і приватним накопиченням [5, с. 19].

Пенсійний вік, формула нарахування виплат, спеціальні категорії працівників, скорочення пільг, пов'язаних з достроковим виходом на пенсію, та збір пенсійних внесків - це ті аспекти пенсійної системи, де відбуваються значні коригування. Підвищення пенсійного віку в більшості країн коливається від двох до трьох років для чоловіків і від трьох до шести років для жінок. У Польщі, Словенії пропозиції зрівняти пенсійний вік чоловіків та жінок були відхилені на користь подальшого збереження різниці. Литва і Чехія поступово підвищували фактичний пенсійний вік, інші країни різко збільшили пенсійний вік.

Усі досліджувані країни переглянули формули нарахування пенсій. Підходи країн у цьому питанні відрізняються. Зміни полягали в тому, що пенсії стали більш персоналізованими та пов'язаними із заробітком. Найбільше заходів у цьому напрямі було вжито Латвією та Польщею, де система встановлених пенсійних виплат була замінена так званою системою умовних встановлених внесків. За цією системою рівень пенсії працівника встановлюється після виходу на пенсію на основі обліку сплачених працівником внесків за життя. В Угорщині і Словаччині формула розрахунку пенсій є нелінійною, а в деяких країнах вона включає елементи уніфікації і диференціації (залежно від заробітної плати), а також враховує тривалість трудового стажу (Литва та Естонія). Інші залишили існуючі системи встановлених пенсійних виплат, але знизили коефіцієнт нарахування за кожен рік роботи (Словенія) [1, с. 5].

Вносяться зміни в умови виходу на пенсію. Наприклад, в Румунії у 2000 р. встановлена нова система розрахунку пенсій, яка почала враховувати страховий дохід за весь період сплати внесків. Ці зміни дають змогу підсилити взаємозалежність внесків і пенсій. У такій моделі при розрахунку пенсій змінюється базовий показник (кількість років, за які враховується заробітна плата або внески). Це є доцільним, оскільки враховуються весь трудовий або страховий стаж, заробітна плата або соціальні внески за весь період роботи. Проте подібне може призводити до зниження рівня пенсій. Причиною є те, що раніше формула враховувала менш тривалі, тобто перспективніші періоди для розрахунку показника заробітної плати, яка враховувалася вибірково або перед виходом на пенсію. Кілька країн ухвалили зміни у формулі нарахування виплат, згідно з якими перерозподіл було збільшено на користь низькооплачуваних працівників. Так, у Чехії ухвалено дворівневу формулу нарахування виплат з перерозподілом на користь низькооплачуваних працівників на обох рівнях, а в Словенії зменшено різницю між найнижчою та найвищою пенсією, що може виплачуватися особам з однаковою кількістю відпрацьованих років.

У більшості країн при нарахуванні пенсії збільшено кількість відпрацьованих років. Цей крок посилює зв'язок між виплатами та заробітком на все життя і спрямований на заохочення більш тривалої участі у формальному ринку праці.

Серед колишніх соціалістичних країн деякі уряди стандартизували правила нарахування виплат для працівників за рахунок скасування попередніх пенсійних пільг для окремих категорій. Чехія, Литва скасували такі пільги; Словенія фінансує їх окремо, а в усіх інших країнах питання пенсійних пільг залишається на порядку денному національної політики (Естонія, Польща, Словаччина) [1, с. 6].

Щодо другого рівня пенсійного забезпечення, то в Угорщині обов'язкова участь у накопичувальній системі обмежена особами, які вперше виходять на ринок праці, тоді як у Польщі і Латвії воно поширюється на всіх працівників, які не досягли 30 років, у Болгарії - 42 років. В Угорщині участь у новій системі розповсюдилася на більшу кількість працівників, вони отримали право переходу із змішаної в розподільчу систему, що збільшило дефіцит розподільчої системи.

Раніше діяла система періодичної індексації пенсій, яка не могла забезпечити надійний захист пенсій від інфляції. Багато країн змінили правила індексації - пенсії індексувалися залежно від подорожчання життя, а не прирівнювалися до номінального зростання оплати праці. Фахівцями доведено, що ефективним є перехід до індексації на коефіцієнт інфляції.

