

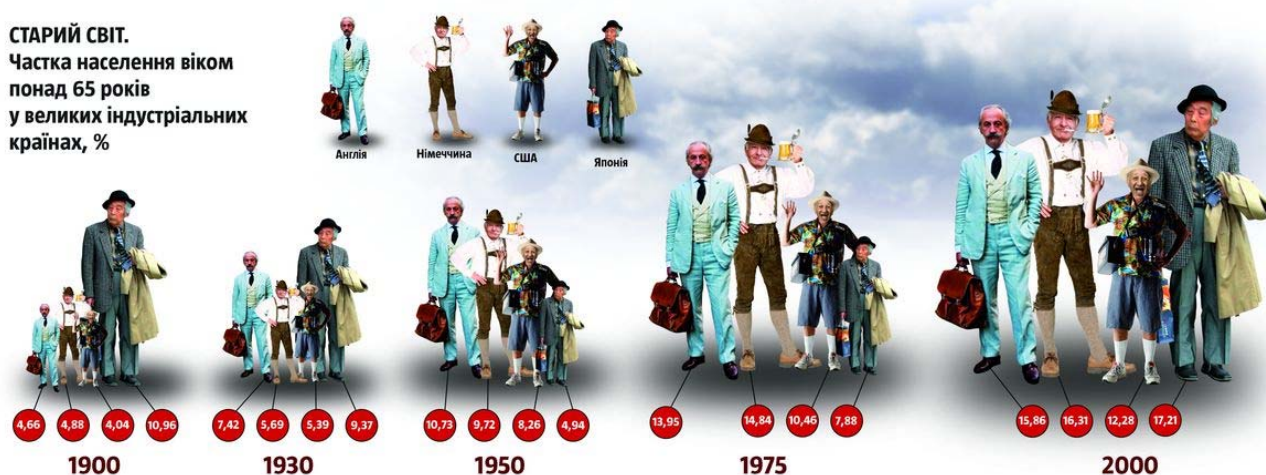
Розімкнене коло

Мельничук Віталій

Чому і як реформували пенсійні системи розвинені країни

СТАРИЙ СВІТ.

Частка населення віком понад 65 років у великих індустріальних країнах, %



Доки кількість працюючих суттєво перевищувала кількість пенсіонерів, традиційна солідарна пенсійна система (ПС) у більшості розвинених країн світу функціонувала нормально. Проблеми почалися тоді, коли кількість учасників ПС (тих, хто сплачує пенсійні збори) стала критично малою, а їхніх внесків забракло для здійснення поточних виплат пенсіонерам. У таких умовах солідарна система перестала забезпечувати достойний рівень пенсій, а така ПС виявилась обтяжливою для суспільства.

Кризові тренди

Криза розподільчих (солідарних) пенсійних систем у країнах Європи розпочалася в 1970-х роках і стала очевидною на початку 1980-х. Головними її ознаками були величезне зростання витрат на виплату пенсій (які не можна було профінансувати за рахунок підвищення «пенсійного податку»), збільшення навантаження пенсіонерів на працююче населення (в країнах ОЕСР 1950-го 350 працівників забезпечували 100 пенсіонерів, а 1990-го їх залишилося лише 250 на 100 пенсіонерів). Солідарні державні розподільчі ПС стали джерелом політичних конфліктів і популістських обіцянок.

У своїй основі криза мала демографічні, економічні та політичні причини.

Демографічні причини – зростання тривалості життя людей та чисельності пенсіонерів, збільшення їхньої частки у структурі населення, зменшення кількості працюючих. Усе це добре видно на прикладі Німеччини – країни – основоположниці солідарної «бісмаркської» пенсійної системи. Там у 1950-му середня тривалість життя була 65,3 року для чоловіків і 69,6 для жінок,

рівень народжуваності (кількість народжених дітей на одну жінку) – 2,16. Через 50 років, у 2000-му, тривалість життя чоловіків становила 75 років, жінок – 81, рівень народжуваності – 1,29. Кількість років на пенсії: в 1950-му – 3,3 року (чоловіки), 7,6 року (жінки); у 2000-му – відповідно 12 і 19,1. Така зміна демографічної структури, що спостерігалася по всій Європі (Україна не є винятком) і в багатьох інших регіонах, є частиною феномену, який називається демографічним переходом.

