

НАУКОВІ ДИСКУСІЇ

УДК 331.25:369.04

Л. Г. ТКАЧЕНКО,
*кандидат економічних наук,
провідний науковий співробітник відділу економіки праці
Інституту демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України*

ПОБУДОВА БАГАТОРІВНЕВОЇ ПЕНСІЙНОЇ СИСТЕМИ ЯК НАПРЯМ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПЕНСІЙНОЇ РЕФОРМИ

Розглянуто сучасні підходи до організації систем соціального захисту населення, обґрунтовано необхідні структурні компоненти побудови мультирівневої пенсійної системи в Україні.

Ключові слова: соціальна політика, пенсійна реформа, солідарна (розподільна) пенсійна система, обов'язкове накопичувальне пенсійне страхування, недержавне пенсійне забезпечення, професійні пенсійні схеми.

The author considers the modern approaches to the organization of systems for the social protection of the population and substantiates the necessary structural components of the formation of a multilevel pensionary system in Ukraine.

Keywords: social policy, pensionary reform, joint (distributive) pensionary system, obligatory accumulative pensionary insurance, nongovernmental pension provision, professional pensionary schemes.

Запровадження з 1 жовтня 2011 р. Закону України “Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи” стало важливим практичним кроком на шляху до здійснення системних довгострокових перетворень у вітчизняній пенсійній системі. Водночас цей закон охоплює тільки вузьке коло проблем (підвищення пенсійного віку, збільшення тривалості нормативного страхового стажу, обмеження максимального розміру пенсії тощо), тоді як існує потреба в перегляді всієї концепції пенсійної реформи.

Пенсійна реформа, розпочата у 2004 р., передбачала побудову трирівневої моделі пенсійної системи на страхових засадах: 1-й рівень – обов'язкове державне пенсійне страхування за розподільним принципом; 2-й рівень – обов'язкове державне накопичувальне страхування; 3-й рівень – добровільне недержавне пенсійне забезпечення.

Реформування солідарної системи в бік посилення страхових принципів (жорсткого контролю сплати внесків для зарахування страхового стажу, врахування заробітку протягом усього трудового періоду тощо) не дало бажаного результату ані за рівнем охоплення зайнятого населення, ані за розмірами пенсій та їх диференціацією. Старт другого рівня постійно відкладається і на фоні перманентної глобальної фінансово-економічної кризи, катастрофічної нестачі надійних інвестиційних інструментів на світових фінансових ринках починає втрачати свою актуальність. Третій рівень, хоча й демонструє певну динаміку, не

справляє відчутного впливу ні на економіку, ні на матеріальний добробут пенсіонерів¹.

Стає дедалі очевиднішим, що ця трирівнева модель пенсійної системи застаріла, не дочекавшись своєї реалізації. Головна її проблема в тому, що вона орієнтована тільки на страхові принципи. Національна практика пенсійного забезпечення (навіть під впливом електорального популізму) фактично проводить зовсім іншу політику. Зокрема, гарантування мінімальної пенсійної виплати в розмірі, не нижчому від прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність (незалежно від наявності й тривалості стажу), зовсім не відповідає страховій схемі. У такому самому розмірі виплачується і державна соціальна допомога особам, які не мають страхового стажу для одержання пенсії за віком (нараховується з 2005 р. замість соціальних пенсій).

Глобальний характер старіння населення, структурні зрушення в економіці та зайнятості, необхідність подолання гострої нерівності, а також потреба в консолідації суспільства зумовлюють неефективність страхових механізмів пенсійного забезпечення. Його нові стандарти передбачають складнішу і гнучкішу конструкцію, що поєднує страхові й бюджетні механізми, обов'язкові та добровільні, публічні й приватні, розподільні та накопичувальні, колективні й індивідуальні, формальні та неформальні складові.

У квітні 2009 р. МОП спільно з ВООЗ започаткували глобальну соціальну ініціативу з розробки інтегрованої стратегії забезпечення доступу до основних соціальних послуг та збереження доходів для всіх. Ця ініціатива дістала назву “The Social Protection Floor” (“мінімум соціального захисту”). Її мета – проведення комплексної, послідовної та скоординованої політики у сфері соціального захисту і зайнятості, здатної гарантувати послуги та соціальні виплати протягом життя².