Становище пенсіонерів ускладнювало скорочення можливостей, що дають змогу збільшувати доходи за рахунок продовження трудової діяльності. Певна політика в досліджуваних країнах проводиться відносно найменш забезпечених категорій пенсіонерів, включаючи тих, у кого відсутній мінімальний страховий стаж. Так, в Естонії у цьому випадку здійснюється виплата пенсії єдиного розміру ("національні пенсії"), яка перевищує прожитковий мінімум. З метою подолання бідності щодо пенсіонерів з низькими доходами передбачена система додаткових виплат. У Словенії таку допомогу отримують 10% пенсіонерів. В Угорщині додаткова допомога становить 80% від мінімальної пенсії через старість на подружню пару і 95% - на самотніх громадян. Проте деякі країни при наданні допомоги практикують загальний підхід до надання допомоги малозабезпеченим, коли проблеми пенсіонерів не виділяються.

Здійснюючи перехід до нової пенсійної системи, що передбачає разом з базовим рівнем, заснованим на принципі розподілу, другий - накопичувальний рівень, країни Центральної

Європи та Балтії прагнуть знайти шляхи для подолання проблем, пов'язаних з додатковим фінансовим навантаженням і зростанням дефіциту пенсійних фондів. Спочатку дефіцит покривався за рахунок субсидій з державного бюджету. Така державна політика проводилася в Болгарії, Угорщині, Естонії та ін. Це так званий витратний шлях, за якого проблема не вирішується в довготривалому плані. Сьогодні один із шляхів подолання дефіциту розподільчої системи пов'язаний із збільшенням внесків, інший - з фактичним скороченням пенсій, коли зазвичай застосовуються непрямі методи: збільшення пенсійного віку і зміна способу індексації пенсій. Що стосується розміру страхових внесків, то вони встановлені на високому рівні в усіх країнах, значна їх частина виділяється в накопичувальну систему. Вважається, що дефіцит солідарної системи є наслідком перехідного періоду. Проте витрати перехідного періоду мають тенденцію до зростання.

До проблем розвитку пенсійного страхування в досліджуваних країнах належить стимулювання надходження внесків. Найбільшої уваги з боку держави потребують такі питання, як управління пенсійними схемами і особливо - збирання пенсійних внесків. Важливо забезпечити дію механізмів зацікавленості у сплаті страхових внесків як з боку роботодавців, так і з боку працівників. Необхідно, щоб сформувалися та ефективно діяли адміністративні інститути податкової і пенсійної систем. Недостатність коштів у цих країнах обумовлена розвитком тіньової економіки, практикою заниження офіційної зарплати і виплатою "зарплати в конвертах". Зниження доходів призводить до збільшення навантаження на національні пенсійні схеми, тому необхідно здійснювати державне субсидування, що у фінансовому плані складно реалізувати, або ж зменшувати розміри виплат, що ставить населення літнього віку у скрутне становище. Доцільно зосередити зусилля уряду на збиранні внесків. Цей підхід, який може ліквідувати ухиляння від сплати внесків, необхідно доповнювати новими стратегіями (охопити фірми і працівників неформальної і тіньової економіки, фінансові операції, які не відображені у реєстрах державних структур). Крім того, мають висуватися суворі вимоги щодо сплати внесків до позадержавних організацій. Оскільки жодна пенсійна схема незалежно від її цілей і завдань не може бути ефективною без надходжень, що

необхідні для здійснення виплат, це питання має першочергову важливість для всіх країн.

Латвія, Словенія, Угорщина, Болгарія мають уніфіковані системи збору внесків (єдиний орган збирає внески для фінансування схем соцзабезпечення, у тому числі і пенсій). Цей підхід дає змогу досягти економії витрат в адміністративних процедурах, а також такі системи мають обмежене застосування відносно самозайнятих працівників і тих, хто зайнятий у неформальній економіці, щодо яких держава не має ідентифікаційного обліку. Неприйнятним для України є те, що такі уніфіковані системи розподіляють відповідальність таким чином, що можуть виникати труднощі в управлінні пенсіями.