Цей процес привів до поточної структури населення і, схоже, є незворотнім, оскільки демографічні прогнози, за словами економіста Джона Кейнса, «єдині, яким можна вірити». Навіть у таких країнах Європи, як Швеція і Франція, де рівень народжуваності нещодавно зріс, він значно нижчий, ніж рівень відтворення.

Політичною причиною кризи солідарних ПС стала підтримка з боку пенсіонерів, кількість яких зростала, і тих, хто ними скоро мав стати, щедрого підвищення пенсій, зменшення чи незмінності пенсійного віку, які ініціювали уряди та парламенти. До того ж старші вікові групи населення цілеспрямовані у виборі своїх політичних пріоритетів, вони найбільші політичні лобісти державних субсидій, соціального захисту, і не тільки в Україні.

Економічні причини. В умовах збільшення кількості пенсіонерів і зменшення тих, хто працює, пенсійна система що створювалася як економна, стала обтяжливою для суспільства. Збільшуються ставки страхових внесків, зростає навантаження на бізнес. У 1980–1990 роках ставки сягнули свого максимуму. Наприклад, на час запровадження федеральної пенсійної системи «бісмаркського» типу для всіх працюючих у США (1935 рік) ставка пенсійного внеску становила лише 3% нарахованої зарплати найманого працівника, в 1950-му почалося її зростання аж до 15,3% у 1990-му. Своєю чергою, збільшення пенсійного податку на зарплату стимулювало тіньові економіку та зайнятість, зростання безробіття. Таким чином, кількість працівників, які платили внески, зменшилася.

Виникла потреба в активному субсидюванні пенсійної системи трансфертами з державного бюджету, що забирало кошти з інших галузей та гальмувало економічний розвиток країн. Коло замикалося і звужувалося. Занепад, а з ним і крах традиційної ПС стали неминучими.

Параметричні заходи

У цій ситуації уряди опинилися під подвійним ударом: старіння населення, глобальна податкова конкуренція змушували обмежувати пенсійні витрати, але ці заходи є непопулярними, що ми бачимо сьогодні й в Україні. Крім того, мають місце і такі чинники, як неможливість збільшити податок на зарплату, зменшити співвідношення середньої пенсії до середньої зарплати, труднощі підвищення пенсійного віку.

Що робили і роблять у такій ситуації інші країни?

1. Підвищення пенсійного віку (Німеччина, Греція, Італія, Португалія, Велика Британія).
2. Збільшення мінімального стажу для повної пенсії (Німеччина, Греція, Італія).
3. Жорсткіші умови для раннього виходу на пенсію (Франція, Німеччина).
4. Жорсткіша індексація пенсії, в результаті чого коефіцієнт заміщення середньої зарплати середньою пенсією зменшився (Австрія, Фінляндія, Франція, Німеччина, Греція, Італія, Голландія).
5. Зменшення періоду, протягом якого довший термін стажу передбачав збільшення бази майбутніх пенсійних виплат (Австрія, Фінляндія, Франція, Італія, Голландія, Португалія, Велика Британія).

6. Скорочення пенсійних привілеїв держслужбовцям (Фінляндія, Греція, Італія, Португалія).

Та хоч як дивно це звучить, згадані вище заходи не мають нічого спільного з пенсійною реформою. Вони лише тимчасово полегшують ситуацію, але не вирішують проблеми по суті.

Головна проблема ж у самій системі, що загнала себе в глухий кут і з цього кута «хапає за ноги живих», як висловився один із аналітиків.