Сучасний погляд на систему соціального захисту можна подати у вигляді таких “сходинок” (рис.):

перша – **мінімум соціального захисту**, тобто базовий набір соціальних прав, послуг, можливостей, якими повинна користуватися кожна людина; включає доступ до основних медичних послуг та забезпечення мінімального доходу, повинна охоплювати все населення та домогосподарства, незалежно від рівня доходів та інших ознак;

друга – **обов'язкове соціальне страхування**, яке засноване на внесках і забезпечує гарантований дохід; надає рівень захисту, вищий від мінімального, але не охоплює осіб та домогосподарства з найнижчими доходами через обмеженість їх можливостей сплачувати внески;

третья – **добровільне страхування**: тільки за його наявності можна досягти високого рівня захисту, але скористатися ним можуть особи та домогосподарства з достатнім рівнем доходу.

Такий підхід ґрунтується на чіткому розподілі відповідальності між учасниками системи, інтеграції механізмів державної соціальної допомоги та страхування, мотивації населення і домогосподарств до трудової діяльності для власного добробуту. Держава в умовах ринкової економіки та демократичного устрою по-

¹ Див. докладніше: Пенсійна реформа в Україні: напрями реалізації. Кол. монографія. (За ред. Е. М. Лібанової). К., Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України, 2010, 270 с.

² Див.: <http://www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ShowTheme.do?tid=1321>.

винна і здатна нести відповідальність тільки за мінімально необхідний рівень соціального захисту. Такі державні зобов'язання, з одного боку, забезпечують повноту охоплення та рівність доступу до базових соціальних послуг, виплат для всіх і кожного, з другого — залишають простір для власної ініціативи та відповідають реально обмеженим можливостям державних (суспільних) фінансів.

		Добровільне страхування	
		Обов'язкове соціальне страхування	
Мінімум соціального захисту			
1. Доступ до основних медичних послуг для всіх	2. Захист дітей – допомога сім'ям (дітям) для забезпечення харчування, освіти, догляду за дитиною	3. Допомога безробітним і бідним – виплата соціальної допомоги або схеми гарантування зайнятості	4. Захист людей похилого віку та людей з інвалідністю – мінімальна пенсія

Рис. Структура системи соціального захисту

Джерело: складено автором за "The Social Protection Floor" (<http://www.social-protection.org/gimi/gess/ShowTheme.do?tid=2505>).

Страхові механізми передбачають участь держави, але переважно як регулятора, а не фінансового партнера. Фінансові ресурси страхових схем повинні формуватися за рахунок внесків застрахованих осіб та їх роботодавців; роль бюджетних коштів у даному випадку обмежується сплатою внесків деяких категорій застрахованих осіб та працівників державного сектору. Причому, чим вищим є рівень матеріального добробуту населення чи певних його категорій, тим більшу роль повинні відігравати страхові засади соціального забезпечення. Високий рівень захисту (у широкому значенні цього слова) може бути забезпечений тільки завдяки участі у добровільних програмах страхування, тобто загальний вектор розвитку системи соціального захисту спрямований на подальше зростання відповідальності населення (домогосподарств) та бізнесу, а також на адекватну трансформацію ролі держави.

Отже, сучасна модель пенсійної системи повинна бути мультирівневою (завчасно планувати конкретну кількість рівнів недоцільно), а її першоосновою — гарантований державою мінімум пенсійного забезпечення, що надається в установлених випадках усім громадянам, незалежно від трудового (страхового) стажу чи інших ознак. Цей мінімум повинен доповнюватися широким спектром пенсійних програм, орієнтованих на залучення всіх верств населення та використання різних механізмів фінансування. Такий "модульний" принцип побудови пенсійної системи дозволяє поєднати комплексність з адресністю. При цьому потрібно розуміти, що рівні права на пенсійне забезпечення не означають однакові методи їх реалізації. Рівність передбачає врахування індивідуальних особливостей, конкретних життєвих обставин, специфіки певних видів та форм економічної діяльності тощо з метою забезпечення максимально можливого рівня захисту кожному громадянину.

В Україні фактично впроваджено гарантовану мінімальну пенсійну виплату, але на рівні постанов Кабінету Міністрів України. У Законі України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" йдеться тільки про мінімальний розмір пенсії за віком (за умови наявності необхідного страхового стажу), тобто

основний пенсійний закон суперечить існуючій соціальній практиці та сучасним стандартам пенсійного забезпечення. Потрібно внести відповідні зміни до закону, але доцільніше це зробити шляхом кодифікації всього пенсійного законодавства, оскільки гарантування пенсійного мінімуму виходить за межі сфери дії даного закону. Існує потреба поширити цей гарантований мінімум на всіх одержувачів пенсії. Сьогодні єдина категорія пенсіонерів, у яких індивідуальний розмір пенсії може виявитися нижчим від прожиткового мінімуму для тих, хто втратив працездатність, — це одержувачі пенсії у зв'язку з втратою годувальника в сім'ях з двома і більше непрацездатними особами. Згідно з чинним законодавством, розмір пенсії на 1 непрацездатного члена родини становить 50% пенсії за віком померлого годувальника; на двох та більше — 100%, що розподіляються між ними рівними частками, тобто, чим більше утриманців, тим меншою є частка виплати на кожного з них. Запроваджені Кабінетом Міністрів України гарантовані мінімальні розміри пенсії у зв'язку з втратою годувальника не розв'язали цю проблему, оскільки регулюється загальний розмір пенсії, а не індивідуальні виплати кожному утриманцю.

На нашу думку, слід поширити гарантовану мінімальну пенсію в розмірі, не нижчому від прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, на індивідуальні виплати кожному з одержувачів пенсії у зв'язку з втратою годувальника, оскільки для них вона — єдине джерело доходу. Це потребуватиме додаткового фінансування (за нашими розрахунками, майже 0,5 млрд. грн. на рік), але такий крок буде справедливим і логічним з огляду на соціально-демографічну роль таких пенсій.

Щодо джерел фінансування виплати гарантованого пенсійного мінімуму, то проблема сучасного принципу змішаного фінансування (обов'язкове пенсійне страхування та державний бюджет) полягає у відсутності чіткого розподілу зобов'язань між цими двома джерелами. Поточні виплати фінансуються Пенсійним фондом, а державний бюджет компенсує видатки тільки окремим категоріям чи надає дотацію на покриття дефіциту власних коштів Пенсійного фонду.

Фінансування гарантованого пенсійного мінімуму може бути поступово перекладене на державний бюджет, що потребуватиме відповідного перерозподілу загального фіскального навантаження між податками та пенсійними внесками. Це може стати альтернативою запланованому пропорційному перерозподілу розміру пенсійного внеску від роботодавця до працівника, тобто зниження розміру пенсійного внеску для роботодавців компенсуватиметься підвищенням ставки оподаткування доходів населення, а не розміру пенсійного внеску для найманих працівників. Перевагою такого перерозподілу буде більш широка база для нарахування обов'язкових платежів — усі види доходів, а не тільки заробітна плата. При цьому необхідно розглянути можливість поглиблення диференціації ставок прогресивної шкали оподаткування, що може вважатися певним заміном додаткових податків на багатство. Результатом буде наближення національної фіскальної системи до існуючих пропорцій у країнах ЄС³.

Розподільна обов'язкова страхова складова пенсійної системи може бути реорганізована на засадах умовно-накопичувальної системи (Notional Defined Contribution — NDC). Порівняно з існуючою солідарною системою NDC має, принаймні, дві великі переваги:

³ Див.: Taxation Trends in the European Union — Data for the EU Member States, Iceland and Norway. Luxembourg, “Publications Office of the European Union”, 2011, 422 p.

– облік пенсійних внесків передбачає їх поточну індексацію з урахуванням темпів зростання ВВП або фонду заробітної плати, тобто “осучаснення” внесків відбувається протягом усього періоду “накопичення” пенсійних прав, а не на момент призначення пенсії, що дозволяє об’єктивніше оцінити отримані пенсійні права: уникнути впливу різких коливань розмірів заробітної плати та тісніше пов’язати величину пенсій із загальною динамікою макропоказників;

– розмір щомісячної пенсійної виплати обчислюється з урахуванням очікуваної тривалості життя на пенсії, тобто імовірної тривалості її одержання; для людей це прямий стимул працювати довше та виходити на пенсію пізніше, а для політиків і управлінців – здійснювати довгострокове планування та прогнозування потоків внесків та виплат (сьогодні всі рішення приймаються в межах бюджетного року).

Оскільки реально внески не інвестуються (отримані суми, як і у звичайній розподільній системі, направляються на виплату поточних пенсій, “накопичуються” тільки пенсійні права), адміністрування NDC є набагато простішим і дешевшим, ніж у повноцінних накопичувальних схемах. В Україні вже достатньо відлагоджено систему персоніфікованого обліку, а отже, перехід на NDC не потребуватиме істотних організаційних перетворень і затрат.

Останнім часом експерти Світового банку, ПРООН та інших міжнародних організацій дедалі частіше стали рекомендувати NDC як прогресивнішу модель розподільної системи, що краще адаптована до сучасних демографічних і економічних тенденцій, ніж класична Бісмарківська. Наприклад, з початку 2012 р. планувалося впровадити пенсійну систему на засадах NDC у Туркменістані ⁴.

NDC з’явилася відносно нещодавно, і досвід її практичного застосування не такий великий. Основні проблеми й недоліки тієї чи іншої пенсійної схеми найчастіше виявляються на етапі “зрілості”, тобто коли приходить час здійснювати регулярні та масові виплати. На нашу думку, в даному випадку Україна нічим особливо не ризикує, оскільки NDC, по суті, є технологією обліку, її впровадження вимагає мінімальних організаційних зусиль, і зрештою, завжди є можливість повернутися на попередні позиції.

Необхідно також на законодавчому рівні визначити поняття “повний” і “частковий” розміри пенсій. У будь-якому разі останній не може бути нижчим від гарантованого пенсійного мінімуму. У січні 2012 р. середній розмір пенсії становив 1246,34 грн., що тільки на 426,34 грн. є вищим від прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність (820 грн.) ⁵. За таких співвідношень середньої та мінімальної пенсій необхідність впровадження повного й часткового розмірів пенсії здається не надто актуальною. Проте у деяких випадках це матиме певний ефект (наприклад, для працюючих пенсіонерів, при достроковому виході на пенсію, великих перервах у сплаті внесків тощо).

Стосовно доцільності впровадження загальнообов’язкової накопичувальної системи пенсійного страхування висловлюється дедалі більше застережень. Крім впливу глобальних фінансових криз і нерозвинутості вітчизняного фондового ринку, існують нюанси у самій пенсійній системі: вилучення частини надходжень із солідарної системи та необхідність пошуку компенсаторів для покриття її дефі-

⁴ Див.: Інтернет-газета “Туркменістан: золотий век” (http://www.turkmenistan.gov.tm/_ru/laws/?laws=01cw).

⁵ Див.: Офіційний сайт Пенсійного фонду України (<http://www.pfu.gov.ua>).

циту; створення інституціонального середовища для функціонування другого рівня; складна та дорога (принаймні, у перші роки існування) система адміністрування; тривалий перехідний період; наявність значного контингенту учасників, які сплачують внески у мінімальних розмірах і у яких накопичень буде недостатньо для отримання довічної пенсії.

З огляду на це, на даному етапі доцільно обмежити впровадження обов'язкових накопичувальних пенсійних схем тільки сферою професійних, корпоративних пенсійних програм для фінансування дострокових пенсій працівників, зайнятих на шкідливому виробництві. До обов'язкових накопичувальних пенсійних програм потрібно залучити також фізичних осіб – підприємців та інші категорії самозайнятих (додатково або замість їх участі в загальній системі пенсійного страхування). Такі обов'язкові накопичувальні пенсійні програми, поряд з широким спектром добровільних схем, можуть діяти через як недержавні пенсійні фонди, так і інститути страхування життя.

Щодо так званих “спеціальних” пенсійних програм, які належать до компетенції держави, то зовсім не обов'язково фінансувати їх через накопичувальні фонди. Оскільки контингент працюючих у секторі державного управління та бюджетній сфері є досить стабільним, а держава як роботодавець повинна бути зразком відповідальності, корпоративні пенсійні програми для державних службовців та прирівняних до них категорій можуть функціонувати на розподільних принципах. Це дозволить заощадити на адміністративних видатках і залучити певні додаткові кошти від самих працівників.

Додаткові державні пенсійні програми (“чорнобильські”, “ветеранські” тощо) повинні бути оформлені в окремий елемент системи та мають реалізовуватися через державні органи соціального захисту шляхом прямого бюджетного фінансування, а не транзитом через Пенсійний фонд. По-перше, це істотно полегшить організаційно-технічну роботу Пенсійного фонду, оскільки сьогодні його працівники багато часу та зусиль витрачають на обчислення видатків, не властивих для страхової системи. По-друге, існуючий механізм фінансування державних пенсійних видатків перетворює Пенсійний фонд на заручника не тільки фінансової спроможності державного бюджету, а й політичних рішень уряду щодо обмеження розмірів певних виплат. Як показали події кінця 2011 р., саме територіальні відділення Пенсійного фонду стали “крайніми” у протистоянні уряду з “чорнобильцями” та “афганцями”, хоча вони не мали ніякого впливу на прийняття подібних рішень.

Водночас слід наголосити, що жодна пенсійна система не скасовує потреби в інститутах підтримки людей похилого віку на рівні родини та місцевої громади. Одна з головних проблем сучасного українського суспільства – розрив зв'язків між поколіннями, порушення нормальних соціальних взаємодій, надмірна концентрація уваги на дітях та молоді (“їх мало”, “їм треба дати краще життя”) і майже повна байдужість до проблем літніх людей (“їм уже нічого не треба”, “вони своє віджили” тощо), причому егоїстично-утриманське ставлення дорослих дітей до своїх батьків значною мірою формується зусиллями останніх.

На державному й місцевому рівнях ця проблема повинна вирішуватися шляхом налагодження повноцінної роботи соціальних інспекторів, створення необхідної інфраструктури для задоволення потреб літніх людей (від медичного обслуговування до закладів дозвілля). Необхідно посилити взаємодію Пенсійного

фонду з органами влади та громадськими організаціями з метою об'єднання зусиль щодо профілактики бідності серед пенсіонерів та інших категорій непрацездатного населення. Особливу увагу слід приділяти тим людям, які за своїми соціально-демографічними характеристиками належать до груп високого ризику бідності: особи віком від 75 років, з I і II групами інвалідності, самотні пенсіонери, пенсіонери з утриманнями та інші.

Потрібно розуміти, що пенсіонери – це великий контингент споживачів (13,7 млн. осіб), який забезпечує стабільний попит на внутрішньому ринку. Усвідомлення навіть такого економічного внеску пенсіонерів змінить погляд на них як на тягар для суспільства. Досвід розвинутих країн говорить, що підвищення рівня доходів і добробуту пенсіонерів є однією з головних передумов економічного зростання в епоху глобального старіння населення.

Інший важливий напрям формування позитивного іміджу людей старшого віку – вдосконалення національного трудового законодавства та політики зайнятості, зокрема, з урахуванням прийнятої у 1980 р. Рекомендації МОП щодо літніх працівників⁶. В умовах низької народжуваності та подальшого скорочення чисельності населення працездатного віку важливість працівників перед- та пенсійного віку посилюється. Крім таких переваг, як накопичені практичні знання і досвід, вони вигідно вирізняються серед молодших тим, що у них значно нижчими є кар'єрні та зарплатні амбіції, вони більше цінують свою репутацію, лояльніше ставляться до свого роботодавця.

З огляду на це, створенням сприятливих умов для продовження періоду трудової діяльності повинна опікуватися не тільки держава – це завдання сфери соціальної відповідальності бізнесу; заходи мають бути спрямованими і на поліпшення умов зайнятості для осіб перед- та пенсійного віку, і на розробку й практичну реалізацію програм поступового виходу на пенсію (зокрема, за рахунок скорочення тривалості робочого часу, гнучкого графіка роботи, переведення на легшу роботу, професійного перенавчання тощо), а також на патронаж колишніх співробітників, які вийшли на пенсію.

Короткий досвід реалізації норм Закону України “Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи” продемонстрував, принаймні, два позитивних моменти: політичну волю законодавчої та виконавчої гілок влади до здійснення необхідних соціальних реформ та достатньо виважене їх сприйняття населенням. Інакше кажучи, сьогодні українське суспільство розуміє важливість та невідворотність пенсійної реформи, усвідомлює відповідальність за добробут пенсіонерів і власне майбутнє.

Стаття надійшла до редакції 5 березня 2012 року.

⁶ Див.: ILOLEX. Database of International Labour Standards (<http://www.ilo.org/ilolex>).