Добровільні додаткові пенсійні плани націлені на те, щоб заохотити працівників брати активну участь у фінансуванні майбутнього перебування на пенсії, акумулюючи додаткові ресурси для пенсійних виплат. У колишніх соціалістичних країнах був помітний ентузіазм щодо добровільних пенсійних заощаджень. Перші закони були ухвалені в Угорщині і Чехії. Майже всі країни обрали такий шлях. Досвід показує, що основні завдання створення добровільних схем приваблюють молодших за віком працівників і працівників з нижчими доходами, оскільки вони можуть заощадити значні суми коштів, а також стимулюють роботодавців робити внески у додаткове пенсійне забезпечення. Повільне економічне зростання спрацювало проти поширення добровільних схем у деяких країнах (Польща, Словаччина), а в країнах з невеликою чисельністю населення і нерозвинутими фінансовими ринками приватні компанії зовсім не були зацікавлені у створенні фондів (Литва) [5, с. 12].

Щоб розпочати реформування пенсійної системи, деякі країни збільшили кількість альтернативних добровільних приватних пенсійних програм шляхом надання пільгового оподаткування (Словенія) або забезпечення відповідних виплат з національного бюджету (Чехія). У деяких країнах податкове стимулювання до добровільної участі виявилось дорогим, але ефективним для поширення добровільних схем. Ці схеми набували різних форм, наприклад взаємні фонди і професійні пенсії. Унаслідок великих адміністративних витрат на індивідуальні рахунки деякі уряди почали пропагувати професійні схеми, в яких роботодавці сплачують внески і здійснюють нагляд за їх функціонуванням (Чехія і Румунія). Такі

схеми перебували під ефективним управлінням і до них було зроблено більше внесків, ніж до схем індивідуальних заощаджень, в яких роботодавці не відіграють жодної ролі [5, с. 13].

Досвід функціонування пенсійних систем свідчить про те, що в усіх досліджуваних країнах ці системи ґрунтуються на засадах страхування та адресності. Управління пенсійними системами здійснюється соціальними партнерами: роботодавцями, застрахованими особами і державою. Соціальна допомога надається виключно особам, які не мають достатніх засобів для існування з поважних причин.

У процесі проведення реформ виникали проблеми, наприклад, пов'язані зі своєчасністю надходжень внесків до пенсійних фондів і неефективністю регулюючих органів. Пенсійні системи створюють серйозне навантаження на бюджет, особливо у зв'язку з відмовою від прийнятого курсу реформ у ряді країн, хоча в країнах, які не вводили багатокomпонентну пенсійну систему, бюджетне навантаження від колишніх пенсійних систем ще вище. Виник скептицизм з приводу нових систем через значні адміністративні витрати, скорочення розмірів поточних пенсій у зв'язку з коригуванням бюджету і відсутністю вигід від упровадження нових систем.

Таким чином, у цілому пенсійні реформи в країнах Центральної Європи та Балтії утворили такі пенсійні системи, які перевершують колишні системи за такими показниками, як достатність, доступність з погляду величини внесків, стійкість і надійність. Зміна віку виходу на пенсію, скорочення пільг і зниження рівня пенсійних виплат привели до поліпшення фінансових показників. Замість пенсійних систем, які були неплатоспроможними, що вимагало щорічних бюджетних дотацій, країни регіону створюють системи, фінансування яких відповідає можливостям населення і держави і які володіють фінансовою стабільністю як у короткостроковій, так і в довгостроковій перспективі. Нові системи стійкіші через свою диверсифікованість, оскільки складаються з державних і приватних пенсійних фондів, що поєднують програми зі встановленими виплатами і схеми зі встановленими внесками, і через свій ринковий характер краще захищені від політичних потрясінь. Проте необхідно скорочувати адміністративні витрати, пов'язані з упровадженням і функціонуванням

пенсійних систем. Це буде нелегко реалізувати в рамках систем, де існує конкуренція між пенсійними фондами за внески. Необхідна диверсифікація інвестицій у міжнародному масштабі [5, с. 19].