Перманентне підвищення пенсійних витрат було зумовлене політико-економічною логікою ПС, створеною наприкінці ХІХ – на початку ХХ століть в умовах активного розвитку індустріального суспільства та тодішньої пірамідальної демографічної його структури (див. «Історія пенсій»). Але ці витрати сьогодні неможливо профінансувати за рахунок підвищення ставки пенсійного збору, що сягнула свого максимуму, як і рівень підтримуючих трансфертів ПС із боку державного бюджету. І в цьому глибинна суперечність «бісмаркської» солідарної традиційної пенсійної системи, фундаментальна проблема стійкості такого соціального інституту, як пенсійна система.

Правильні реформи

Пошук виходу з глухого пенсійного кута мав своїм наслідком глибокі реформи пенсійних систем у країнах Європи та світу, першими з яких були Чилі (1980 рік) та Швейцарія (1982-й).

Стало зрозуміло, що шляхом виходу із замкненого кола є запровадження накопичувальних пенсійних систем (далі – НС) на базі індивідуальних пенсійних рахунків громадян, кардинальне зменшення, а то й ліквідація в пенсійному забезпеченні перерозподільних елементів. Саме цей шлях, який уже пройшли чи ще проходять країни світу, і є пенсійною реформою.

Пенсійна реформа спрямована на радикальне посилення зв'язку між обсягом сплачених внесків до пенсійної системи і пенсійними правами людини. Вона обмежує роль державних солідарних, розподільчих систем і підвищує відповідальність самих працівників та роботодавців, заохочуючи приватні пенсійні заощадження. На зміну обтяжливим солідарним пенсійним системам приходили накопичувальні системи, що ставали до того ж головним джерелом національних інвестицій.

Поворотним пунктом в історії розвитку пенсійного забезпечення у світі став 1994 рік, коли Світовий банк опублікував свій знаменитий Звіт «Як уникнути кризи поважного віку: політика захисту людей поважного віку і сприяння економічному зростанню».

На основі узагальнення розвитку організованого пенсійного забезпечення з моменту його виникнення та ходу пенсійних реформ у країнах світу в 1980–1994 роках було зроблено висновок, що питання достойного пенсійного забезпечення громадян у межах традиційної пенсійної розподільчої солідарної системи в принципі не може бути вирішене.

Як справжню альтернативу було запропоновано нову модель пенсійної системи, побудованої, як зазначено у звіті, на трьох стовпах:

Перший – державна обов'язкова система соціальної безпеки громадян, що функціонує за рахунок загальнодержавних податків або зборів (забезпечує мінімальний рівень пенсії, персоніфікації пенсійних внесків немає). Власне, це реформований аналог солідарної системи.

Другий – система обов'язкових індивідуальних, персоніфікованих пенсійних накопичень працівників. Пенсійні внески в обов'язковому порядку сплачуються працівниками (роботодавцями на користь працівників), накопичуються на їхніх рахунках, інвестуються з метою збереження і примноження.

Третій – система добровільних приватних пенсійних накопичень. Пенсійні внески добровільно сплачуються працівниками (роботодавцями на користь працівників) до недержавних пенсійних фондів, накопичуються на їхніх рахунках, інвестуються (в акції, облігації, нерухомість, депозити тощо) з метою збереження і примноження.

Зараз для розвинених країн світу характерні саме трирівневі ПС, де пенсіонери отримують не одну, а щонайменше три пенсії. Кожна країна, зрештою, вибудовує власну модель ПС. Більшість європейських держав знайшли розумний компроміс між солідарною та накопичувальною (приватною) системами.

Пенсійна реформа, що знаменувала собою створення накопичувальних пенсійних фондів та перехід до трирівневих ПС, розпочалася не так давно, однак за короткий час світові пенсійні активи приватних фондів найбільших ринків світу зросли до \$23,3 трлн (на кінець 2009-го). На 1 січня 2010 року загальні пенсійні активи 13 найбільших ринків світу становили 70% їхнього ВВП, у той час як 2008-го – 58%.

Сьогодні пенсійні активи не тільки є реальним приватним багатством громадян країн, які провели пенсійні реформи, і головним джерелом їхньої достойної пенсії, а й тією «фінансовою подушкою», що не дозволила глибоко впасти економікам у кризовому 2008 році.

Пенсійна історія

I ст. до н.е.

Римський імператор Юлій Цезар Увів державне забезпечення римлян по завершенні військової служби, що передбачало одноразову ресурсно-майнову допомогу (землю) та пожиттєве грошове утримання колишніх римських легіонерів, а тепер перших в історії пенсіонерів.

XVI–XIX століття

У Російській імперії, Польщі, Австро-Угорщині тощо була пенсія для обраних від монарха (царя, короля, цесаря). Соціальним забезпеченням людей літнього віку займалися молодші члени родини; церква, чернечі ордени; селянська та міська громади, керівники виробничих цехів, створюючи каси взаємодопомоги. У такому вигляді пенсія в різних країнах існувала аж до кінця XIX століття.

22 червня 1889 року

Виникла перша організована державна система пенсій за віком для всіх зайнятих включно із приватним сектором. Увів її канцлер Німеччини Отто фон Бісмарк. Організована пенсійна система стала результатом суспільного розвитку в умовах становлення індустріального суспільства: скупчення населення у великих містах, масова бідність людей непрацездатного віку, загроза соціальних бунтів. У німецькій («бісмаркській») системі всі роботодавці та працівники протягом усього періоду трудової діяльності здійснюють обов'язкові страхові внески до єдиного централізованого державного пенсійного фонду. Внески розподіляються та виплачуються пенсіонерам. Право на пенсію ґрунтується на раніше сплачених внесках та реалізується з настанням пенсійного віку. Оскільки кількість працюючих була тоді великою, а пенсіонерів було мало, ставка пенсійного внеску була невисокою. Крім захисту від бідності німецька система була спрямована й на збереження попереднього статусу пенсіонера, оскільки під час нарахування пенсії бралися до уваги трудовий стаж і попередній заробіток.

1891–1908 роки

У Данії, Новій Зеландії, Великій Британії вводять пенсійні системи, які цілковито орієнтуються на цільову допомогу бідним. Фінансування пенсії в цих системах відбувається не з окремого спеціального фонду із власним пенсійним податком, а, говорячи сучасною мовою, з державного бюджету за рахунок загальних податків. Страхові внески не робляться. Призначенню

пенсії передувала перевірка рівня доходів людини, бідності та потреби в допомозі «по бідності, у зв'язку із старістю». Рівень пенсій встановлювався однаковий для всіх (на відміну від німецької). Данська, а пізніше англійська ПС були орієнтовані виключно на зменшення рівня бідності в країні (невелика й однакова для всіх пенсія).

1910–1919 роки

Більшість європейських країн, зокрема Франція, Італія, будують пенсійні системи, орієнтовані на розподільчу «бісмаркську» модель. Англосаксонські країни та деякі штати США, країни Північної Європи більше орієнтуються на Данію та Велику Британію.

1920–1939 роки

Останніми з індустріально розвинених країн «пенсійному наступу» піддаються США з їхніми глибокими традиціями лібералізму та індивідуалізму. В Сполучених Штатах у 1920-ті роки уряди штатів уводять критерії для визначення пенсії «по бідності, у зв'язку із старістю», як це передбачає англійсько-данська ПС. Але Велика депресія змусила США 1935 року впровадити федеральну розподільчу систему пенсійного страхування «бісмаркського» типу. До Другої світової війни всі індустріально розвинені країни запровадили пенсійні системи розподільчого типу, крім СРСР.