Із зазначеного видно, що особливістю сучасного етапу є те, що на перший план виходять економічні цілі. Змінилися акценти в пенсійній стратегії, яка виходить із мінімізації соціальних цілей. Одним із засобів подолання проблеми старіння нації мають бути макроекономічна політика і політика на ринку праці для створення робочих місць, розширення простору для трудової діяльності літніх працівників. Також необхідні пенсійні реформи, які підвищують мотивацію працівників і дають їм можливість залишатися у складі робочої сили чи виходити на пенсію поетапно. Більш ліберальна міграційна політика може сприяти збільшенню частки продуктивних працівників у складі населення кожної країни. А заходи, які сприяють підвищенню продуктивності, можуть забезпечити збільшення фінансових ресурсів пенсійних систем. Завдяки таким заходам буде легше підтримувати належний рівень життя літніх працівників незалежно від пенсійної схеми. Важливо долучати до обговорень пенсійних реформ соціальних партнерів та інші сторони, зацікавлені у майбутньому пенсійної системи. Лише через відкритий соціальний діалог кожна країна може віднайти найбільш вдалу комбінацію політичних рішень, яка ґрунтується на пріоритетах, цінностях і наявності ресурсів кожної країни. І лише такий підхід може забезпечити відповідність, законність реформ, їх підтримку з боку громадськості, яка є передумовою успіху.

Висновки. Підсумовуючи, можна зазначити, що всі країни Центральної Європи та Балтії вносять зміни у державні пенсійні системи. Деякі зміни (підвищення пенсійного віку) спільні для всіх країн регіону, у той час як напрями розвитку схем відрізняються (перегляд формул нарахування виплат). Більшість країн скорочують державні пенсійні системи і перенаправляють внески у нову систему індивідуальних рахунків під приватним управлінням. Вони заохочують працівників і роботодавців заощаджувати більші суми на період досягнення пенсійного віку - на добровільних засадах. Позитивним було введення накопичувальних пенсійних систем, активне формування умов для розвитку приватних пенсійних фондів. Головне завдання, яке

стоїть перед урядами, - досягти консенсусу щодо вироблення дієвих заходів, необхідних для вдосконалення державного регулювання фінансового забезпечення пенсійних систем.

Необхідність внесення змін у систему пенсійного забезпечення України об'єктивна. Вивчення досвіду різних країн дає змогу виявити багато підходів до вирішення проблем фінансового забезпечення пенсійних систем. Результати порівняльного дослідження показали, що цей досвід є унікальним, але є і загальні принципи, якими керуються уряди країн під час проведення пенсійних реформ. Нами виявлено як спільні, так і загальні риси перетворень пенсійних систем.

Перспективи подальших розвідок. Зусилля потрібно спрямовувати на подальше дослідження та вдосконалення тих аспектів реформ, які не мали позитивних результатів, та обґрунтувати нові шляхи проведення реформування пенсійної системи.

Список використаних джерел

1. *Фултц Е.* Сучасні тенденції та впровадження пенсійних реформ у країнах-кандидатах на вступ до ЄС / Е. Фултц. - МОП, 2003. - 23 с. Режим доступу : http://www.ilo.org/public/english/region/eurpro/budapest/download/pension_trends_uk.pdf

2. Пенсионные системы в период кризиса : регион. докл. по странам Европы и Центральной Азии / Всемир. банк, Сектор разв. человек. потенциала ; Регион Европы и Центральной Азии. - Б. м., 2009. - 26 с.

3. *Скуратівський В. А.* Управління соціальним і гуманітарним розвитком : навч. посіб. : у 2 ч. / авт. кол. : В. А. Скуратівський, В. П. Трощинський та ін. ; за ред. В. А. Скуратівського, В. П. Трощинського. - К. : НАДУ, 2009. - Ч. 1. - 456 с.

4. *Holzman R.* Adequacy of Retirement Income after Pension Reforms in Central, Eastern, and Southern Europe / R. Holzman, U. Guven. Washington : The World Bank, The International Bank for Reconstruction and Development, 2009. - 81 p.

5. *Holzman R.* Old-age income support in the 21st century: an international perspective on pension systems and reform / R. Holzman, H. Richard. - Washington : The World Bank, 2005. - 246 p.