1945–1970 роки

В цей період у більшості розвинених країнах пенсійними виплатами охоплювали нові категорії працюючих (включно з людьми вільних професій); збільшували розмір пенсій (середній дохід людини на пенсії наблизився до доходу працюючих); зменшували пенсійний вік (у період 1950–1990 років вік виходу на пенсію в країнах ОЕСР скоротився з 66 до 62 років). На той час це стало можливим насамперед тому, що кожне нове покоління було численнішим від старшого, а група людей пенсійного віку становила лише незначну частину зайнятого населення. Більша численність кожного нового покоління стала наслідком високого рівня народжуваності за високої смертності й невисокої тривалості життя людей старшого віку. Як наслідок – кількість тих, хто робив обов'язкові страхові внески до єдиного централізованого пенсійного фонду розподільчої ПС і був виробником ВВП, довгий час суттєво перевищувала кількість пенсіонерів, які є лише споживачами ВВП. У цій ситуації невеликі збори до централізованого пенсійного фонду з працівників і роботодавців були достатніми, щоб із часом забезпечити відносно невеликій кількості пенсіонерів дохід на рівні заробітку, який вони мали в період трудової діяльності.

1970–1980 роки

Криза розподільчих (солідарних) пенсійних систем у країнах Європи розпочалася в 1970-ті роки і стала очевидною на початку 1980-х. (див. статтю «Розімкнене коло»)

З давніх-давен люди шукали способи забезпечення себе у старості: самостійно, використовуючи нажите в робочий період майно, через общину тощо. Були й досить незвичні для нашого часу способи. Наприклад, у деяких регіонах Японії ще на початку ХХ століття за багаторічною традицією старший син відводив немічних батька чи матір високо в гори і там залишав помирати, а мешканці районів Крайньої Півночі відправляли у човні своїх старих батьків у вічне плавання у відкрите море.

Життя триває

Нещодавно в Брюсселі було опубліковано дослідження, в якому окреслено прогноз пенсійної політики в країнах ЄС (так звана Зелена книга). Головний висновок: усі держави ЄС мають поступово піднімати пенсійний вік до 70 років життя, щоб уникнути скорочення пенсійних виплат і домогтися збільшення пенсійних внесків до солідарних державних фондів. Автори дослідження вказують на певну соціально-демографічну еволюцію: нині в ЄС пенсійний вік перевищує 60 років, тобто на одного пенсіонера працюють три особи. До 2030-го на одного

пенсіонера працюватимуть уже дві особи, а 2060 року пенсіонери становитимуть більшість поміж населення в ЄС – троє працівників дбатимуть про пенсійне забезпечення чотирьох пенсіонерів.

В економічно збалансованих і соціально розвинених державах ЄС уряди віднедавна намагаються насамперед забезпечити якомога вищу зайнятість активного населення, бо саме вони творять багатство для майбутнього. Європейська комісія, що розробила програму «Стратегія-2020», поставила економічне завдання: домогтися, щоб 75% населення в країнах ЄС між 18-м і 65-м роками життя були зайнятими. На основі демографічного дослідження чиновники у Брюсселі прогнозують, що в 2060-му європейці житимуть на сім років довше, ніж нині. Звідси походить можливість і водночас вимога підняти пенсійну вікову планку з нинішніх 65 до 70 років. Зокрема, уряд Німеччини, враховуючи нові соціальні та демографічні реалії, планує вже з 2012-го поступово підвищувати пенсійний вік до 67 років життя.

23,3 ТРЛН НЕДЕРЖАВНИХ ПЕНСІЙ

Найбільші активи накопичувальних пенсійних систем світу на кінець 2009 року

Країна	Активи, \$ млрд	У % до ВВП країни
США	13 196	93
Японія	3152	61
Велика Британія	1791	80
Канада	1213	84
Австралія	996	93
Нідерланди	990	120
Швейцарія	583	113
Німеччина	411	12
Бразилія	392	22
ПАР	201	63
Франція	178	6
Ірландія	102	43
Гонконг	85	41
Світ усього	23 290	70

Джерело: Towers Watson

ФОРМАЛЬНА РЕФОРМА

Порівняння активів накопичувальної пенсійної системи України та інших країн світу

Країна	Пенсійні активи, \$ млрд	Чисельність населення, млн осіб	Пенсійні активи, \$ на одну особу
Україна*	0,108	46	2,4
Росія**	35,6	142	251
Казахстан**	10,0	16	643
Польща**	56,8	39	1474
Чилі**	111,0	16	6818

* дані на кінець 2009р.,
** дані на кінець 2008 року

Джерела: Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг