

Стратегічна доповідь щодо пенсійної реформи в Україні

Березень 2012 р.

Ця доповідь підготовлена за допомогою Представництва Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй в Україні. Думки, висновки та рекомендації, наведені у цій публікації, належать авторам і не обов'язково відображають погляди Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй або будь-якої іншої агенції ООН. Матеріали цієї публікації не можуть відтворюватися або використовуватися, повністю або частково, для отримання прибутку в будь-якій формі. Водночас, зміст цієї публікації може вільно цитуватися, за умови наведення повного посилання на джерело.



EUROPEAN CENTRE
FOR SOCIAL WELFARE POLICY AND RESEARCH
AFFILIATED TO THE UNITED NATIONS

• EUROPÄISCHES ZENTRUM
FÜR WOHLFAHRTSPOLITIK UND SOZIALFORSCHUNG
• IN ZUSAMMENARBEIT MIT DEN VEREINTEN NATIONEN

• CENTRE EUROPÉEN
DE RECHERCHE EN POLITIQUE SOCIALE
AFFILIÉ AUX NATIONS UNIES

Європейський центр політики та досліджень у галузі соціального забезпечення

Зміст

ПЕРЕДМОВА	1
1. Вступ.....	2
1.1 Перший рівень української пенсійної системи	2
1.1.1 Пенсії за віком.....	3
1.1.2 Пенсії по інвалідності	4
1.1.3 Пенсії у зв'язку з втратою годувальника.....	5
1.1.4 Пільгові пенсії.....	5
1.1.5 Соціальні пенсії	5
1.2 Пенсійні реформи 2011 року вивели пенсійну систему на сталу траєкторію!	6
2. Визначення проблем і майбутніх цілей пенсійної реформи	7
2.1 Фінансова сталість першого рівня – головний пріоритет реформи	7
2.2 Достроковий вихід на пенсію та малий страховий стаж – поширене явище	8
2.3 Рівень офіційної реєстрації зайнятості низький, а звітність про заробітну плату неточна ..	11
2.4 Довільне збільшення мінімальних пенсій підриває внескові принципи.....	11
2.5 Пільгові пенсії та їхня обґрунтованість – серйозне питання	12
2.6 Впровадження довгоочікуваного 2-го рівня – наступний важливий стратегічний крок	14
2.7 Щоб завоювати довіру, в управлінні ПФУ не повинно бути недбалості або нераціональності	15
3. Огляд міжнародного досвіду пенсійних реформ	16
3.1 Динаміка коефіцієнтів співвідношення пенсій та зарплат та чистих коефіцієнтів заміщення у країнах ЄС	16
3.2 Пенсійний вік і стимули бонус-малус для продовження трудового життя	20
3.3 Підвищення пенсійних доходів тільки за інфляцією цін	21
3.4 Поступове скасування пільгових пенсій та зміцнення накопичувальних принципів	25
3.5 Перерозподіл пенсійних внесків із роботодавців на працівників.....	28
3.6 Коригування ставок пенсійних внесків	31
3.7 Заходи з детенізації неформального ринку праці	32
3.8 Покриття і порядок щодо самозайнятих осіб (у т.ч. сільськогосподарських працівників) .	34
4. Сценарії пенсійної реформи для України	36
4.1 Короткострокові невідкладні заходи протягом періоду з 2012 по 2014 р.	36
4.1.1 Створення незалежної експертної комісії для розгляду спеціальних пенсійних схем.	36
4.1.2 Зменшення пенсійних внесків та зміна їхнього розподілу зі збереженням заробітної плати	36
4.1.3 Покращення покриття і детенізація ринку праці	37
4.1.4 Удосконалення порядку підвищення пенсійних доходів	37
4.2 Середньо- і довгострокові заходи – період після 2014 року	38
4.2.1 Перший рівень має стати солідарною схемою накопичувального типу.....	38
4.2.2 Зміни у встановленому законом пенсійному віці	40
4.2.3 Запровадження обов'язкових особистих пенсійних рахунків 2-го рівня.....	40
4.2.4 Гарантовані мінімальні пенсії слід зберегти	40
4.3 Політична здійсненність варіантів пенсійної реформи	41
4.3.1 Міцні та активно функціонуючі зв'язки усередині Уряду.....	41
4.3.2 Сильний лідер в урядовому органі	42

4.3.3 Достовірна доказова база, необхідна для усталення процесу реформ	42
4.3.4 Участь громадянського суспільства та інших зацікавлених сторін	42
5. Підсумкове обговорення	43
БІБЛІОГРАФІЯ	46

ПЕРЕДМОВА

Робота, звіт про яку наведений у цьому документі, фінансується Представництвом ПРООН в Україні за індивідуальним контрактом на надання консультаційних послуг № ІС/2011/90 з Ашгаром Заїді, з датою початку 12 вересня 2011 р. Технічне завдання передбачає здійснення двох місій до Києва для збирання інформації та підготовки звіту (у вересні-грудні 2011 р.), а також підготовку стратегічної доповіді щодо реформ пенсійної системи з акцентом на перший рівень існуючої в Україні пенсійної системи.

Ця доповідь має чотириєдину задачу:

- описати існуючу в Україні пенсійну систему (перший рівень) та сформуувати у цьому процесі зміст можливих майбутніх реформ (Розділ 1);
- надати звіт про виклики, що постають перед пенсійною системою України (з акцентом на перший рівень), та визначити майбутні цілі пенсійної реформи (Розділ 2);
- розглянути міжнародний досвід пенсійних реформ в інших європейських країнах, здобути відповідний досвід і розробити конкретні рекомендації щодо майбутньої пенсійної стратегії в Україні (Розділ 3); та
- у світлі цього аналізу надати рекомендації щодо короткострокових невідкладних заходів із реформування (на 2012-2014 роки), а також середньострокових і довгострокових заходів із реформування (на період після 2014 року) пенсійної системи в Україні (Розділ 4).

Наприкінці доповіді подано підсумкове обговорення (Розділ 5).

Стратегічну доповідь підготував Ашгар Заїді; Олександр Сидоренко написав один розділ (Розділ 4.3 «Політична здійсненність варіантів пенсійної реформи») і надав коментарі до всієї доповіді (у процесі підготовки її різних редакцій). Дуже корисна та змістовна підтримка була одержана від пані Катерини Рибальченко (Представництво ПРООН, Київ), не тільки у підготовці цієї стратегічної доповіді, а й також у проведенні двох дуже продуктивних місій та у тлумаченні різних поглядів на пенсійну систему в Україні. Висловлюємо також вдячність Бернду Марину та Естер Зольомі (Європейський центр) за корисні коментарі до проекту доповіді. Катрін Гасіор із Європейського центру надала цінну допомогу у підготовці графіків, наведених у доповіді. Лідія Шулева, Бернд Марин та Елла Лібанова, а також посадовці Міністерства соціальної політики брали участь у дискусіях під час двох місій до Києва. Письмові коментарі Грега Мактаггарта (старшого міжнародного радника з питань пенсійної реформи, проект АМР США з розвитку фінансового сектора, FINREP), Марека Гори (Варшавська школа економіки), Наталії Горюк (старшого юриста з пенсійних питань, Представництво АМР США в Україні) та Балаша Хорвата (керівника проекту зі зменшення бідності, регіональний центр ПРООН у Братиславі) були особливо корисними, за що автори висловлюють їм окрему подяку. За всі помилки, що залишилися, та тлумачення несе відповідальність виконавець, Ашгар Заїді.

1. Вступ

1 січня 2004 р. в Україні набрав чинності Закон «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», яким до пенсійної системи України були запроваджені принципи соціального страхування. Водночас, були законодавчо оформлені та введені додаткові недержавні пенсії. Разом ця реформована структура становитиме трирівневу пенсійну систему: першим рівнем є солідарна система загальнообов'язкового державного пенсійного страхування; другим рівнем будуть додаткові обов'язкові індивідуальні пенсійні рахунки; третім рівнем – добровільне приватне пенсійне страхування. Впровадження другого рівня поки що відкладається, а третій рівень, добровільне приватне пенсійне страхування, діє з 2004 року.

Ці реформи заклали основу для створення в Україні змішаної державно-приватної, солідарно-накопичувальної системи.¹ Згодом було також проведено декілька параметричних реформ (остання – у вересні 2011 року), які надали системі її нинішньої форми. Нижче ми описуємо 1-й рівень української пенсійної системи, який існував до реформ 2011 року, щоб надати необхідний контекст для найостанніших і подальших потрібних реформ. Потім подано опис пенсійних реформ 2011 року, мета якого – висвітлити деякі з необхідних заходів реформування, вжитих останнім часом.

1.1 Перший рівень української пенсійної системи

Перший рівень української пенсійної системи оснований на солідарному принципі, згідно з яким і роботодавець, і працівник роблять внески протягом всього активного трудового життя працівника. За загальну координацію пенсійної стратегії відповідає Міністерство соціальної політики України. Регіональні та місцеві управління соціального захисту населення керують різноманітними схемами соціального забезпечення, а Пенсійний фонд України (далі – ПФУ) управляє всіма послугами обов'язкового державного страхування (у тому числі й пенсійного).

Застрахований працівник відраховує від 2% до 5% заробітку, залежно від того, чи робить працівник внески для отримання особливих умов за цією самою пенсійною схемою.² Максимальний розмір місячного заробітку, використовуваний для розрахунку внесків, становить 13660 грн. (червень 2010 р.). Роботодавець сплачує 33,2% з урахуванням того ж максимуму, що встановлений для працівника.³ Держава несе витрати на соціальну допомогу, а також надає субсидії, необхідні від центральних і місцевих органів управління, до ПФУ. Держава також робить внески як роботодавець за працівників державного сектора.

На першому рівні передбачені також спеціальні положення для державних службовців, військовослужбовців, законодавців, суддів, працівників Національного банку України, дипломатів, журналістів, науковців, місцевих керівників, ветеранів війни та осіб, постраждалих від Чорнобильської катастрофи. Ці спеціальні схеми частково фінансуються за рахунок додаткових внесків цих самих працівників, а частково – за рахунок державних

¹ Раніше, у 2000 році, була також впроваджена нова інформаційна система для документування персоніфікованих даних про платежі страхових внесків за кожного працівника, головним чином для цілей функціонування 1-го рівня на основі принципів страхування.

² Ті, хто вносить 5%, є «особливими пенсіонерами», переважно державними службовцями, і отримують інші виплати з цього ж самого фонду.

³ Роботодавець ще сплачує 1,6% на страхування від безробіття, 1,5% на страхування на випадок хвороби та 0,2-15% на страхування від нещасних випадків на виробництві (залежно від галузі).

субсидій. На 1-му рівні також передбачені пільги для осіб, зайнятих у приватному секторі, які працюють у небезпечних умовах (це так звані «пільгові пенсії»), зокрема особи, класифіковані як працівники за Списками №1 і №2, можуть виходити на пенсію достроково, на 5 або 10 років раніше. Ці витрати фінансуються роботодавцем, який покриває витрати на ці пільги: у повному розмірі для працівників за Списком №2 і майже у повному розмірі (наразі 90%) – для працівників за Списком №1.

Можна побачити, що чинний перший рівень пенсійної системи складається з чотирьох видів пенсійних програм: 1) пенсій за віком; 2) пенсій по інвалідності; 3) пенсій у зв'язку з втратою годувальника; 4) пільгових пенсій. Крім цього, є також соціальні пенсії. Основні особливості цих програм наведені нижче.

1.1.1 Пенсії за віком

До нещодавнього внесення у 2011 році параметричних змін до пенсійної системи (докладніше див. нижче) повна пенсія призначалася після досягнення віку 60 років при наявності страхового стажу мінімум 25 років (чоловіки) або після досягнення віку 55 років при наявності страхового стажу мінімум 20 років (жінки). Ці вимоги були зниженими для осіб, які працювали на роботах у важких або небезпечних умовах, для матерів, які мають п'ять або більше дітей, для матерів, які мають дітей-інвалідів, для інвалідів війни та ще для осіб ряду категорій. Трудовий стаж, що враховувався, міг включати період військової служби, період догляду за особами з інвалідністю або за дітьми до трьох років, період безробіття й пошуку роботи, за умови, що за всі ці періоди сплачувалися відповідні внески. Часткова пенсія могла призначатися після досягнення віку 60 років (чоловіки) або 55 років (жінки) при наявності страхового стажу мінімум 5 років; місячний розмір пенсії зменшувався пропорційно кількості років страхового стажу.

Сума пенсії розраховується як добуток трьох параметрів. Це:

- i. середня остання заробітна плата всіх застрахованих працівників, розрахована як середня заробітна плата, з якої були сплачені страхові внески за попередній календарний рік; (примітка: останніми параметричними реформами були внесені зміни, згідно з якими у формулі розрахунку пенсії застосовуватиметься середня заробітна плата за три останні роки, а не заробітна плата за один рік, що передувало виходу на пенсію);
- ii. індивідуальний коефіцієнт відносної заробітної плати, розрахований як середнє значення коефіцієнтів за кожний місяць страхового стажу (відношення заробітної плати особи, з якої були сплачені внески у конкретному місяці, до загальноукраїнської середньої заробітної плати за цей самий місяць); та
- iii. індивідуальний коефіцієнт страхового стажу, який розраховується як сума місяців страхового стажу, перемножена на величину накопичувального коефіцієнту (з жовтня 2008 року – 1,35% за кожний рік) і поділена на дванадцять. Повний місяць страхового стажу зараховується за умови, що сума сплачених внесків не менше, ніж мінімальний страховий внесок (виходячи з мінімальної заробітної плати та ставки внеску). В інших випадках страховий стаж зараховується пропорційно сплаченій частині мінімального внеску.

Страховий стаж, що враховується для обчислення пенсії, становить 60 місяців до 1 липня 2000 р. і всі охоплені періоди після 1 липня 2000 р. Важливо, що включення всього стажу після липня 2000 року зробило пенсійний дохід функцією середньої заробітної плати за все життя – хоча й поступово – для більш молодих груп працівників.

Інші важливі параметри визначаються наступним чином.

- Очікується, що щороку, починаючи з березня 2005 року, пенсійний дохід підвищуватиметься на величину індексу, рівну мінімум 20% середньорічного зростання заробітної плати. На практиці це правило поступалося місцем спеціальним рішенням.
- З 2008 року середньою заробітною платою за останній рік, яка є важливим параметром у формулі обчислення пенсії, є середня заробітна плата на 1 застрахованого працівника в Україні за 2006 рік;
- Накопичувальний коефіцієнт з жовтня 2008 року становить 1,35% (до січня 2008 року він дорівнював 1%). Ця зміна, введена у 2008 році, уможливила відхід від фіксованого пенсійного доходу (який існував раніше, коли пенсії більшості пенсіонерів дорівнювали прожитковому мінімуму) і забезпечила кращу прив'язку пенсійного доходу до внесків;
- До змін, внесених у 2011 році, максимального розміру пенсії передбачено не було. Мінімальна пенсія дорівнює прожитковому мінімуму, встановленому для осіб, які втратили працездатність, тобто пенсіонерів.⁴ Пенсія виплачується раніше безробітним літнім працівникам віком від 58,5 до 60 років (чоловіки) або від 53,5 до 55 років (жінки), які відповідають вимогам щодо страхового стажу і працювали на підприємстві, яке було закрито або реорганізовано. Виплата такої пенсії припиняється, якщо її одержувач знов приймається на роботу.
- Виплата пенсії може бути відстрочена на період від 1 до 10 років після досягнення встановленого пенсійного віку, при цьому її розмір збільшується на 3-85% залежно від кількості місяців/років, на яку виплата пенсії відстрочена після досягнення встановленого пенсійного віку. Наприклад, розмір пенсії збільшується на 3% за кожний додатковий рік стажу, а на 85% - за 10 додаткових років.⁵
- За кордоном пенсія підлягає виплаті наперед за 6 місяців, починаючи з місяця, в якому пенсіонер виїжджає з України; після цього пенсія підлягає виплаті тільки за умови наявності міждержавної угоди про взаємні виплати (наразі діє 21 двостороння і багатостороння угода).

Програма пенсій за віком наразі є найбільш важливою, тому що нею користуються близько 80% всіх нинішніх пенсіонерів в Україні.

1.1.2 Пенсії по інвалідності

Пенсія по інвалідності виплачується особам, яким установа одна з трьох груп інвалідності: інвалідам I групи виплачується 100% пенсії за віком; інвалідам II групи – 90% та інвалідам III групи – 50%. Хоча пенсія по інвалідності оснований на пенсії за віком, критерії отримання пенсії по інвалідності залежать від віку, в якому настала інвалідність, і страхового стажу. Якщо застрахований відповідає необхідним вимогам та має мінімум 2-5 років страхового стажу, він (вона) отримують зменшену виплату, сума якої визначається

⁴ Прожитковий мінімум становить 784 грн. на місяць (жовтень 2011 р.), тоді як місячна мінімальна заробітна плата дорівнює 985 грн. (жовтень 2011 р.).

⁵ Зазначені рівні пенсійного доходу були змінені під час реформ 2011 року. Зокрема, зараз у Законі передбачено підвищення на 0,5% за кожний повний місяць у разі відстрочення виходу на пенсію на строк до 60 місяців. Якщо вихід на пенсію відстрочений більш ніж на 60 місяців, то пенсія збільшується на 0,75% за кожний повний місяць відстрочення. До реформ 2011 року сума збільшення пенсійного доходу залежала від кількості років відстрочення, а не місяців.

залежно від віку, в якому настала інвалідність (див. нижче інформацію про зміни у вимогах щодо внесків, впроваджені в ході пенсійної реформи 2011 року). Пенсія по інвалідності має виплачуватися й за кордоном – хоча експерти, можливо, вважатимуть це дуже проблематичним (оскільки соціальна допомога і пенсії по інвалідності у більшості європейських країн часто призначаються тільки постійним мешканцям). Крім того, виплачується компенсація особі, яка здійснює догляд за інвалідом I групи віком старше 80 років, за умови, що вищезгадана особа не працює.

1.1.3 Пенсії у зв'язку з втратою годувальника

Перший крок у прийнятті рішення щодо пенсії у зв'язку з втратою годувальника полягає у визначенні того, чи є член сім'ї померлого годувальника непрацездатним; якщо ні, то така пенсія не виплачується. Якщо дана особа не є непрацездатною, а згодом стає безробітною, то пенсія у зв'язку з втратою годувальника цій особі виплачується. Пенсія у зв'язку з втратою годувальника може призначатися чоловіку (дружині), батьку та матері, які досягли пенсійного віку. Право на пенсію у зв'язку з втратою годувальника мають також діти померлого годувальника, які не досягли 18 років (23 років, якщо дитина навчається або є сиротою; а якщо дитина стала інвалідом до досягнення 18 років – без обмежень).

Місячний розмір пенсії у зв'язку з втратою годувальника становить 50% пенсії за віком померлого годувальника – на одного члена сім'ї та 100% - на двох та більше членів сім'ї. Виплачується також додаткова пенсія, якщо пенсія у зв'язку з втратою годувальника менше 100% (на одного члена сім'ї), 120% (на двох членів сім'ї) або 150% (на трьох членів сім'ї) прожиткового мінімуму. Часткова пенсія виплачується, якщо застрахований мав від 5 до 24 років (чоловіки) або від 5 до 19 років (жінки) страхового стажу.

1.1.4 Пільгові пенсії

Пільгові пенсії є особливим видом пенсій за віком для працівників окремих професій (таких як авіатори, водії вантажних автомобілів, лісоруби тощо, а також викладачі, лікарі та залізничні службовці). Ці працівники виходять на пенсію у молодшому віці або при наявності меншої тривалості страхового стажу. Існує два види дострокових пенсій: дострокова пенсія за віком і пенсія за вислугу років. Ці пенсії призначаються особам, які мають певний стаж роботи, зокрема на роботах з важкими або шкідливими умовами праці (згідно зі списком професій). Тривалість стажу, яка надає право на достроковий вихід на пенсію, коливається від 8 (для жінок)/12 (для чоловіків) до 20/25 років; перехідний період (кількість років до отримання можливості виходу на пенсію) варіюється від 5 до 15 років залежно від роду занять або професійної категорії, для працівників, включених до Списків №1 і №2. Ці пенсії фінансуються роботодавцями: повністю для Списку №2 і майже повністю для Списку №1.

1.1.5 Соціальні пенсії

Соціальні пенсії призначаються за Законом України «Про пенсійне забезпечення», а не за системою загальнообов'язкового пенсійного страхування. Соціальна пенсія за віком за результатами перевірки нужденності виплачується малозабезпеченим громадянам, які не працюють і не мають права на пенсію за віком, починаючи з 63 років (чоловіки) або 58 років (жінки),⁶ у розмірі, що дорівнює місячному прожитковому мінімуму. Ця соціальна

⁶ Застосовуваний принцип полягає в тому, що така соціальна допомога надається через 3 роки після досягнення встановленого законом пенсійного віку.

допомога періодично коригується згідно зі змінами у середній заробітній платі та інфляції у країні. Як і у випадку з іншими пенсійними виплатами, виплачується додаткова сума, якщо соціальна пенсія менша за прожитковий мінімум.

1.2 Пенсійні реформи 2011 року вивели пенсійну систему на сталу траєкторію!

8 липня 2011 року Верховна Рада прийняла Закон України «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи», яким були реалізовані найостанніші на даний час параметричні пенсійні реформи. Сутність цих реформ можна стисло викласти наступним чином.

- Законом підвищено пенсійний вік для жінок до 60 років (поступово, по шість місяців щороку).⁷
- Трудовий стаж, потрібний для призначення пенсії в повному розмірі, збільшений до 30 років для жінок і до 35 років для чоловіків.
- Мінімальний страховий стаж, необхідний для призначення будь-якої пенсії, також збільшений (з 5 до 15 років).
- Пенсійний вік для державних службовців-чоловіків підвищений до 62 років.
- Максимальна заробітна плата для розрахунку внесків установа на рівні, який становить 17 прожиткових мінімумів (у грудні 2011 р. – 17068 грн.).
- Максимальна пенсія за цим законом встановлена на рівні десяти прожиткових мінімумів (у грудні – 8000 грн.).
- Пенсії державних службовців віднині розраховуються як 80% посадового окладу, а не 90%. Максимальний посадовий оклад, за яким може обчислюватися пенсія державного службовця, становить 14400 грн. Крім того, максимальний розмір пенсії буде обмежений десятьма прожитковими мінімумами.
- Впроваджені також зміни для військовослужбовців: їм необхідно робити внески протягом тривалішого періоду служби: даний закон передбачає поступове збільшення вислуги років для військовослужбовців до 25 років; крім того, кожні шість місяців навчання у вищих військових навчальних закладах зараховуватимуться як один рік військової служби.
- Депутати парламенту вже не отримуватимуть більшу пенсійну допомогу порівняно з іншими громадянами. Проте, вони матимуть право виходити на пенсію за півтора роки до досягнення пенсійного віку.

Ці пенсійні реформи вже набули чинності протягом 2011 року (з 1 жовтня 2011 року) і сприятимуть покращенню фінансової сталості 1-го рівня пенсійної системи. Крім цього, дані реформи також мають зробити систему більш справедливою, покращуючи стимули до роботи та сприяючи формальному сектору. Їх можна розглядати як сильний сигнал від чинного уряду щодо започаткування відповідних політичних реформ для виводу пенсійної системи на сталу траєкторію.⁸

⁷ Для жінок установлений трирічний перехідний період, щоб вони могли вибрати, за яким пенсійним законодавством вони отримуватимуть пенсію за віком – за старим або новим, що, у разі вибору відстрочення виходу на пенсію, передбачає більший розмір пенсії. Зокрема, якщо особа відстрочує вихід на пенсію, то збільшення розміру пенсії становитиме 6 відсотків за кожний з перших п'яти років і 9 відсотків – за кожний рік, починаючи з шостого.

⁸ Ці реформи є навіть ще видатнішими, якщо врахувати, що стаття 22 Конституції України забороняє будь-яке звуження існуючих прав і свобод при прийнятті нових законів. В Україні

2. Визначення проблем і майбутніх цілей пенсійної політики

У цьому розділі висвітлені проблеми, що стоять перед чинною пенсійною системою в Україні (з акцентом на перший рівень), та – що важливіше – окреслені стратегічні цілі майбутніх реформ. Пріоритетність пенсійних реформ, зокрема виведення державної системи пенсійного забезпечення на сталу траєкторію, можна якнайкраще проілюструвати заявами багатьох політиків вищого рівня з нинішнього українського керівництва (див., наприклад, цитати з інтерв'ю Президента України, де наголошено на стратегічних цілях щодо реформування пенсійної системи і покращення соціального забезпечення людей похилого віку). Зазначимо також, що пенсійна реформа в Україні була однією з головних умов надання Україні кредитів Міжнародним валютним фондом (за угодою «стенд-бай»). Крім того, реформи пенсійної системи в Україні зараз розглядаються як рушійна сила інших соціальних та економічних реформ, таких як реформа стратегії щодо ринку праці в напрямку зменшення відносного розміру тіньової економіки.

Цитати з інтерв'ю Президента України Віктора Януковича

В інтерв'ю журналістам у Варшаві 30 вересня 2011 року Президент України Віктор Янукович зазначив: *«Пенсійна реформа має насамперед зробити пенсії справедливими – це є і вимога пенсіонерів, це давно назріла проблема».* **Він наголосив, що збільшення розміру пенсії залишається пріоритетом для його уряду:** *«Це дуже велика проблема, яку нам треба вирішувати».*

Президент підкреслив також, що дефіцит Пенсійного фонду неможливо вічно фінансувати за рахунок державного бюджету: *«Частка бюджету на фінансування Пенсійного фонду не може бути необмеженою. Тому сьогодні ми пішли шляхом збільшення власних доходів Пенсійного фонду, далі – створення трирівневої системи пенсійного забезпечення».*

Віктор Янукович також наголосив на тому, що такий шлях реформування пенсійної системи обрали та успішно пройшли багато розвинених країн: *«Наше завдання – побудувати цю систему... І чим скоріше, тим швидше ми досягнемо мети – покращення соціального забезпечення людей похилого віку».*

2.1 Фінансова сталість першого рівня – головний пріоритет реформи

З часів набуття незалежності Україна здійснила дуже мінімальні реформи у соціальному секторі. Наразі найсерйознішою проблемою є надзвичайно великі державні витрати на пенсійне забезпечення (у 2010 році – приблизно 16% ВВП), які майже вдвічі більші за середній обсяг державних видатків на пенсійне забезпечення у країнах ЄС. Крім того,

подібні реформи соціального сектора вимагають внесення істотних змін до законодавства, тим не менш, їх можна оспорювати в судовому порядку.

більша частка цих коштів витрачається на відносно молодих і здорових людей, які в інших європейських країнах не мали б права на пенсію. Дефіцит ПФУ (що покривається за рахунок державного бюджету) у 2012 році становитиме, за прогнозом, 2,2%, що є значним зменшенням порівняно з 2011 роком (17,6%) та 2010 роком (26,6%).

Саме продумана комбінація параметричних і системних реформ пенсійної системи буде ключем до контролю над пенсійними видатками у довгостроковій перспективі. Інші способи усунення дефіциту – це підвищення податків або внесків на соціальне страхування, проте ці варіанти не є життєздатними для України через причини, пов'язані з утриманням під контролем витрат на оплату праці та заохоченням зростання зайнятості, й такі поодинокі заходи самі по собі не в змозі забезпечити фінансову сталість пенсійної системи.⁹

Надзвичайно великі державні видатки на пенсійне забезпечення (16,2% ВВП у 2011 році) – одна з найсерйозніших проблем, що стоять перед Україною сьогодні. Належне управління 1-м рівнем є не тільки вимогою для створення в Україні фінансово стабільної пенсійної системи, а й також передумовою для виконання Україною програми економічного розвитку. Великі державні видатки на пенсійне забезпечення створили системний ризик для макроекономічної стабільності й загрожують уповільненням економічних реформ. Отже, потрібні стратегічні реформи пенсійної системи та ринку праці, й деякі з них вже відбулися протягом 2011 року.

Отже таким чином, найважливіша та всеосяжна стратегічна мета для України полягає в тому, щоб узяти пенсійні витрати під контроль та збільшити доходи шляхом підвищення пенсійного віку для жінок (що вже зроблено в ході реформ у 2011 році) та за допомогою заходів на ринку праці, спрямованих на заохочення формалізації зайнятості.

2.2 Достроковий вихід на пенсію та малий страховий стаж – поширене явище

До цього часу встановлений законом пенсійний вік в Україні становив 60 років для чоловіків і 55 років для жінок – менший, ніж майже у всіх інших європейських країнах (див. табл. 1). Фактичний вік виходу на пенсію навіть ще нижчий для тих працівників, які користуються нормами щодо дострокового виходу на пенсію або отримують право на пенсії по інвалідності до досягнення пенсійного віку.¹⁰ Багато інших європейських країн також стоять перед проблемою дострокового виходу на пенсію, й тому вони впроваджують зміни у стратегіях щодо пенсійного забезпечення і ринку праці, щоб належним чином відповісти на цей виклик (див. нижче обговорення міжнародного досвіду реформ).

⁹ Див. Міжнародна комісія незалежних експертів (2010), "Пропозиції для України: 2010 – час для реформ", Міжнародний центр політичних досліджень, Київ.

¹⁰ Зазначимо, що чисельність працівників, що мають право на пільгові пенсії, скорочується, а їхній вплив на видатки Пенсійного фонду України не настільки сильний, щоб роботодавець мав оплачувати ці пільгові пенсії.

В Україні явище дострокового виходу на пенсію особливо помітно для жінок, чия залишкова очікувана тривалість життя на час виходу на пенсію становить 23,4 роки, що є порівняним з показником багатьох європейських країн (наприклад, у Великобританії він становить близько 24 років, у Німеччині та Австрії – 25 років, у Польщі – 23 роки, у Словаччині – 21 рік у віці 60 років¹¹).¹² Як наслідок, жінки в Україні працюють коротший термін, ніж жінки в багатьох інших країнах, а пенсію отримують за довший термін. Таким чином, вирівнювання пенсійного віку для жінок із пенсійним віком для чоловіків (60 років) у ході пенсійної реформи 2011 року – найбільш доречний стратегічний захід. Пенсійний вік для обох статей у майбутньому слід зрештою підвищити (до 65 років), після того, як його буде зроблено однаковим для чоловіків і жінок, причому в перспективі його слід прив'язати до змін в очікуваній тривалості життя.

У чоловіків ситуація дещо інша через їхню малу очікувану тривалість життя, як при народженні, так і при виході на пенсію (див. табл. 1). Найбільш доречною мірою очікуваної тривалості життя (для пенсій) є очікувана тривалість життя у пенсійному віці, яка також є низькою – всього лише 14 років, значно менше, ніж у Великобританії, Німеччині та Італії (18 років у 65-річному віці), Чехії та Словаччині (відповідно 17,4 та 15,9 років у 62-річному віці (2010 р.)), але ближче до показника Польщі (15,1 років у 65-річному віці).¹³

Більше того, коефіцієнт дожиття українських чоловіків до віку 65 років наразі становить 52,6 відсотка, тоді як у країнах Західної Європи цей показник дорівнює 84,9 відсотка.¹⁴ Ураховуючи ці факти, пенсійний вік для чоловіків в Україні повинен збільшуватися тільки у тому випадку, якщо будуть досягнуті очевидні покращення в їхній очікуваній тривалості життя у 60-річному віці. Можна також сказати, що підвищення пенсійного віку для чоловіків не повинно бути доти, доки чоловіки та жінки не зрівняються за вищезгаданим показником у 60-річному віці – зараз різниця між ними все ще становить 10 років.

Табл. 1. Демографічні показники, що стосуються пенсії за віком, за 2010 рік

Країна	Частка осіб віком 65 років і старше (%)	Очікувана тривалість життя при народженні		Очікувана тривалість життя у віці 60 років		Пенсійний вік за законом	
		Чоловіки	Жінки	Чоловіки	Жінки	Чоловіки	Жінки
Австрія	17,6	78,2	83,2	21	25	65	60
Бельгія	17,4	77,7	83,9	20	25	65	65
Болгарія	17,6	70,9	77,7	16	20	63	60
Хорватія	17,3	73,8	80,4	18	22	65	60
Кіпр	13,2	77,9	82,6	21	24	65	65
Чехія	15,3	74,3	80,3	18	22	62,2	60,7
Данія	16,7	76,7	81,4	20	23	65	65
Естонія	17,1	68,9	79,3	16	22	63	61
Фінляндія	17,2	77,2	83,6	20	25	65	65
Франція	17	78,6	85,1	22	27	60	60
Німеччина	20,5	77,8	83,1	20	25	65	65

¹¹ За винятком Німеччини та Словаччини, вік 60 років узятो як заміник чинного наразі пенсійного віку за законом для жінок у цих країнах.

¹² Див. експертну записку «Проблеми підвищення пенсійного віку в Україні», Аналітично-дорадчий центр Блакитної стрічки, ПРООН, Київ, 2011 р.

¹³ Дані взяті з бази даних Евростату за змінною «очікувана тривалість життя за віком і статтю» [demo_mlexpec].

¹⁴ UN (2010), 'World Population Ageing 2009. Profiles of Ageing' United Nations, New York.

Греція	18,3	77,7	82,5	21	23	65	60
Угорщина	16,4	70,4	78,3	16	21	62	62
Ірландія	11,4	78,1	82,9	20	24	65	65
Італія	20,4	78,6	84,6	22	26	65	60
Латвія	17,4	68,7	78,1	16	21	62	62
Литва	16,4	67	78,3	16	21	62,5	60
Люксембург	14	77,8	82,8	20	24	65	65
Нідерланди	15,4	78,5	82,6	21	24	65	65
Польща	13,5	72,3	80,4	17	23	65	60
Португалія	17,8	76,1	82,6	20	24	65	65
Росія	12,9	61,9	74,1	14	19	60	55
Словаччина	12,3	71,8	79,3	17	21	62	62
Словенія	16,4	75,4	82,6	19	24	63	61
Іспанія	17,2	78,6	84,7	21	26	65	65
Швеція	18,3	79,6	83,6	21	25	67	67
Швейцарія	17,3	80,2	84,7	22	26	65	64
Україна	15,6	63,9	74,3	14	19	60	55
Великобританія	16,6	77,8	82,3	20	24	65	60

Джерела: Відділ ООН з питань народонаселення, ДЕСП ООН, *Світовий демографічний прогноз рік, переглянуте видання 2008 року*, <http://esa.un.org/unpp>; *Звіт про людський розвиток, 2009 р.*

Примітки: у Польщі згаданий пенсійний вік є не «передбаченим законом» віком, а мінімальним віком, у якому можна вимагати призначення пенсії. У Швеції пенсія у повному розмірі виплачується у віці 67 років, але часткову пенсію можна отримувати починаючи з 61 року.

Вимога щодо страхового стажу для отримання пенсії в повному розмірі (25 років для чоловіків і 20 років для жінок) в Україні також була до цього часу дуже низькою – вона мала б бути ближчою до повної тривалості трудового життя або ж до близького замітника цього показника. Реформа 2011 року щодо збільшення страхового стажу (до 35 років для чоловіків і 30 років для жінок) є найбільш доречною. Вимогу щодо страхового стажу для отримання пенсії для жінок слід збільшувати й далі, до 35 років, але поступово.

У багатьох країнах в останні роки збільшено період, за який до розрахунку пенсійних виплат включаються заробітки за все життя, замість того, щоб ґрунтувати розмір пенсії на обмеженій кількості останніх років або на заробітній платі за найкращі роки. Наприклад, Фінляндія, Польща, Португалія, Словаччина і Швеція переходять на показник середнього заробітку за все життя. Насправді в результаті нещодавніх реформ більшість країн ОЕСР (17 із 22, де діють відповідні види пенсійних програм) використовуватимуть показник заробітку за все життя або близький його замітник.

Реформи 2011 року щодо підвищення пенсійного віку для жінок (до 60 років) і збільшення страхового стажу (до 35 років для чоловіків і 30 років для жінок) є вдалим політичним кроком, і нинішньому Урядові слід віддати належне за цю параметричну реформу. Можна рекомендувати збільшити вимогу щодо страхового стажу до 35 років і для жінок, поступово впродовж наступних 10 років. Крім того, пізніше слід поставити наступну перспективну стратегічну ціль – прив'язати зміни у пенсійному віці за законом і вимогах до страхового стажу для отримання пенсії в повному розмірі до динаміки очікуваної тривалості життя.

2.3 Рівень офіційної реєстрації зайнятості низький, а звітність про заробітну плату неточна

Саме офіційно зареєстрована зайнятість має значення для цілей пенсійного фонду, тому що зроблені внески йдуть на фінансування пенсійної системи. У більшості розвинених європейських країн зайнятість є майже синонімом пенсійного забезпечення. У випадку України це не так: пенсійною системою охоплено тільки приблизно 70% від загальної численності працюючих¹⁵ (деякі оцінки неформальної економіки близькі до 50%). В окремих секторах, наприклад для сільськогосподарських робітників, громадського харчування, а також самозайнятих осіб у містах рівень покриття набагато нижчий. Там, де покриття є, роботодавці часто повідомляють про виплату тільки мінімальної заробітної плати.

У багатьох країнах Центральної та Східної Європи проблема на даний момент полягає не у покритті, а у тому, що більшість самозайнятих осіб сплачують внески у розмірі мінімальної заробітної плати. Ця практика створює для них високий ризик отримання малих пенсій після виходу на пенсію, тому вони часто більше покладаються на виплати з соціальної допомоги, які створюють додатковий фінансовий тягар на видатки на соціальну допомогу. Тому в Україні потрібні сильні заходи, які б змусили роботодавців звітувати про зайнятість і подавати правдиві відомості про заробітну плату.

У багатьох випадках роботодавці обманюють систему за змовою з працівниками, але працівники не мають багато прав у чинному середовищі ринку праці. В Україні вже здійснені реформи державної політики з метою заохочення офіційної зайнятості, наприклад, для отримання пенсії в мінімальному розмірі пенсійна система вимагає 35 років сплати внесків, і, крім того, запроваджено фіксований податок. Скасування пільгових схем і, отже, зменшення навантаження на роботодавців щодо фінансування цих схем, повинно надати роботодавцям подальші стимули для правдивого звітування про зайнятість і заробітну плату, і таким чином зменшити розмір неформальної економіки.

Розширення покриття пенсійної системи шляхом зменшення відносного розміру тіньової економіки є, безперечно, масштабною стратегічною метою реформ економічної політики в Україні. Корисний досвід можна отримати з поглибленого дослідження аналогічних питань, існуючих в інших країнах Центральної та Східної Європи.

2.4 Довільне збільшення мінімальних пенсій підриває внескові принципи

Для України характерні довільні збільшення мінімальних розмірів пенсії, і це створило додаткове навантаження на ПФУ. Наприклад, за лічені місяці до президентських виборів на початку 2010 року український парламент збільшив мінімальну заробітну плату і пенсію на 20%, тобто зробив політичний крок, не сумісний з загальними цілями країни

¹⁵ Див. ПРООН, «Пенсійна реформа: виклик для України», Аналітично-дорадчий центр Блакитної стрічки, 2008 р.

щодо жорстких фіскальних заходів економії задля зменшення державних видатків¹⁶ (зокрема дефіциту ПФУ).

За період з 2002 до 2010 р. мінімальна пенсія у реальному виразі зросла вдев'ятеро, тоді як середня заробітна плата, що є базою для розрахунку пенсійних внесків, збільшилася у реальному виразі тільки у 3,4 рази.¹⁷ У результаті таких довільних змін пенсії багатьох пенсіонерів стали нижче мінімального розміру пенсії. Таким чином, багато пенсіонерів зараз отримують пенсії у мінімальному розмірі, що руйнує внескові зв'язки, сформовані у пенсійній системі, основаній на соціальному страхуванні, яка почала діяти у 2004 році. По суті, пенсія першого рівня стала переважно фіксованою пенсією, яка, як правило, є пенсією однакового розміру без урахування заробітку. Такі фіксовані пенсії притаманні системам, діючим у Нідерландах, Ірландії та Великобританії.

Зміцнення внескових засад першого рівня пенсійної системи – ще одна стратегічна ціль, досягнення якої є дуже важливим для забезпечення довгострокової сталості державної пенсійної системи. З цією метою необхідно вдосконалити актуарну основу пенсійної схеми першого рівня.

Можна рекомендувати визначити та відокремити пенсії на основі внесків від соціальних пенсій, що не передбачають внесків, та фінансувати останні з державних субсидій. Це особливо важливо задля створення стимулів для роботи та заощаджень (внесків) у різноманітних пенсійних програмах, пов'язаних з заробітками (на даний момент – 1-го та 3-го рівнів).

Прив'язка пенсій до внесків є ключовою передумовою змінення стимулів для заохочення роботи у формальному секторі, для знеохочення дострокового виходу на пенсію й для забезпечення справедливості пенсійної системи. Існує також потреба у вдосконаленні безвнескової частини, зміцненні системи соціального захисту та її відділенні від ПФУ, тому що заходи для досягнення цих цілей дуже відрізняються від того, що потрібно для внескової складової 1-го рівня.

На Пенсійний фонд України покладено задачу фінансувати надбавки до пенсій для доведення їхнього розміру до прожиткового мінімуму. В Україні такі додаткові виплати здійснюються за рахунок внесків застрахованих осіб, а не державного бюджету, як, наприклад, у Швеції. Обов'язок ПФУ фінансувати додаткові виплати для забезпечення того, щоб розмір пенсій не був нижчим за рівень прожиткового мінімуму, збільшив навантаження на бюджет ПФУ. Це також суперечить принципам пенсійного страхування, які вимагають, щоб пенсійна допомога ґрунтувалася на страхових внесках.

2.5 Пільгові пенсії та їхня обґрунтованість – серйозне питання

Фінансування пільгових пенсійних схем в Україні є значним тягарем для ПФУ. За загальною думкою експертів, ці пільгові пенсії є формою «структурованої корупції», тому

¹⁶ У 2008 році МВФ надав Києву кредит у сумі 16,4 млрд. дол., але виплати були заморожені, коли Україна прийняла закон про збільшення мінімальної заробітної плати та мінімальної пенсії, проти чого заперечував МВФ.

¹⁷ Див. Betliy et al (2011).

що жодну з цих пільг в їхній нинішній формі неможливо повністю виправдати. Політика щодо ринку праці та колективні угоди (між спілками працівників і роботодавців) повинні бути інструментами врахування відмінностей в очікуваній тривалості життя, що виникають через роботу у важких або небезпечних умовах (але лише тією мірою, якою відмінності в очікуваній тривалості життя можуть бути доведені емпіричними науковими доказами).

У колективних угодах оптимальним інструментом врахування відмінностей в умовах праці та рівнях безпеки є коригування рівня заробітної плати. У міцній пенсійній системі це призведе до збільшення пенсій завдяки підвищенню розміру внесків, сплачуваних у такій системі. Такий захід був би доречнішим, ніж викривляльні зміни у пенсійних правилах, які підривають фінансову життєздатність системи й спричиняють перекоси у відповідних секторах ринку праці.

Роботодавці в Україні роблять внески на пенсії по тих професіях, які призводять до скорочення очікуваної тривалості життя (за винятком шахтарів і осіб, які працювали у збанкрутілих компаніях, дотації на достроковий вихід на пенсію яких досі фінансуються за рахунок державних субсидій до ПФУ).

Пільгові пенсії шахтарів були політичним рішенням, і урядові треба визнати їх як окрему статтю витрат на утримання вугільної промисловості (а не змішувати їх з державним субсидіюванням Пенсійного фонду).

Пенсії представників інших професій, таких як учителі, лікарі, працівники залізниці, пілоти цивільної авіації, також до сих пір фінансуються за рахунок державних субсидій. Є ще три категорії, які користуються встановленими законодавчо державними субсидіями на пенсії: особи, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи, діти війни (яким не виповнилося 18 років станом на 2 вересня 1945 року) та ветерани війни. Ураховуючи політичну делікатність, до майбутнього цих категорій слід ставитися з особливою обережністю.¹⁸

Поступове скасування цих пільг – дійсно важка задача. Для законодавців питання полягає у тому, щоб спростувати ідею про те, що зараз надання особливої пенсії розглядається як право. Думка пенсіонера (майбутнього) така, що пільгове пенсійне забезпечення є, перш за все, одним з істотних елементів вибору професії цією особою. Задача переконання всіх сторін цього спору у необхідності реформи сама по собі є важкою!

Ми рекомендуємо, щоб уряд України ініціював процес перегляду через спеціально створену експертну комісію. Крім того, потрібна інформаційна кампанія для населення, спрямована на те, щоб переконати широкий загал у необхідності поступового скасування пільг у формі пенсій. Водночас, існує потреба у перегляді тих категорій зайнятості у Списках №№ 1 і 2, які заслуговують на те, щоб для них були збережені пільгові умови отримання пенсій. Слід також розглянути питання про те, чи слід продовжувати фінансування цих схем за рахунок роботодавців.

¹⁸ У рамках щорічних законів про бюджет є можливість ухвалити вольове рішення не виплачувати всі ці пільги через брак достатніх бюджетних коштів. Отже, хоча ці права визначені у законі, за допомогою іншого закону – про бюджет – їх можна не брати до уваги.

2.6 Впровадження довгоочікуваного 2-го рівня – наступний важливий стратегічний крок

Впровадження 2-го рівня, як очікується, матиме позитивні наслідки для працівників молодшого віку щодо накопичення більших персональних пенсій, ніж можливі з використанням самого лише 1-го рівня. І це – незважаючи на те, що впровадження 2-го рівня і податкові пільги, що ним передбачені, будуть більш корисні для працівників із більш високою заробітною платою, що кінець кінцем призвело б до посилення нерівності у пенсійних доходах в українському суспільстві.

Ставка дохідності у схемах 2-го рівня може перевищити темп зростання національної економіки (який зазвичай застосовується у визначенні рівнів виплати у державних солідарних схемах) – це може трапитися тільки в тому випадку, якщо пенсійним фондам дозволено інвестувати кошти за кордоном, а річні витрати на управління цими фондами зведені до мінімуму. Отже, щоб повною мірою скористатися цим механізмом приватних особистих заощаджень на пенсійні цілі, знадобляться певні моделі інвестування й управління, певні інвестиційні доходи та відповідні нормативні акти. Можна сказати, що впровадження 2-го рівня має бути спрямовано на вироблення державних заходів, які ведуть до покращення умов життя пенсіонерів, а не обов'язково до розвитку ринку капіталу (як часто стверджують експерти у контексті ситуації в інших країнах).

Тим не менш, вигоди для економіки в цілому можуть бути вартими уваги. Здійснені заощадження можна вважати вимушеними заощадженнями¹⁹, і це надасть кошти для зростання інвестицій в українську економіку, сприяючи в такий спосіб зростанню ВВП країни. За розрахунками Міністерства соціальної політики, у пенсійних фондах 2-го рівня до 2013 року, як очікується, накопичиться понад 3,6 млрд. грн., що надає великий потенціал для внутрішніх інвестицій та має заохотити економічне зростання. Якщо ці кошти інвестувати у державні облігації, вони фактично фінансуватимуть дефіцит бюджету, зменшуючи обмеження на його можливий розмір. Отже, ці заощадження можуть або прискорити зростання, або просто фінансувати більший дефіцит, а останнє може або не може призвести до більш високих темпів зростання (залежно від структури та ефективності державних видатків).

¹⁹ Якщо ми припустимо чисту взаємодоповнюваність, тобто якщо домогосподарства змушені економити на одному компоненті, але вони можуть витратити ці заощадження на інший компонент, то чистий приріст загальних заощаджень буде дуже малим. Це питання вимагає подальшого дослідження в контексті України та інших схожих країн.

Одна з головних стратегічних цілей полягає в офіційному впровадженні 2-го рівня пенсійної системи в Україні до 2013 року. Головна умова полягає в тому, щоб Пенсійний фонд (1-й рівень) більше не працював з дефіцитом, і зараз це є одним із головних пріоритетів для чинного Уряду.

«Якщо торік дефіцит Пенсійного фонду становив 34,4 млрд. грн. (4,3 млрд. дол.), то цього року заплановано 17,8 млрд. (2,2 млрд. дол.), а наступного – 2,2 млрд. грн. (0,3 млрд. грн.). Зараз Міністерство опрацьовує додаткові пропозиції, щоб звести його до нуля. І якщо так станеться, то вже у 2013-му році ми зможемо, нарешті, запустити другий рівень пенсійної системи».

Перший заступник Міністра соціальної політики Василь Надрага, 9 вересня 2011 р.

При розробленні закону про впровадження 2-го рівня обов'язково треба було б установити гарантії щодо захисту внесків і процесу формування доходів, а також запровадити положення про фінансові компанії, що управлятимуть цими фондами.

Можна передбачити, що на першому етапі фондами 2-го рівня управляє уряд, але пізніше, виходячи з преференцій вкладників, 2-м рівнем могли б управляти приватні пенсійні фонди, за умови, що вони нададуть потрібні гарантії та забезпечать прийнятно низькі річні витрати на управління. Проблема гарантій у такій схемі 2-го рівня є давнім і складним питанням, яке уряди багатьох країн поки що уникають. Дуже небагато країн, які мають такі гарантії, надають їх за дуже високою ціною.

Участь у 2-му рівні пенсійної системи слід зробити обов'язковою тільки для молодих працівників (наприклад, віком 30 років і молодше або тих, хто вперше починає працювати). Це забезпечить отримання достатньо хороших середніх доходів, незважаючи на непостійність номінальних доходів протягом усього періоду накопичування. Якщо дивитися на декілька десятиріч уперед, то, напевно, середні реальні доходи у сукупності будуть значними та позитивними. Цього не можна сказати про короткий період, скажімо, 5-10 років (що його мали б старіші працівники до виходу на пенсію), як показують доходи від інвестицій за останні 5 років.

2.7 Щоб завоювати довіру, в управлінні ПФУ не повинно бути недбалості або нераціональності

Обмежена «офіційна» зайнятість і те, що у більшості випадків повідомляється про отримання тільки мінімальної заробітної плати, у цілому призводить до зменшення обсягів пенсійних внесків, і це може бути ознакою відсутності довіри до уряду та його інститутів. Таку недовіру також живлять неефективні, ненадійні або непрозорі адміністративні процедури, низький рівень віддачі пенсійних внесків або й те, й інше разом. Ця недовіра заохочує працівників до неформальної зайнятості.

Проте, щодо України було б неправильно робити висновок про те, що неформальна економіка походить з управління ПФУ та неефективної структури пенсійної системи. Наразі існуючі стимули запобігають зростанню формальної роботи з ряду додаткових причин, і одна з головних причин низького рівня точності у звітності роботодавців про зайнятість і заробітну плату – висока ставка внесків роботодавців на соціальне страхування. Більшості роботодавців доводиться платити на соціальне страхування в середньому 40%, особливо щодо небезпечних професій, де необхідно фінансувати

достроковий вихід на пенсію. Зростання неформальної економіки стало серйозною проблемою в багатьох інших країнах Центральної та Східної Європи, зокрема у країнах СНД, і Україна може здобути корисні уроки з політичного досвіду інших схожих європейських держав.

Найважливіші елементи вдосконалень в адміністративній структурі в контексті України включають збирання внесків і розпорядження цими грошима у прозорий спосіб (без недбалості або нераціонального використання). Отже, ПФУ повинен зосередитися на формуванні довіри населення до його діяльності, зокрема шляхом забезпечення прозорості розподілу коштів Фонду, а також шляхом підвищення рівня професіоналізму його персоналу, особливо на регіональному та місцевому рівнях. Покращення управління Пенсійним фондом можна також очікувати завдяки уніфікації різних пенсійних схем, що існують в Україні.

3. Огляд міжнародного досвіду пенсійних реформ

Визначивши у попередньому розділі стратегічні цілі реформи, в цьому розділі ми зосередимося на аналізі, що приведе нас до конкретних рекомендацій щодо пенсійної реформи в Україні, розроблених у світлі міжнародного досвіду реформ пенсійних систем, які були проведені останнім часом (затушовані вставки слугують для викладення конкретних рекомендацій для України).

3.1 Динаміка коефіцієнтів співвідношення пенсій та зарплат та чистих коефіцієнтів заміщення у країнах ЄС

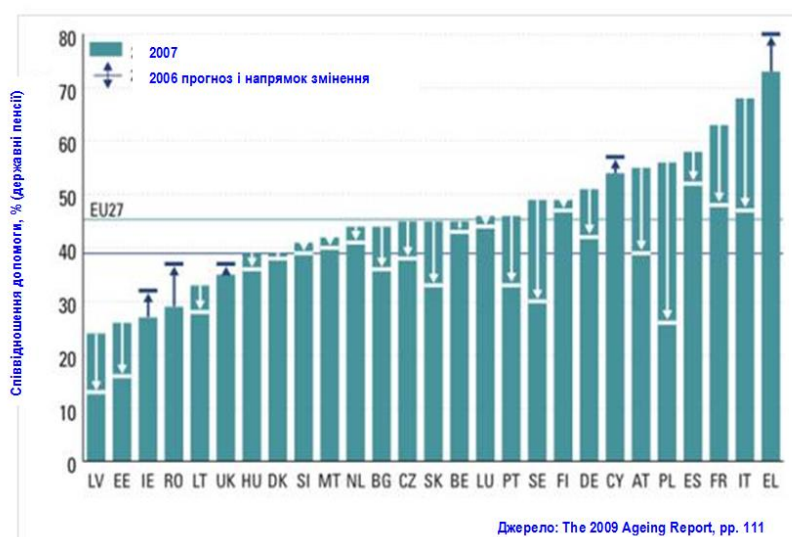
Динаміка коефіцієнтів співвідношення пенсій та зарплат (тобто співвідношення середньої пенсії до середньої заробітної плати; надалі – «коефіцієнт співвідношення» – прим. ред) у часі узагальнено відображає ймовірне змінення двох показників: відносної вартості середньої пенсії (загального обсягу державних пенсійних видатків, поділеного на кількість пенсіонерів) і середньої заробітної плати (яка приблизно дорівнює частці від ділення ВВП на відпрацьований час). За інших рівних умов зменшення коефіцієнтів співвідношення з часом указує на падіння щедрості державних пенсій (відносно поточних зарплат). Таке падіння коефіцієнтів співвідношення також може бути обумовлено тим, що пенсійна система частково зрушила в бік приватних пенсійних схем, скорочуючи видатки (а також доходи) державних пенсійних схем.

На рис. 1 представлені результати для країн ЄС, виведені з нещодавно проведеної Європейською Комісією оцінки державних видатків, пов'язаних із старінням.²⁰ Вони прогнозують, що коефіцієнти співвідношення в наступні 50 років знижуватиметься у більшості країн ЄС, хоча й різними темпами. Найбільше зниження цього показника зафіксовано у Польщі (-54%) та Швеції (-39%), де посилився зв'язок між внесками та пенсійними правами через недавно проведені пенсійні реформи.

²⁰ Economic Policy Committee, (2009a), *The 2009 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU-27 Member States (2008-2060)*, Joint Report prepared by the European Commission (DG ECFIN) and the Economic Policy Committee (AWG), European Economy 2 | 2009.

Спостерігається також значне зниження цього показника в Австрії (-30%), Словаччині (-27%) і Франції (-25%). У Словаччині це зменшення щедрості компенсуватиметься іншими обов'язковими приватними пенсійними програмами, але в Австрії такі компенсації силами приватних пенсійних програм неможливі. Величина зниження коефіцієнтів співвідношення також є доволі значною в Естонії та Латвії. В обох цих країнах очікуване зниження частково компенсуватиметься новими приватними пенсіями, хоча в Естонії все одне очікується загальне падіння приблизно на 18%. У Греції цей показник залишається на 2060 рік одним із найбільших, незважаючи на падіння, що спостерігається у період з 2006 до 2060 р. Цей графік був створений у 2009 році, задовго до того, як у Греції почали здійснюватися заходи з різкого скорочення пенсійної допомоги через фінансову кризу.

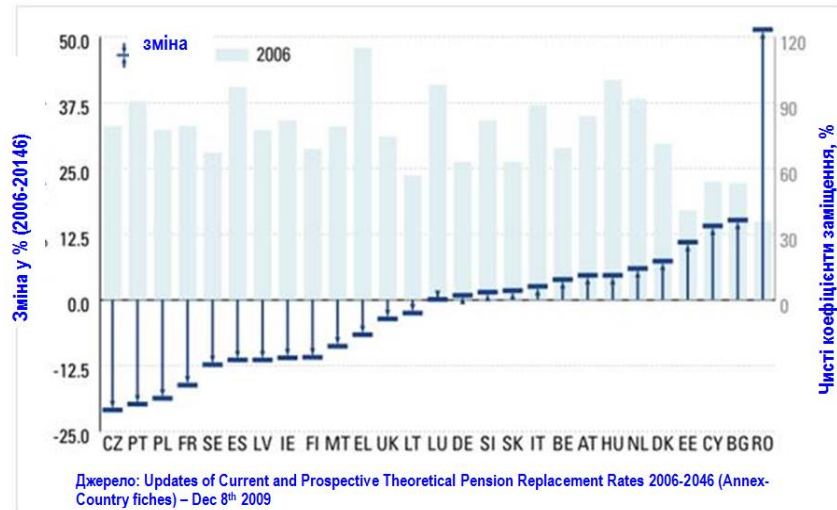
Рис. 1. Зміни коефіцієнтів співвідношення, % (відношення середньої державної пенсії до середньої заробітної плати в масштабах економіки), у 27 країнах ЄС за період 2007-2060 рр.



Ще один доречний показник – зміна, якої можна очікувати у середній першій пенсії майбутніх пенсіонерів, як частка середньої заробітної плати в результаті пенсійних реформ. Тут використовується показник чистого «теоретичного коефіцієнту заміщення» (ТКЗ), і саме зміна ТКЗ прийнята державами-членами ЄС для відображення впливу пенсійних реформ в цих країнах.²¹ Розрахунки ТКЗ, наведені тут, охоплюють пенсійні права щодо державних пенсій та обов'язкових приватних схем, а також інші приватні програми, що грають значну роль у пенсійних доходах майбутніх пенсіонерів (наприклад, професійні пенсійні програми у Нідерландах).

²¹ Social Protection Committee (2009).

Рис. 2. Зміни теоретичного коефіцієнта заміщення (чистого) на 2006-2046 рр. для узагальненого чоловіка, який відпрацював повний стаж з середньою зарплатою, вийшовши на пенсію у 65 років



Джерело: Updates of Current and Prospective Theoretical Pension Replacement Rates 2006-2046 (Annex Country fiches), December 8th, 2009. **Примітки:** У базовому сценарії теоретичний коефіцієнт заміщення (ТКЗ) розрахований для працівника-чоловіка, який вийшов на ринок праці у 2006 році, відпрацював повний стаж (40 років, протягом яких сплачувалися внески), заробляючи середню зарплату, вийшов на пенсію у 65 років і накопичив пенсійні права за реформованою пенсійною системою. Для розрахунку ТКЗ перший пенсійний дохід цього гіпотетичного працівника поділений на прогнозовану середню зарплату за безпосередній попередній період. Цей прогнозний ТКЗ порівнюється з базовим ТКЗ для особи, яка накопичила б пенсійні права за чинної пенсійної політики та вийшла на пенсію у 2006 році. Тому ця зміна приблизно показує, як пенсійні реформи вплинуть на майбутні пенсійні права.

На рис. 2 показано зміну ТКЗ у перспективі, у 2046 році, порівняно з нинішнім становищем. Спостерігаються широкі коливання по різних державах ЄС. За прогнозом,

Уроки, отримані з цього міжнародного досвіду, полягають у тому, що державні пенсійні видатки (зобов'язання) в багатьох країнах, особливо у центрально- і східноєвропейському блоці країн ЄС, скорочуються. Частково це обумовлено обмеженнями щодо дострокового виходу на пенсію і поступовим скасуванням інших пенсійних пільг, але головна причина – зміщення у бік приватних особистих пенсійних програм. Наприклад, з восьми країн, де очікується сильне зниження коефіцієнтів співвідношення, чотири (Естонія, Латвія, Польща і Швеція) впровадили приватні особисті пенсійні рахунки замість частини державних пенсій. Ще одна країна зі значним зниженням співвідношення допомоги – Італія; вона запровадила систему умовно-накопичувальних рахунків (поряд із Латвією, Польщею та Швецією).

Польща є хорошим прикладом таких реформ і показує чіткий шлях пенсійних реформ для України (як це було щодо Болгарії з її реформами 2002 року). Нова польська пенсійна система основана на державно-приватному партнерстві: вона складається з державної (на основі умовно-накопичувальної, УН, та фінансованої накопичувальної, ФН, схем) та приватної частин. Державні схеми сильно регулюються, і участь у них стандартизована, тоді як рішення щодо участі у приватних схемах приймають самі працівники. УН та ФН схеми мають одну соціальну мету, а саме розподіл доходів по всьому життю людини. Якщо розглядати з точки зору багаторівневої системи, то в польській системі 1-й рівень, на якому застосовуються принципи соціального страхування (УН типу), доповнюється 2-м рівнем у формі обов'язкових приватних індивідуальних рахунків.

Ці реформи також указують на більш високі ризики бідності у старості, особливо якщо приватні пенсійні схеми не забезпечують віддачу (й захист), яка компенсуватиме меншу роль державних пенсій. Отже, рекомендується, щоб реформована система продовжила забезпечувати гарантовану мінімальну пенсію, що має сплачуватися, якщо загальна сума пенсії з усіх різних програм (державних і приватних) менше, ніж установлена законом мінімальна пенсія за віком. Ураховуючи характер реформ – і якщо трудова діяльність працівників не продовжуватиметься - такі гарантовані мінімальні пенсії отримуватиме велика частка майбутніх пенсіонерів. Проте, якщо нинішнє покоління працівників відкоригує свої дії щодо виходу на пенсію відповідно до динаміки тривалості життя, то вони, як очікується, отримуватимуть більш високі пенсії.

ТКЗ (чистий) зменшиться у 12 країнах, причому найбільш помітне падіння спостерігається у Чехії (-21 відсотковий пункт в.п.), Португалії (-20 в.п.) та Польщі (-19 в.п.). Близько до них стоять Швеція (-13 в.п.), Іспанія та Латвія (-12 в.п.), Ірландія та Фінляндія (-11 в.п.). Це зниження ТКЗ є відображенням реформ, що відбулися в цих країнах у нещодавньому минулому, в ході яких були зменшені державні пенсійні виплати майбутнім пенсіонерам. Щодо Польщі, очікується, що зниження доходів у вигляді державних пенсій частково компенсуватиметься збільшенням приватних пенсійних доходів.

Збільшення ТКЗ очікується у восьми державах ЄС, найпомітніше – у Румунії (+52 в.п.). Значне збільшення також спостерігається у Болгарії (+15 в.п.), на Кіпрі (+14 в.п.) та в Естонії (+12 в.п.). Слід зауважити, що це – країни, де базовий ТКЗ (у 2006 році) був відносно низьким.

3.2 Пенсійний вік і стимули бонус-малус для продовження трудового життя

Більшість країн Європи підвищила передбачений законом вік виходу на пенсію, хоча в деяких з них (наприклад, у Португалії та Швейцарії) пенсійний вік збільшено тільки для жінок. У майбутньому тільки у двох із країн-членів ОЕСР пенсійний вік чоловіків буде менше 65 років. Більш важливо, що у семи країнах вік виходу на пенсію буде більше 65 років. 22 грудня 2011 р. парламент Італії затвердив новий пакет урядових заходів з жорсткої економії та економічного зростання (включаючи пенсійні реформи). У пакеті заходів щодо зростання оголошено про підвищення пенсійного віку, починаючи з 2012 року, з 65 до 66 років для чоловіків і з 60 до 62 років для жінок, з наступним поступовим збільшенням пенсійного віку для жінок до 66 років у 2018 році. У 2022 році пенсійний вік в Італії збільшиться до 67 років для всіх працівників - на 4 роки раніше запланованого й на два роки більше порівняно з раніше прийнятим законом. У Польщі чинний план (оголошений прем'єр-міністром) полягає у підвищенні пенсійного віку для чоловіків і жінок до 67 років: збільшення від нинішнього пенсійного віку 65 років для чоловіків і 60 років для жінок здійснюватиметься поступово, на три місяці щороку. За таких темпів підвищення чоловіки виходитимуть на пенсію у 67 років у 2020 році, а жінки – у 2040-му.

Багато з цих країн також запровадили заходи, спрямовані на заохочення продовження трудового життя, ускладнивши кваліфікаційні умови для дострокового виходу на пенсію завдяки збільшенню необхідного трудового стажу і (або) мінімально припустимого віку виходу на пенсію (Австрія, Бельгія, Данія, Франція, Греція, Угорщина, Італія). Наприклад, Нідерланди запровадили зміни які скасували податкові пільги для професійних схем дострокового виходу на пенсію. Австрія, Фінляндія, Франція, Німеччина, Італія, Португалія і Чехія збільшили (або встановили) штраф (малус) за достроковий вихід на пенсію, а в деяких країнах також була встановлена або збільшена премія (бонус) за пізніший вихід на пенсію (наприклад, у Бельгії, Фінляндії, Франції, Іспанії, Чехії та Великобританії).²² У Бельгії та Фінляндії передбачено навіть бонус для тих, хто працює у віці від 62 до 65 років (у формі підвищення коефіцієнту накопичень).

Середня ставка штрафу в країнах ОЕСР становить 4,4% за кожний рік дострокового виходу на пенсію. Найбільший штраф (малус) серед європейських країн – у Фінляндії (у системі з заздалегідь визначеними пенсійними виплатами – 7%). Проте, найбільше коригування може здійснюватися у Чехії (близько 9%; для тих, хто виходить на пенсію у найменшому можливому віці) та в Іспанії (7,5% ; для осіб із меншою кількістю років сплати внесків). У деяких випадках – у Бельгії, Франції, Німеччині, Греції та Люксембурзі – передбачено зменшення розміру пенсії за умови наявності певної кількості років, за які сплачувалися внески.²³

²² Джерела: OECD (2009; 2011), Zaidi and Grech (2007); Martin and Whitehouse (2008); Whitehouse (2009a). Зазначимо тут, що УН і ФН схеми не вимагають довільного коригування, тому що вони автоматично коригують суму рахунку згідно з тривалістю життя на момент виходу на пенсію.

²³ OECD (2011, pp. 112).

У більшості європейських країн установлений законом пенсійний вік зараз дорівнює 65 рокам, однаково для чоловіків і жінок (що в перспективі передбачено в деяких країнах). Є також країни, що впровадили автоматичну прив'язку майбутніх змін пенсійного віку до динаміки очікуваної тривалості життя.

Реформи 2011 року в Україні вже ознаменували собою крок до вирівнювання пенсійного віку чоловіків і жінок. Наступна реформа, яку треба розглянути Україні, - автоматична прив'язка до збільшення тривалості життя. Крім того, враховуючи міжнародний досвід, поправки до розміру пенсії на засадах бонус і малус повинні становити приблизно 5-7% за кожний рік відповідно відстрочки виходу на пенсію та дострокового виходу.

Ставка бонусу до пенсійних виплат, що пропонується у країнах ОЕСР за кожний рік відстрочки виходу на пенсію, становить у середньому 4,8% на рік. Великобританія пропонує одну з найвищих ставок – 10,4% (крім того, зараз можна замість підвищення обсягу річної пенсійної виплати вимагати разову виплату, що включає відкладену пенсію плюс відсотки). Діють різні правила щодо того, чи можуть люди поєднувати роботу та отримання пенсії після досягнення передбаченого законом пенсійного віку, отже фінансові стимули для продовження трудової діяльності є поєднанням цих двох сукупностей правил.²⁴

3.3 Підвищення пенсійних доходів тільки за інфляцією цін

Реформа індексації – це, у принципі, вибір між нижчою початковою пенсією, поєднаною з індексацією за заробітками, та більш високою початковою виплатою, поєднаною з індексацією за цінами. На додаток до змін у коефіцієнті співвідношення пенсій та зарплат та чистих теоретичних коефіцієнтах заміщення (як зазначено вище), в багатьох пенсійних системах європейських країн також змінилися процедури індексації.

У більшості випадків зроблено крок до менш щедрого метода (тільки індексація за цінами), щоб покращити фінансову сталість державних пенсійних систем. Хорошим прикладом змін, що відбулися, є Угорщина: пенсії були індексовані за темпом зростання заробітків до 1990-х років, у ході реформи наприкінці 1990-х років переведені до співвідношення 50:50 між індексацією за заробітками та індексацією за цінами, а не так давно здійснений перехід на саму лише індексацію за цінами.

Деякі країни (наприклад, Австрія, Греція, Італія та Португалія) пропонують цікаву політику прогресивної індексації, за якою більш високі пенсії зростають повільніше, ніж менш високі²⁵. Наприклад, в Італії менші пенсії індексуються за цінами, а більші підвищуються тільки на 75% темпу інфляції цін. Докладний аналіз за пенсійними моделями ОЕСР показує, що вплив прогресивної індексації на загальну економію державних видатків завдяки цій політиці в Італії та Португалії дуже малий (Whitehouse 2009b), хоча в такій політиці є очевидно привабливі політичні моменти. В Австрії та Німеччині вплив дещо більший.

²⁴ Там само.

²⁵ Див. Whitehouse (2009b)

Найбільш поширений міжнародний метод – індексація за цінами, і елементами індексації за зростанням заробітної плати він доповнюється (у багатьох країнах) тільки в часи процвітання. Як стверджували фахівці ОЕСР із пенсійних питань (Whitehouse 2009, pp. 35), цінова індексація пенсій може розглядатися як найбільш доречна в розвинених країнах ОЕСР – не тільки через розподільні причини, а й також через те, що вона забезпечує більшу гнучкість для пенсіонерів. Саме це ми рекомендували й для наступних реформ пенсійної політики в Україні.

За всіх обставин доречно уникати довільного збільшення рівнів індексації, тому що це створює тиск на державні видатки та підриває внескові принципи державної солідарної схеми 1-го рівня. Не слід виключати, що зростання доходів темпами, що перевищують інфляцію цін, забезпечується у часи процвітання (скажімо, в період, коли річні темпи економічного зростання досягли 8-10% або більше).

Проте, в Україні, як і у багатьох країнах, довільні заходи взяли верх над установленими законом правилами щорічної індексації (у більшості випадків – для задоволення вимог пенсіонерів похилого віку та зниження ризику їхньої бідності, а також для завоювання політичної прихильності в часи виборів). Таке несистемне коригування, хоча й більш поширене у періоди економічного підйому, створює зайве навантаження на державні видатки – як, наприклад, в Угорщині, де такі заходи були поширені в останні роки (до кризи державних фінансів у 2010/2011 роках).

Більш того, деякі країни запровадили умовну індексацію на основі демографічної динаміки (наприклад, Німеччина, Португалія та Швеція, де рівень і зростання пенсійних виплат можуть бути нижчими, ніж у випадку продовження зростання тривалості життя) або застосовують збільшення пенсійних виплат за ставками, вищими ніж темпи інфляції, тільки у випадку швидкого економічного зростання (наприклад, Угорщина і Португалія). У табл. 2 відображена ситуація з правилами індексації у державах-членах ЄС.

Табл. 2. Індєксація пенсій у державах-членах ЄС²⁶

Змінний параметр	Держава-член ЄС
Зростання заробітної плати	Данія, Словенія, Швеція
Ціни та зарплати	Болгарія, Кіпр, Естонія, Фінляндія, Люксембург, Мальта, Польща, Румунія, Словаччина, Чехія
Тільки ціни	Австрія, Бельгія, Угорщина, Франція, Італія, Латвія, Іспанія, Великобританія
Ціни та зростання ВВП (частково)	Португалія
Довільно	Австрія, Греція, Ірландія, Литва
Поступово	Австрія, Греція, Італія, Португалія

Примітка: Бельгія - ціни+часткове коригування згідно з рівнем життя. Угорщина: - ціни+часткове коригування згідно зі зростанням чистих заробітків у випадку високих темпів зростання ВВП.

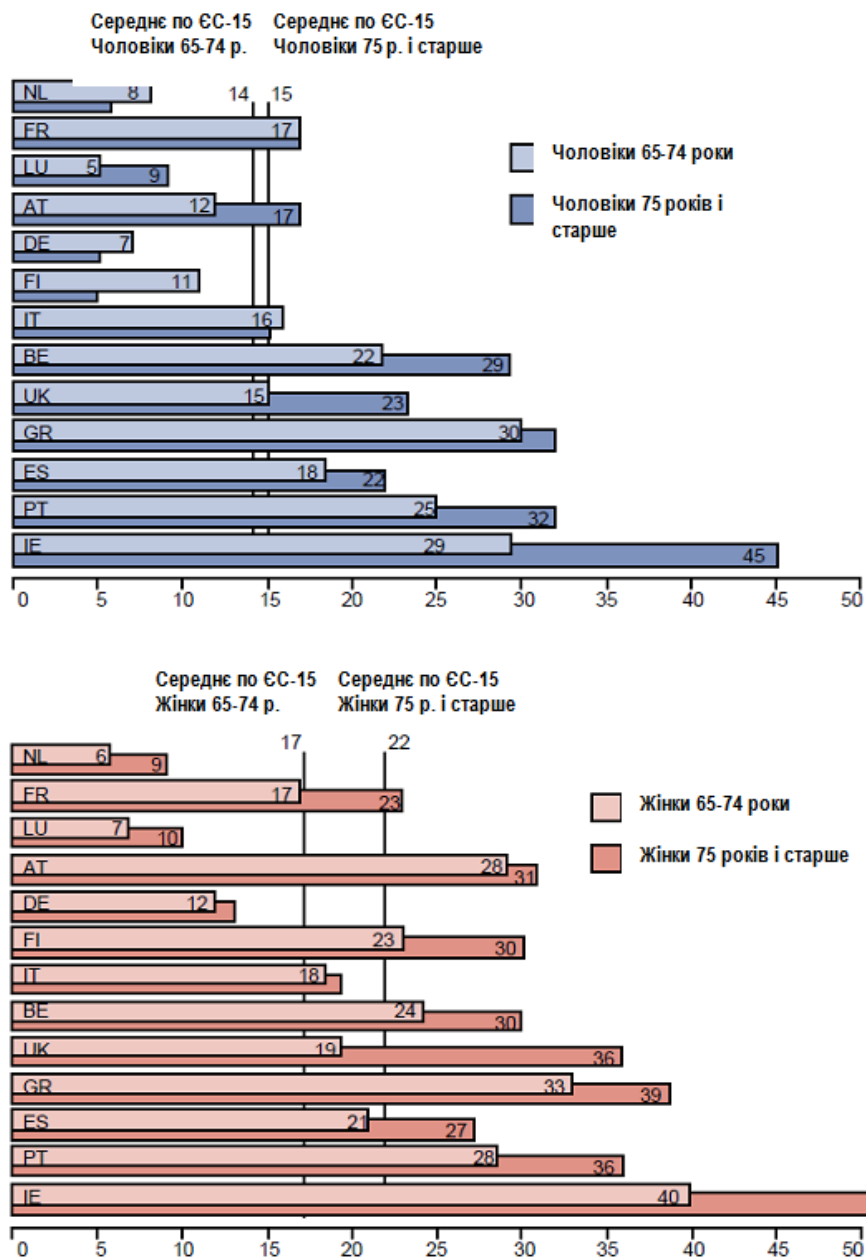
²⁶ 2009 Ageing Report, and Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2009.

Слід зазначити, що індексація пенсійних доходів тільки за цінами призводить до зменшення величини пенсійного доходу відносно заробітної плати. Це мало б сенс тільки в тому випадку, якщо б споживчі потреби літніх людей зменшувалися. Проте, оскільки витрати на медичну допомогу стрімко підвищуються й дедалі більше покладаються на самих громадян, а не на державу, це становитиме проблему. Через те, що жінки живуть довше за чоловіків, розмивання величини пенсій у літньому віці впливає на жінок сильніше, ніж на чоловіків.

Результати для 15 країн ЄС, представлені на рис. 3, показують, що вікова група 75 років і старше знаходиться у скрутнішому становищі порівняно з молодшою групою, 65-74 роки, причому це стосується і чоловіків, і жінок²⁷. У всьому блоці країн ЄС-15 (за винятком Нідерландів) підгрупа жінок віком 75 років і старше демонструє найвищий рівень бідності з чотирьох розглянутих груп. Особливо високим, 63%, рівень бідності серед жінок віком 75 років і старше є в Ірландії (у 2003 р.). Крім того, в Австрії, Фінляндії, Греції, Португалії та Великобританії рівні бідності жінок віком 75 років і старше становлять мінімум 30%. Поряд із Нідерландами, найнижчі рівні ризику бідності в цій групі відзначаються у Німеччині та Люксембурзі. Серед чоловіків віком 75 років і старше рівень бідності 30% і вище спостерігається тільки у Греції, Ірландії та Португалії, причому тільки у Греції та Португалії також мають місце високі рівні бідності жінок віком 65-74 роки й лише у Греції – рівень бідності 30% серед чоловіків віком 65-74 роки.

²⁷ Zaidi (2006).

Рис. 3. Частка літнього населення у групі ризику бідності, визначена з використанням 60% медіанного доходу як межі бідності, за ґендером і віком (у 15 країнах Європейського Союзу), 2003 рік



Значною подією у пенсійній політиці стало те, що багато країн в останні роки почали подальше зміцнення своїх адресних мінімальних пенсій, державних пенсій без внесків та виплат із соціальної допомоги – це має позитивний вплив на зниження бідності серед літніх людей. Найбільш помітний результат спостерігається в Ірландії: за п'ятирічний період з 2004 до 2008 р. країна забезпечила різке зниження ризику бідності людей похилого віку. Ця тенденція стала безпосереднім результатом того, що всі форми державних пенсій за цей період істотно збільшилися, причому темпами, які перевищили

темпи зростання валових заробітків. Зокрема, значно підвищені пенсії без внесків і пенсії вдівцям, як у 2007 році досягли величини близько 32% середнього заробітку, а розрив між пенсією з внесками та пенсією без внесків зменшився приблизно до 4,5%.

У Португалії у 2004-2008 роках також спостерігалось помітне зменшення ризику бідності літнього населення: з 29% до 22%. Частково це пояснюється тим, що у 2006 році була введена солідарна надбавка до пенсій, виплачувана на основі перевірки нужденності (Complemento Solidário para idosos). Бельгія досягла зниження ближче до кінця цього періоду, й це можна пояснити тим, що у 2007 році була збільшена гарантія мінімального доходу для пенсіонерів (GRAPA – Garantie de revenue aux personnes âgées).²⁸

3.4 Поступове скасування пільгових пенсій та зміцнення накопичувальних принципів

Пільгове пенсійне забезпечення в Україні надається, як правило, трьом категоріям працівників:

1. особам, які працюють на роботах з небезпечними або важкими умовами і, отже, мають (можуть мати) нижчу очікувану тривалість життя, ніж решта населення (це, наприклад, особи, що працюють на підземних видобувних роботах);
2. особам, від яких неможна вимагати дуже тривалої праці за їхніми професіями (це, наприклад, учителі, льотчики);
3. особам з «особливими» заслугами перед державою (таким як ветерани війни, судді та державні службовці).

Ці пільги призводять до того, що такі працівники отримують право на більш ранній (та/або більш щедрий) доступ до пенсійних виплат, ніж передбачено загальною пенсійною системою країни для інших категорій населення. Виникають наступні доречні запитання: як визначити та об'єктивно обґрунтувати вибір груп, які можуть користуватися пільговим пенсійним забезпеченням, і як фінансувати ці пільги? Ці питання вже вирішені багатьма країнами, в яких зараз існують такі схеми. Ще одне доречне запитання: чи є пенсійна система оптимальним інструментом для врахування відмінностей у професіях? Чому не можна використовувати заробітну плату або надбавки до заробітної плати, що було б більш безпосереднім підходом, за якого пенсійна система залишилася би не викривленою?

У табл. 3 зазначено аж 18 країн-членів ОЕСР, які мають спеціальні пільгові пенсійні схеми.²⁹ Найпоширеніша форма – колективна концесія, де вся галузь (наприклад, працівники видобувної галузі на підземних роботах, моряки, працівники цивільної авіації та артисти) користується особливою процедурою обчислення пенсій і, отже, особливим порядком застосування положень щодо дострокового виходу на пенсію.

²⁸ Zaidi (2010).

²⁹ Ibid, pp. 13

Табл. 3. Спеціальні пільгові пенсійні схеми у країнах ОЕСР

Країна	Чи пропонуються взагалі спеціальні пенсійні схеми?	Концесії щодо дострокового виходу на пенсію через роботи, професії або галузі працівників?		
		Робота	Професія	Галузь
Австралія	X			
Австрія	✓	✓		
Бельгія	✓	✓	✓	
Канада	✓		✓	
Чехія	✓			
Данія	x			
Фінляндія	✓		✓	✓
Франція	X ¹		V	
Німеччина	X			
Греція	✓	- ³	-	-
Угорщина	✓	✓		
Ірландія	✓	✓	✓	
Італія	✓	✓	✓	
Японія	X			
Люксембург	✓	✓		
Мексика	X			
Нідерланди	X			
Нова Зеландія	✓		✓	
Норвегія	✓	✓	✓	
Польща	✓	✓	✓	✓
Португалія	✓	✓	✓	
Словаччина	✓	✓		
Іспанія	✓	✓	✓	
Швеція	X			
Швейцарія	X			
Туреччина	✓		✓	✓
Великобританія	✓ ¹		✓	
США	✓ ¹		✓	

✓ – так X – незастосовно

¹ Хоча особливих положень для будь-яких видів робіт, професій або галузей у державних пенсійних схемах у цій країні немає, деякі працівники державного сектора мають пенсійні пільги за своїми приватними професійними пенсійними схемами (як, наприклад, пожежники, поліцейські та військовослужбовці).

² Докладної інформації щодо Греції немає.

³ Інформації щодо Кореї та Ісландії немає.

З думок фахівців стосовно цього питання випливає ряд широких висновків:

- Ці схеми обґрунтовані тільки для дуже вузько визначених підгруп працівників, які продовжують піддаватися ризику передчасної смертності через роботу в небезпечних або важких умовах праці.
- У цілому аргументація на користь збереження таких спеціальних пенсійних схем слабка. Міжнародний досвід показує, що продовження існування цих схем пояснюється скоріше інституційним опором змінам (і сильним лобіюванням), ніж корисністю цих схем як додаткової (і обґрунтованої) державної пенсійної системи.
- Можна стверджувати, що у випадках, де такі ризики для здоров'я, пов'язані з роботою, визнані, їх краще можна усувати за допомогою традиційних адресних заходів соціальної політики, таких як пенсії по інвалідності або допомога у випадку професійного захворювання (з застосуванням ретельної перевірки працездатності, в індивідуальному порядку).
- Якщо пільги щодо дострокового виходу на пенсію необхідно залишити для певних професій або видів робіт, то їх слід фінансувати з внесків роботодавців, а також працівників. Саме в цьому напрямку пішли багато країн (у тому числі Україна, де роботодавці в деяких секторах зобов'язані платити за достроковий вихід на пенсію).

Українському уряду потрібно заохотити процес перегляду спеціальних пенсійних схем за допомогою спеціально створеної експертної комісії, задача якої полягатиме у розгляді всіх застосовних схем в індивідуальному порядку, а також у вивченні їхньої історії та обґрунтування. Такий процес перегляду має передбачати вивчення питання про те, чи дійсно чинні пільгові пенсійні схеми є найкращим способом компенсувати роботу за ризикованими та важкими професіями або винагородити особливі заслуги. Слід також зробити висновки про те, як ці схеми впливають на конкурентне функціонування певних галузей на ринку праці. Цей процес повинен ґрунтуватися на широкій участі, зводячи разом усіх соціальних партнерів задля пошуку життєздатного довготривалого рішення.

Варто було б розглянути пропозиції у законі 2003 року, а саме перенесення пільгових пенсій з 1-го на 3-й рівень зі сплатою внесків роботодавцями та працівниками. Реальна проблема полягає в тому, що роботодавці у секторах, де виплачуються пільгові пенсії, сплачують внески за ставкою, що вже дуже висока: у деяких випадках ставка внеску на соціальне страхування для цих роботодавців сягає близько 60%. Якщо покласти на цих роботодавців додатковий тягар внесків, це зробить багато з цих компаній банкрутами.

Хорошу ілюстрацію спроб здійснення змін і труднощів, які виникли, дає процес, що зараз іде у Франції. За декількома спеціальними схемами у державному секторі введено додаткову допомогу певним категоріям працівників, прийнятим на роботу до 31 грудня 2008 р. На період з 2009 р. порядок для таких працівників буде визначений шляхом переговорів соціальними партнерами та в індивідуальному порядку. Детальний огляд нещодавніх заходів із реформування в інших країнах щодо поступового скасування пільгових пенсій наведено в огляді ОЕСР 'Should Pension Systems Recognise Hazardous and Arduous Work?' (Zaidi and Whitehouse 2009).

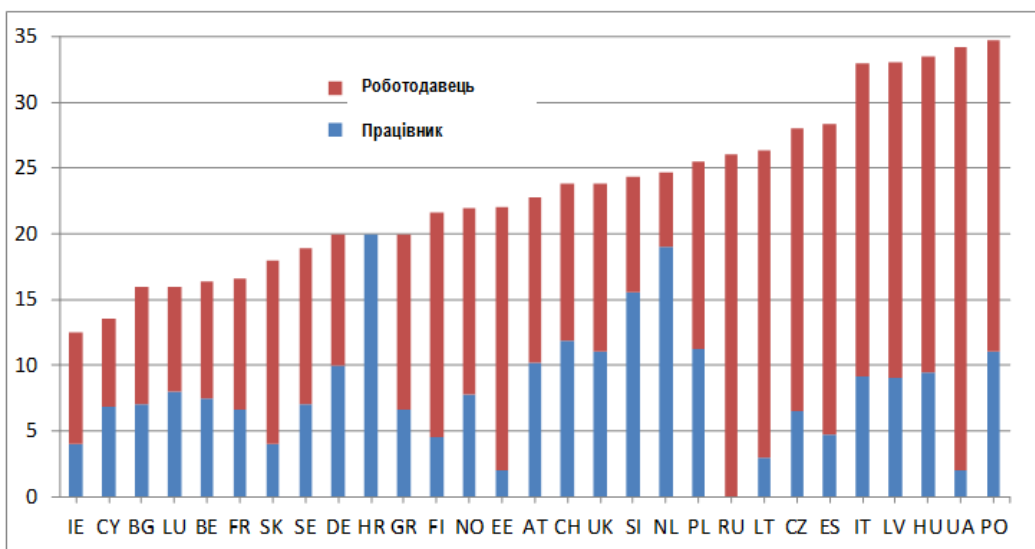
3.5 Перерозподіл пенсійних внесків із роботодавців на працівників

Загальна ставка внеску на пенсійне забезпечення за віком, по інвалідності та у зв'язку з втратою годувальника в Україні – одна з найвищих серед усіх європейських країн (як видно з табл. 4). Найбільш помітно щодо цих видів допомоги те, що частка внеску роботодавців в Україні наразі найбільша, ніж у будь-якій іншій країні (хоча в цілому більш високі ставки внесків роботодавців – норма для колишніх соціалістичних країн Центральної та Східної Європи; див. також рис. 4). Полярно протилежна ситуація у Нідерландах, де ставка пенсійного внеску для працівників набагато вища, ніж для роботодавців.

Розглядаючи загальну ставку внеску на всі програми соціального забезпечення (табл. 4), можна помітити, що є чотири країни, в яких ставка внеску очевидно вище, ніж спостерігається в Україні (39,15%): Чехія (45%), Угорщина (44%), Австрія (42,35%) і Франція (42,48%). Середня ставка внеску на всі програми соціального забезпечення в Україні (39,15%) близька до діючої в Німеччині (38,86%), але розподіл між роботодавцями та працівниками різко відрізняється (у Німеччині майже 50:50, тоді як в Україні 93% всіх внесків надходить від роботодавця).

Є багато сильних аргументів на користь більш високих внесків з боку працівників порівняно з внесками роботодавців. Наприклад, рух у бік більш високих внесків працівників примусить їх краще цінити власні пенсійні права, накопичені завдяки «формальній» участі у ринку праці. Отже, Україні можна рекомендувати перерозподілити внески так, щоб збільшити внесок працівників, і слідувати прикладу Німеччини, тобто зробити співвідношення часток роботодавців і працівників у пенсійних внесках 50:50.

Рис. 4. Ставки внесків роботодавців і працівників на пенсії за віком, по інвалідності та у зв'язку з втратою годувальника, 2010 р.



Наша рекомендація полягає в тому, що розподіл внесків на пенсійне забезпечення між працівниками та роботодавцями в Україні слід зробити таким, який діє у Німеччині, тобто у співвідношенні 50:50. Така політична реформа не повинна спричиняти додаткових витрат для роботодавців. Крім того, роботодавці повинні компенсувати працівникам еквівалентну суму, пов'язану з підвищенням ставки внесків для працівників. Проблема полягатиме у реалізації цієї політичної реформи. Можливо, потрібно, щоб колективно-договірний процес (і (або) державне законодавство) забезпечив поступову реалізацію процесу реформування, пов'язаного з перерозподілом пенсійних внесків у бік працівників, і справедливості цього процесу як для роботодавців, так і для працівників.

Табл. 4. Ставки внесків роботодавців і працівників на пенсійне забезпечення за віком, по інвалідності та у зв'язку з втратою годувальника, а також на всі схеми соціального забезпечення, 2010 р. (у % від фонду заробітної плати)

Країна	Програми пенсій за віком, по інвалідності та у зв'язку з втратою годувальника			Усі програми соціального забезпечення		
	Працівник	Роботодавець	Разом	Працівник	Роботодавець	Разом
Австрія	10,25	12,55	22,80	17,20	25,15	42,35
Бельгія	7,50	8,86	16,36	13,07	24,77	37,84
Болгарія	7,10	8,90	16,00	12,10	16,80	28,9 a
Хорватія	20,00	0,00	20,00	20,00	16,70	36,7 a
Кіпр	6,80	6,80	13,60	6,80	6,80	13,6 a
Чехія	6,50	21,50	28,00	11,00	34 b	45 e
Естонія	2,00	20,00	22,00	2,60	33,30	35,9 a
Фінляндія	4,50	17,10	21,60	7,10	20,38	27,48 a
Франція	6,65 c	9,9 c	16,55 c	9,80	32,68 b	42,48 b
Німеччина	9,95	9,95	19,90	19,25	19,61	38,86 a
Греція	6,67	13,33	20,00	11,55	22,10	33,65
Угорщина	9,50	24,00	33,50	17,00	27,00 d	44,00 a,d
Ірландія	4,00	8,50	12,50	4,00	8,50	12,4 e
Італія	9,19	23,81	33,00	9,19	30,17	39,36
Латвія	9,00	24,09	33,09	9,00	24,09	33,09 a
Литва	3,00	23,30	26,30	9,00	30,98	39,98
Люксембург	8,00	8,00	16,00	12,35	11,40	23,75 a
Нідерланди	19,00	5,70	24,70	22,5 d	17,50	40 a,h
Польща	11,26	14,26	25,52	22,71	17,61	40,32 a
Португалія	11,00	23,75	34,75	11,00	23,75	34,75
Росія	0,00	26,00	26,00	0,00	34,20	34,2 f
Словаччина	4,00	14,00	18,00	10,40	27,20	37,6 a
Словенія	15,50	8,85	24,35	22,10	16,10	38,20 a
Іспанія	4,70	23,60	28,30	6,25	31,08	37,33 a
Швеція	7 c	11,91	18,91	7,00	23,43 l	30,43 a,l
Швейцарія	11,90	11,90	23,80	13,05	13,15 b	26,2 b
Україна	2,00	32,20	34,20	2,85	36,30	39,15
Великобританія	11,00	12,80	23,80	11,00	12,80	23,8 a

Примітки: В багатьох країнах для розміру внесків на певні види виплат встановлено максимальну межу.

- a) Уряд оплачує загальні витрати на сімейні виплати.
- b) Роботодавці оплачують усі витрати на виплати у випадку трудового каліцтва або більшу їх частину.
- c) За рахунок внесків фінансуються тільки пенсії за віком. Для фінансування пенсій у зв'язку з втратою годувальника і пенсій по інвалідності потрібні додаткові внески.
- d) Плюс внески за фіксованою ставкою на виплати по хворобі.
- e) Уряд оплачує більшу частину витрат на сімейні виплати.

3.6 Коригування ставок пенсійних внесків

Намагаючись вирішити проблеми, що виникають унаслідок старіння населення і відповідного збільшення державних видатків, пов'язаних з віковим фактором, політики повинні також робити вибір із трьох можливих варіантів:

- підвищення ставки пенсійних внесків;
- створення стимулів та середовища, придатного для продовження трудового життя;
- урізання щедрих розмірів пенсійних доходів.

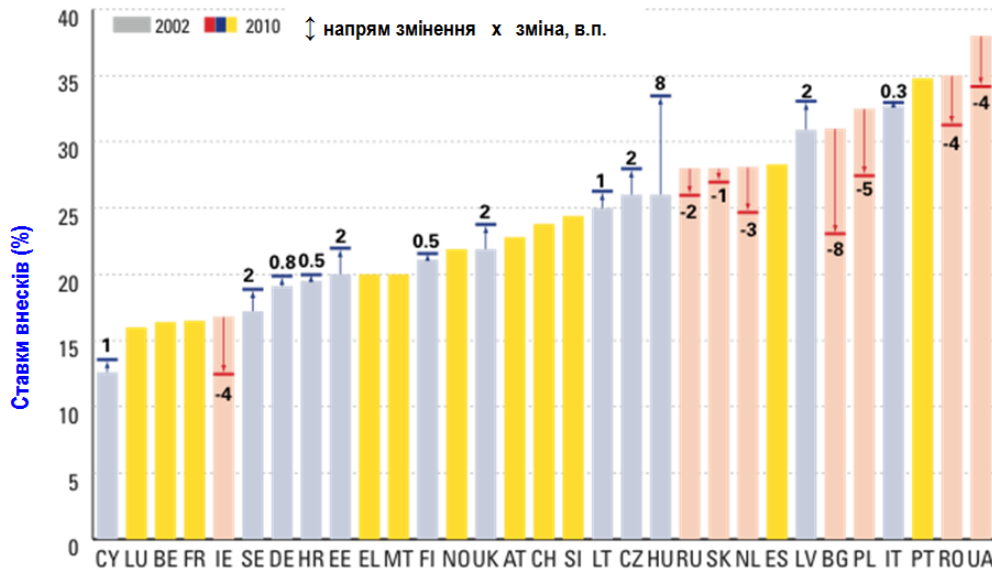
Другий варіант включатиме можливість отримання пенсій одночасно з продовженням трудової діяльності – можливо, на умовах неповного робочого часу, та продовження сплати пенсійних внесків. Третій варіант також передбачатиме усунення альтернативних способів дострокового виходу на пенсію.

Очевидно, можна було б також реалізувати певну комбінацію цих трьох варіантів, щоб виконати задачу покращення довгострокової сталості пенсійних систем і підтримання достатності пенсійних доходів. Факти, наведені вище, показують, що в багатьох європейських країнах проведені реформи, які покращили стимули для продовження трудового життя і (або) зменшили щедрість державної пенсійної системи.

На рис. 5 представлені тенденції зміни ставок внесків на програми пенсійного забезпечення за віком, по інвалідності та у зв'язку з втратою годувальника в європейських країнах на період з 2002 до 2010 р. В одинадцяти країнах (з 31 згаданих тут) за всі 2000-ні роки змін не спостерігалось: це Австрія, Бельгія, Франція, Греція, Люксембург, Мальта, Норвегія, Португалія, Іспанія, Словенія і Швейцарія (жовті стовпчики). Така тенденція особливо помітна для Бельгії, Франції та Люксембургу, де ставка внесків на пенсійне страхування низька порівняно з іншими країнами. Ще у чотирьох країнах зафіксована зміна менш ніж на 1 в.п.: це Хорватія, Фінляндія, Німеччина та Італія. На Кіпрі, у Литві та Словаччині спостерігається зміна всього лише на 1 в.п.

Болгарія виділяється як країна, де спостерігається найбільше зниження ставки внеску: вона мала одну з найвищих ставок у 2002 році (31%), а за період з 2002 до 2010 р. відбулося падіння на 8 в.п. Це – особливий випадок, тому що у січні 2002 року була запроваджена нова система, що складається з соціального страхування як першого рівня та індивідуальних рахунків як другого рівня (покриття за першим рівнем загальне, а обов'язкова система індивідуальних рахунків охоплює всіх працівників, які народилися після 31 грудня 1959 року). Для системи індивідуальних рахунків застрахована особа також повинна щороку відраховувати 1% накопичених коштів на щорічні адміністративні витрати. Такі додаткові витрати (переважно для застрахованих осіб) також мають місце в інших країнах, де впроваджена система індивідуальних рахунків (наприклад, у Словаччині та Польщі).

Рис. 5. Зміни ставок пенсійних внесків у європейських країнах за 2002-2010 рр.



Примітки: включені наступні види виплат: за віком, по інвалідності та у зв'язку з втратою годувальника; по хворобі та по вагітності й пологах; у випадку трудового каліцтва; по безробіттю; сімейна допомога. У деяких країнах ставка може не охоплювати всі ці програми. У деяких випадках представлені тільки певні групи, такі як наймані працівники. Ставка внеску в більшості випадків є фіксованою. В інших випадках вона змінюється залежно від розряду заробітної плати. Якщо ставка внеску варіюється, застосовується або середня, або найнижча ставка у діапазоні. Зазначені ставки є ставками внесків з боку працівників; проте, самозайнятим особам може доводитися сплачувати внески за більш високою ставкою, ніж працівникам, чим компенсується частка роботодавця.

Останні тенденції, що спостерігаються у європейських країнах, дають підставу вважати, що багато країн вирішили обмежити будь-яке підвищення ставок пенсійних внесків. Цей політичний вибір має свої достоїнства, тому що він призводить до більшого простору індивідуального вибору при визначенні найбільш доречного рівня пенсійного страхування для відповідних осіб. Крім того, підвищення ставок пенсійних внесків є складним у політичному плані, тому що таке підвищення часто вважають еквівалентним підвищенню податків.

Ураховуючи, що ставка внеску вже й так висока, для України подальше підвищення ставки пенсійних внесків не рекомендується. Де реально, враховуючи наявність дефіциту Пенсійного фонду, Україні слід розглянути можливість зменшення ставок пенсійних внесків, щоб скоротити витрати на утримання робочої сили, підвищити конкурентоспроможність і активізувати зростання зайнятості.

3.7 Заходи з детенізації неформального ринку праці

За орієнтовними оцінками, обсяг економічної діяльності в неформальній, тіньовій економіці перевищує третину ВВП України, причому ця проблема особливо серйозна у таких галузях, як добувна промисловість; громадське харчування; операції з нерухомістю

та обробна промисловість³⁰. Досвід інших країн стосовно проблеми тіньової економіки показує, що в Україні тіньова економіка порівняно з ВВП – одна з найбільших у країнах з перехідною економікою.³¹

На основі вивчення досвіду інших країн Ehrke et al. (2011) відзначають, що є три чинники, які обумовлюють наявність великого неформального ринку праці в Україні:

1. Внески на соціальне страхування високі, й вони переважають позитивний ефект від низького (15%) фіксованого прибуткового податку.
2. Непрофесійне функціонування, зокрема корупція, адміністрації соціального забезпечення у застосуванні санкцій за «обман» не дозволяє вигодам від нещодавніх реформ ринку праці покращити звітність про зайнятість.
3. Відсутність довіри й низький рівень забезпечення суспільними благами призводять до слабкої мотивації до сприяння ініціативам державного сектору.

Розгляд усіх цих проблем виходить за рамки даного дослідження, тому ми вказуємо на міркування тільки за першим пунктом. Високі пенсійні внески роботодавців є фактично однією з головних складових підвищення витрат на робочу силу в Україні. Високі витрати на робочу силу заохочують неформальну зайнятість, де велика частка зарплат виплачується «у тіні». Навіть якщо про зайнятість повідомляється, для більшості працівників внески сплачуються з мінімальної заробітної плати. Ці два аспекти в кінцевому підсумку зменшують доходи ПФУ.

Крім того, шляхом прив'язування суми пенсійної виплати до фактично сплачених внесків було б посилено стимул до праці на офіційних умовах. У контексті глобального зміщення «відповідальності» за формування доходу у похилому віці від держави до громадян (що спостерігається й в Україні) це може стати особливо потужним каналом для зниження відносної частки неформальної економіки та відходу від сплати внесків з заявленого доходу в сумі тільки мінімальної заробітної плати.

Проте, щедра індексація мінімальних пенсійних гарантій зменшила стимули працівників до роботи, тому що багато людей розраховують на отримання гарантованої мінімальної пенсії після виходу на пенсію (наразі це 65% пенсіонерів). Пенсійні надходження стали виплатами у фіксованому розмірі, отже немає сильного зв'язку між рівнями внесків і очікуваним розміром допомоги. Крім того, працівники не користуються можливістю вимагати «офіційну заробітну плату» за свою роботу, тому що офіційна заробітна плата, скоріше за все, буде нижчою, ніж та, яка виплачується «у конвертах».

В Україні рекомендується зробити крок у напрямку зменшення загальних внесків на соціальне забезпечення, а також змістити тягар внесків з роботодавця на працівників. Цим буде досягнута бажана мета – скорочення витрат на робочу силу та покращення стимулів для участі працівників у формальній зайнятості.

Ми погоджуємося з фахівцями з цього предмету, Ehrke et al. (2011), у тому, що «швидка перемога над тіньовою економікою неможлива. Реально політики можуть очікувати тільки поступового пом'якшення цієї проблеми. Проте, враховуючи колосальний масштаб [і значущість] цієї проблеми, навіть поступові покращення мають величезне значення».

³⁰ Див. Ehrke et al (2011).

³¹ Див. Schneider et al. (2009).

3.8 Покриття і порядок щодо самозайнятих осіб (у т.ч. сільськогосподарських працівників)

Ефективне і дієве обслуговування соціальним страхуванням самозайнятих осіб і сільськогосподарських працівників включатиме не тільки покриття відповідною пенсійною схемою, й надання цим особам рекомендацій та проведення заходів задля профілактики виробничого травматизму, забезпечення належних медичних і реабілітаційних послуг у випадку професійного захворювання або непрацездатності.

Узагалі кажучи, потрібні два види послуг із соціального страхування:

- (1) пенсійне страхування за віком;
- (2) страхування від нещасних випадків, медичне страхування і страхування по материнству.

Ці послуги повинні охоплювати не тільки головну особу (наприклад, фермера, що використовує власну землю для сільськогосподарського виробництва), а й також усіх співробітників (як членів сім'ї, так і інших). Тут ми розглядаємо питання, що стосуються тільки пенсійного страхування за віком.

Головною вимогою щодо покриття є повідомлення точних даних про дохід і заробітну плату в результаті діяльності, причому щодо всіх працівників, незалежно від обсягу діяльності за окремо взятий період. Повинна існувати належна структура стимулів, щоб страхувальники могли бачити перевагу участі у системі. Структура санкцій повинна передбачати загрозу, щоб звести до мінімуму шахрайство щодо системи.

Хороший приклад соціального страхування сільськогосподарських працівників – система у Польщі.³² Там створено Фонд сільськогосподарського соціального страхування (КРУС) як установу для забезпечення і виконання всіх задач, пов'язаних із соціальним страхуванням фермерів (таких задач як збирання внесків, розподіл і виплата страхової допомоги та доплат до неї). Фонд є самостійною спеціалізованою організацією, яка функціонує як справжній керуючий соціальним страхуванням фермерів. У відповідному законі передбачені дві форми покриття: покриття страхуванням має місце або в силу закону (обов'язково), або на прохання (добровільно). Обов'язок щодо сплати внесків повинен виконувати власник господарства, який веде сільськогосподарську діяльність, за власний рахунок.

Обов'язковою схемою соціального страхування фермерів охоплені наступні особи:

- власник фермерського господарства (фермер), який володіє більш ніж 1 гектаром орної землі (або сільськогосподарським виробництвом певного напрямку, залежно від тлумачення податкового законодавства);
- подружжя фермера, що постійно працює у фермерському господарстві або веде домашнє господарство, яке безпосередньо пов'язане з фермерським господарством;
- член сім'ї віком 16 років і старше, який залишається фермером у спільному домогосподарстві або живе у фермерському господарстві чи поруч з ним, постійно працює у фермерському господарстві і не найнятий фермером як

³² Наведена тут інформація взята з веб-сайта <http://www.krus.gov.pl>.

працівник, причому за умови, що ці особи не охоплені іншим видом соціального страхування і не мають права на пенсію за віком або пенсію по інвалідності з системи соціального страхування фермерів або з іншої системи соціального страхування.

З цього правила передбачені деякі винятки для осіб, які ведуть сільськогосподарську діяльність або працюють на фермі і в той же час ведуть несільськогосподарську економічну діяльність. Пенсійний дохід, що його особа отримує з цієї системи страхування, включає:

- пенсію за віком (або пенсію по інвалідності в разі непрацездатності);
- навчальну пенсію фермера;
- пенсію в зв'язку з втратою годувальника;
- пенсії з системи соціального страхування приватних фермерів та їхніх сімей; та
- деякі доплати до пенсії (такі як доплата на сиріт до пенсії у зв'язку з втратою годувальника й готівкова доплата на солдат додаткової військової служби, які були примушені працювати на шахтах, кар'єрах і уранових рудниках).

У структурі КРУС є окремий фонд – Пенсійний фонд – який формується з внесків на пенсійне страхування, а також фінансується за рахунок додаткових субсидій з державного бюджету. З Пенсійного фонду фінансується пенсійні виплати, пенсія з інших видів соціального страхування, що виплачується разом з допомогою з пенсійного страхування і доплат до неї. Власні внески фермерів покривають приблизно 10% витрат на пенсійні виплати, а решту покривають субсидії з державного бюджету.

Великобританія нещодавно впровадила – а згодом змінила³³ – спосіб організації роботодавцями та працівниками своїх пенсій. У спробі заохотити розширення покриття новим законом запроваджено «автоматичне зарахування», згідно з яким роботодавці повинні підписувати своїх працівників на пенсію, якщо працівник не вирішив відмовитися від цього та обрати інший спосіб дії. Тепер працівники мають право на автоматичну пенсійну схему, якщо вони працюють три місяці та заробляють 10 тис. ф. ст. або більше (на рік). Наслідком такого високого порогу є те, що тимчасові працівники не будуть охоплені цією системою.

³³ У 2012 році має розпочати роботу нова обов'язкова схема, NEST. Внесена зміна полягає в тому, що британський уряд відстрочив включення до NEST тільки роботодавців із чисельністю працюючих до 50 осіб.

Україні слід ініціювати створення спеціального експертного комітету, щоб зрозуміти та вирішити проблеми, пов'язані з реєстрацією та охопленням самозайнятих осіб у містах, а також сільськогосподарських працівників. Можна вивчити досвід інших країн, зокрема Польщі та Великобританії.

Україні слід розглянути можливість прийняття принципу автоматичного зарахування до пенсійних програм при реєстрації всіх самозайнятих і сільськогосподарських працівників щодо мінімального рівня зайнятості, заробітної плати та внесків. Слід також проаналізувати взаємодію між правом на мінімальну пенсію та соціальною допомогою.

4. Сценарії пенсійної реформи для України

4.1 Короткострокові невідкладні заходи протягом періоду з 2012 по 2014 р.

4.1.1 Створення незалежної експертної комісії для розгляду спеціальних пенсійних схем

Потрібні негайні дії щодо вироблення якнайкращого способу поступового відходу від пенсійних пільг, доступних для багатьох працівників у рамках першого рівня. Наша рекомендація: Уряд України повинен невідкладно ініціювати процес перегляду за допомогою спеціально створеної комісії у складі незалежних експертів. Мандат такої комісії полягатиме у вивченні всіх застосовних пільгових пенсійних схем (на які мають право працівники за Списками №1 і №2) в індивідуальному порядку, з урахуванням системних наслідків, а також у дослідженні їхнього походження і можливого обґрунтування.

Комісія повинна вивчити питання про те, чи дійсно чинні пільгові пенсійні схеми є найкращим способом компенсувати працю за ризикованими й важкими професіями (або винагородити особливі заслуги). Комісія повинна залучити соціальних партнерів і вийти з життєздатним довготривалим рішенням. Крім того, вона має доручити за контрактом проведення дослідження з метою детального розгляду реформ такого типу в інших європейських країнах, зокрема у державах СНД і ЄС. Дослідження повинно містити аналіз вартості пільгових пенсій в Україні. Шаблон такого дослідження наведений у дослідженні ОЕСР 2009 р. 'Should Pension Systems Recognise Hazardous and Arduous Work?'

4.1.2 Зменшення пенсійних внесків та зміна їхнього розподілу зі збереженням заробітної плати

Наразі в Україні – одна з найвищих ставок внеску на соціальне страхування серед європейських країн. Перш за все, Україні слід розглянути питання про зменшення загального тягаря пенсійних внесків за умови наявності фінансових можливостей для цього. Приклад – Болгарія, де останнім часом спостерігається найбільше падіння ставки внеску: у 2002 році вона була одна з найвищих (31%), а за 2002-2010 роки було забезпечено падіння на 8 відсоткових пунктів.

Уряду України також слід змінити розподіл пенсійних внесків між працівниками та роботодавцями. Ми рекомендуємо, щоб Україна прийняла модель, що існує в Німеччині (також у Швейцарії та (приблизно) у Польщі та Великобританії), тобто щоб співвідношення часток роботодавців і працівників у пенсійних внесках становило 50:50. Таку реформу

слід розпочати негайно (у 2012-2013 роках), хоча перехід до вищезазначеного розподілу (50:50) доведеться здійснювати поступово, з завершенням до 2020 року.

Найважливіший елемент цієї реформи полягатиме в тому, що роботодавці будуть зобов'язані компенсувати працівникам підвищення внесків з боку працівників еквівалентною сумою, щоб реальна заробітна плата збереглася на нинішньому рівні. Крім того, реформа не повинна спричинити додаткових витрат для роботодавців. Слід урахувати, наприклад, досвід Казахстану, де роботодавці державного сектора погодились підвищити заробітну плату, а приватного сектора – ні.

Отже, проблема полягає у реалізації цієї реформи. Знадобиться державний законодавчий акт, поряд із колективною угодою між роботодавцями та профспілками, щоб забезпечити ефективне і справедливе впровадження реформи щодо перерозподілу пенсійних внесків від роботодавця на працівників. Крім того, мета цієї реформи полягає в тому, щоб надіслати сигнал працівникам про те, що майбутні пенсійні права прив'язані до власних внесків працівника за все життя – якщо такого сигналу не буде, то вплив змін у розподілі внесків між працівниками та роботодавцями не матиме бажаних ефектів.

4.1.3 Покращення покриття і детенізація ринку праці

Крок до зменшення загальних внесків на соціальне забезпечення, а також перенесення тягаря внесків з роботодавця на працівників – ось рекомендований шлях для подальшої пенсійної реформи в Україні, причому ця робота повинна бути розпочата впродовж 2012-2013 років. Така стратегічна зміна забезпечить досягнення бажаної мети – покращення стимулів для участі працівників у формальній зайнятості.

Щодо посилення формальної участі працівників у різних секторах рекомендується модель, застосована у Болгарії. Вона передбачає визначення мінімальної заробітної плати, яка є різною для різних секторів, і, отже, для працівників певних категорій (наприклад, професіоналів), очікується більш висока мінімальна заробітна плата. Ми розуміємо, що реалізація такої стратегії вже почалася; Уряду слід поставити на меті завершити цю роботу у найближчий час. Такі реформи можуть забезпечити поступове пом'якшення проблеми (хоча отримані в Болгарії результати вражають!), але, враховуючи колосальну значущість проблеми, це поступове покращення повинно бути задовільним результатом за короткий проміжок часу. Українському урядові, можливо, слід остерігатися того, що цей підхід може відкрити двері для всіляких творчих інтерпретацій «професій». Крім того, зупинятися тільки на міжпрофесійній диференціації може бути недостатньо; слід також розглянути можливість застосування регіональної диференціації.

4.1.4 Удосконалення порядку підвищення пенсійних доходів

Експерти вважають підвищення пенсій з урахуванням тільки інфляції найбільш доречною формою коригування пенсійних доходів, особливо враховуючи бюджетний тиск, характерний для сьогодення. Підхід «індексації за цінами» – також наша рекомендація Україні, з наступним переглядом (скажімо) після 2015 року.

За всіх обставин доцільно уникати довільного підвищення рівнів індексації, тому що це створює тиск на державні видатки й компрометує внескові засади державної солідарної системи 1-го рівня. Не слід виключати можливість підвищення доходів темпами, вищими за рівень інфляції цін, у часи процвітання (скажімо, в період, коли річні темпи економічного зростання сягнуть 8-10% або більше).

Ураховуючи заходи більшого підвищення пенсійних доходів порівняно зі зростанням цін, які здійснювалися в останнє десятиріччя, українській владі слід також розглянути можливість заборони підвищення пенсійних доходів на один рік (якщо це взагалі дозволено законом!). Безперечно, цей варіант зашкодить достатності доходів нинішніх пенсіонерів, тому його слід розглядати тільки за умови, що він є абсолютно необхідним для значного скорочення дефіциту державної солідарної системи 1-го рівня (наприклад, до рівнів, які створюють умови для впровадження 2-го рівня).

Варто також розглядати заходи по індексації пенсій на основі віку, щоб відносно молоді пенсіонери отримували менше підвищення пенсій, ніж найбільш літні. Такий підхід допоміг би боротися з високим ризиком бідності серед найстаріших пенсіонерів, особливо жінок.

4.2 Середньо- і довгострокові заходи – період після 2014 року

У середньо- та довгостроковій перспективі Україні слід прагнути зміцнення багаторівневої системи, як було передбачено пенсійними реформами 2004 року. Започаткування обов'язкового 2-го рівня, на засадах 2-го рівня нової польської пенсійної системи, оживило б пенсійну систему (як уже було передбачено реформами 2004 року в Україні).

Найважливіший наслідок цих реформ – диверсифікація механізмів (і ризиків) пенсійного забезпечення між державною та приватною схемами, між солідарною та накопичувальною пенсійними схемами. Таким чином, нова польська пенсійна система (а також певні риси реформованої шведської, латвійської, італійської, австрійської та німецької пенсійних систем) і процеси реформування пенсійної системи, які призвели до її нинішньої форми, є хорошою моделлю для України.

4.2.1 Перший рівень має стати солідарною схемою накопичувального типу

Наша рекомендація полягає в наступному: у 1-му рівні української пенсійної системи слід здійснити зміни, щоб упровадити солідарні схеми умовно-накопичувального (УН) типу.³⁴ Дійсно, як детально обґрунтовує Whitehouse (2010), зміни у традиційній солідарній схемі можуть забезпечити досягнення бажаних цілей, але для цього не обов'язково впроваджувати систему умовно-накопичувальних рахунків. Чотири країни (Італія, Латвія, Польща і Швеція) впровадили УН схеми у свій 1-й рівень, і вони дають уяву про те, якими мають бути доречні параметричні коригування у 1-му рівні в Україні.³⁵ Структура пенсійної системи, використана в Австрії та Німеччині, також дає корисні ідеї щодо того, як скоригувати класичну солідарну систему так, щоб імітувати належні принципи УН системи.

Тут можна висвітлити чотири бажані особливості УН системи:

1. Права на пенсійний дохід основані на середній заробітній платі «за все життя», а не на підмножині заробітної плати за найкращі або останні роки.
2. Розмір пенсійної виплати коригується при достроковому або відстроченому виході на пенсію на основі актуарної справедливості.
3. Розмір виплат коригується у міру збільшення очікуваної тривалості життя, щоб відобразити триваліший період, за який виплачувалася б пенсія.

³⁴ Опис відмінностей між УН і ФН пенсійними схемами наводять Góga and Palmer (2004).

³⁵ Див., наприклад, Palmer et al. (2009).

4. Визнання періодів незайнятості (таких як безробіття, періоди відпустки у зв'язку з вагітністю та пологами й батьківської відпустки) забезпечується шляхом кредитування умовних особистих рахунків на суму додаткових внесків, сплачуваних із загальних державних доходів на щорічній основі.

Для України головним елементом реформи були б фактори, що визначають розрахунки річних пенсійних виплат (ануїтету) на момент виходу на пенсію. Формула обчислення пенсії, що зараз застосовується в Україні, має три параметри (окреслені у розділі 1): (i) середню останню заробітну плату всіх застрахованих працівників; (ii) індивідуальний коефіцієнт відносно заробітної плати; (iii) індивідуальний коефіцієнт стажу.

Щоб імітувати принципи соціального страхування схеми УН типу, потрібно скоригувати перший параметр. Період оцінки, використовуваний у другому та третьому параметрах, поступово продовжується на все трудове життя (ураховуючи, що для нового пенсіонера до розрахунку включається повний стаж з 1 липня 2000 року).

Тут рекомендуються чотири параметричні реформи:

1. Рекомендується скоригувати параметр середньої останньої заробітної плати всіх застрахованих працівників, що застосовується для коригування заробітної плати в цілях обчислення пенсії (використовується спеціально для коригування заробітної плати станом на дату призначення пенсії). Вже відбулася відповідна зміна, зокрема у формулу буде включена заробітна плата за три останні роки (а не за один останній рік роботи до виходу на пенсію). Проте, на наш погляд, цей період треба буде продовжити ще більше: найбільш доречним варіантом було б використання середньої заробітної плати за весь період оцінки. Це коригування, на наш погляд, необхідно, незважаючи на те, що у другому параметрі формули обчислення пенсії – індивідуальному коефіцієнті відносно заробітної плати (що є відношенням заробітної плати працівника, з якої сплачувалися внески у конкретному місяці, до середньої заробітної плати по Україні за цей самий місяць) – буде розпочато використання період оцінки, який дорівнює тривалості всього трудового життя (зараз – тільки близько 199 місяців).
2. Ще одне питання полягає в тому, як пенсії коригуватимуться на збільшення очікуваної тривалості життя в майбутньому. Слід ввести *перший коефіцієнт сталості*, на який пенсійний вік та вимоги щодо страхового стажу коригуватимуться в результаті збільшення очікуваної тривалості життя. Таке коригування у пенсійній системі не повинно залежати від політичного процесу; воно має бути здійснюватися автоматично.
3. Крім того, потрібний *другий коефіцієнт сталості*, який буде спрямований на подальше посилення економічної сталості даної системи, для чого розрахунки пенсійного ануїтету прив'язуватимуться до вирівнювання приведеної вартості потоків усіх майбутніх внесків і зобов'язань щодо пенсійного доходу (з тим, щоб звести розрив у сталості до нуля). Цей коефіцієнт, крім того, враховуватиме зміни у коефіцієнті демографічного навантаження та всі інші значні екзогенні потрясіння, навіть неефективність фактичного управління пенсійною системою, які впливають на довгострокову життєздатність системи.
4. Ще одне: коригування пенсійних доходів при достроковому та відстроченому виході на пенсію слід проводити відповідно до принципів актуарної справедливості. Наша рекомендація полягає в тому, що поправки малус/бонус

при достроковому/відстроченому виході на пенсію повинні бути значними, щоб призводити до актуарно справедливого коригування.

Ми вважаємо, що ці зміни у формулі обчислення пенсійного доходу наблизили б солідарну систему 1-го рівня в Україні до належних внескових принципів системи накопичувального типу (і в такий спосіб покращили б фінансову сталість і соціальну справедливість вищезгаданої системи).

4.2.2 Зміни у встановленому законом пенсійному віці

Реформа 2011 року в Україні, яка розпочала зміни щодо вирівнювання пенсійного віку чоловіків і жінок, є правильним стратегічним кроком. На наш погляд, у найближчому майбутньому подальші зміни у пенсійному віці не потрібні (поки пенсійний вік чоловіків і жінок не стане однаковим, 60 років). Проте у довгостроковій перспективі Україні слід також запровадити у визначенні встановленого законом пенсійного віку автоматичну прив'язку до очікуваної тривалості життя.

4.2.3 Запровадження обов'язкових особистих пенсійних рахунків 2-го рівня

У середньо- та довгостроковій перспективі перший рівень в Україні повинен бути доповнений обов'язковими особистими пенсійними рахунками 2-го рівня. Цей рівень був передбачений реформами 2003-2004 років. На наш погляд, другий рівень слід реалізувати у формі схеми обов'язкових індивідуальних пенсійних рахунків, яка передбачає для громадян податкові стимули до участі у схемі фінансованого накопичувального (далі - ФН) типу.

Один з найважливіших заходів у цьому відношенні – зведення адміністративних витрат і зборів до мінімуму, й тут корисними прикладами є Польща та Словаччина (детальний виклад різних можливих варіантів дає Palmer, 2011). Доведеться ввести суворі норми для забезпечення захисту внесків працівників і нерозривності процесу створення доходів. На першому етапі фондами 2-го рівня може управляти уряд, але пізніше, виходячи з преференцій вкладників, 2-м рівнем могли б управляти приватні пенсійні фонди, за умови, що вони нададуть потрібні гарантії та забезпечать прийнятно низькі річні витрати на управління. Слід урахувати уроки адміністративних проблем, з якими стикнулася Польща при впровадженні 2-го рівня у 1999 році.

Участь у цій схемі слід зробити обов'язковою для молодих працівників і всіх, хто йде на роботу вперше у житті. Віковий поріг для молодого працівника можна було б установити на рівні 30 або 35 років (виходячи з прикладів інших країн) або ж визначити на основі емпіричних даних, що є більш доречним у контексті України. Іншим віковим групам можна було б дозволити вибирати стару чи нову систему, причому включення до неї можна було обмежити тільки для тих осіб, вік яких дуже близький до пенсійного. Може статися так, що обов'язкові заощадження 2-го рівня замінять заощадження, зроблені на 3-му рівні.

4.2.4 Гарантовані мінімальні пенсії слід зберегти

Україна повинна, як і раніше, передбачати гарантовану мінімальну пенсію, як у Польщі та Швеції, яка має виплачуватися, якщо на момент досягнення встановленого законом пенсійного віку загальний розмір пенсії за усіма складовими системи (державними та приватними) менше, ніж установлена законом мінімальна пенсія за віком.

На даний момент ПФУ відповідає за фінансування надбавок, спрямованих на доведення розміру пенсії до рівня прожиткового мінімуму. Тому ці додаткові виплати здійснюються

за рахунок внесків застрахованих осіб і не прив'язані безпосередньо до субсидій з державного бюджету (як у випадку Швеції). Цей обов'язок ПФУ збільшив навантаження на його бюджет і суперечить внесковим принципам пенсійної системи. Отже, відокремлення схеми гарантованих мінімальних пенсій від фінансування 1-го і 2-го рівнів допоможе покращити внескові принципи та посилити сталість пенсійної системи України.

4.3 Політична здійсненність варіантів пенсійної реформи

Центральна політична задача пенсійної реформи – забезпечити сталість відповідного політичного процесу та її нерозривність після завершення виборчого циклу. Нерозривність і послідовність пенсійної системи є одними з головних задач реформи і водночас надають широкі можливості. За таких обставин для України можна визначити дві важливі обставини з непередбачуваними наслідками: закінчення виборчого циклу у 2012 році та поточна і, можливо, триваюча глобальна економічна криза. Обидва ці чинники можуть усунути пенсійну реформу з національного політичного порядку денного або принаймні понизити її пріоритетність.

Щоб гарантувати нерозривність і послідовність, потрібен двоспрямований підхід, що полягає в одночасних і взаємозв'язаних зусиллях, спрямованих на *усталення політичного консенсусу та забезпечення громадської підтримки* процесу реформ. Невід'ємні передумови нерозривності та послідовності включають *політичну волю; основу на фактах стратегію; участь* головних зацікавлених сторін. У практичному плані для процесу реформ потрібні механізми (інструменти) підтримки, які можуть залишитися працездатними після закінчення виборчого циклу й незалежно від нього. Такі механізми повинні існувати як усередині уряду, так і поза його межами та охоплювати головних зацікавлених суб'єктів процесу реформ: урядові установи; законодавчий орган (Верховну Раду); науково-дослідницьку спільноту; громадянське суспільство. Можна розглядати декілька механізмів підтримки для забезпечення досягнення вищезгаданих цілей.

4.3.1 Міцні та активно функціонуючі зв'язки усередині Уряду

Зв'язки у Міністерстві соціальної політики й між ним та іншими українськими урядовими відомствами особливо важливі для моніторингу і аналізу практичного досвіду процесу реформ. Поки що процес реформ отримує користь від керівництва з боку Міністра, який одночасно обіймає посаду Віце-прем'єр-міністра. Виходячи з цього, доречно буде створити міжвідомчий координаційний орган, яким би керував урядовець високого рангу (Віце-прем'єр-міністр) і який взяв би на себе обов'язок щодо координації реформи пенсійної системи, можливо, поряд з іншими поточними та майбутніми реформами у соціальній сфері в Україні, - Комітет із соціальних реформ. Такий орган забезпечив би міжвідомчу координацію та міг би запобігти перервам у процесі реформ через зміни в уряді, особливо на початку виборчого циклу. Інший шлях покращення координації процесу реформ – коригування структури та функцій вже існуючого Комітету з економічних реформ при Президентові України. Це було б кращим варіантом, ніж утворення нового комітету, але тут можуть бути певні міркування, що врівноважують обидва варіанти. Комітет, що виконує консультативно-дорадчу роль, має розширити та поглибити у своїй діяльності охоплення реформ соціального сектора. Така зміна допомогла б краще координувати економічні та соціальні виміри процесів реформування у країні, а також продемонструвала б, що пріоритет віддано соціальним потребам людей. В якості більш практичної рекомендації ми запропонували б модифікувати веб-сайт вищезгаданого Комітету при Президентові України (<http://www.president.gov.ua/content/ker.html>) з тим, щоб він включав, на додаток до

офіційних документів, більш конкретну, краще організовану та легку для розуміння інформацію про здобутки та перешкоди у процесі реформ.

4.3.2 Сильний лідер в урядовому органі

Наявність сильного лідера в уряді мобілізує та мотивує персонал міністерства у продовженні та спрямовуванні реформи. Крім того, сильний лідер необхідний для здійснення впливу на політичний процес у всьому уряді, а також у законодавчому органі та щодо широкої громадськості. Рівною мірою важливим є те, що такий лідер користується підтримкою потужної політичної влади.

До цього моменту реформування пенсійної системи, а також ряду інших вирішальних соціально-економічних реформ в Україні, очолював відданий лідер в особі Міністра соціальної політики. Його високе положення в уряді як одного з трьох Віце-прем'єр-міністрів та очевидна підтримка з боку Президента допомогли просунути процес реформ. Необхідно, щоб він зберіг свою посаду в доступному для огляду майбутньому й не зазнавав необґрунтованої критики за короткострокові політичні витрати.

4.3.3 Достовірна доказова база, необхідна для усталення процесу реформ

Наявність достовірних і своєчасних аналітичних даних, отриманих у науковий, технічний спосіб, бажано вітчизняними науково-дослідницькими установами, є невід'ємною передумовою політичних реформ. Міцна доказова база забезпечує всеосяжність усіх фаз процесу реформ. Крім того, вона може надати сильні аргументи організаторам інформаційної кампанії за реформу для досягнення консенсусу між основними зацікавленими сторонами та забезпечення громадської підтримки реформаторських заходів. Слід збирати та аналізувати і кількісну, і якісну інформацію.

Це виявляється одним із найсильніших вимірів процесу реформ в Україні, тому що країна має солідну мережу науково-дослідницьких установ, особливо у Національній Академії наук, таких як Інститут демографії та соціальних досліджень. Ці установи можна залучити до формування *дорадчого органу* при Міністерстві. Такий дорадчий орган може включати експертів (не чиновників) з уряду, науково-дослідницьких і вищих навчальних закладів, неурядових організацій. Крім того, на одну з цих науково-дослідницьких установ можна покласти обов'язок щодо ведення *незалежного* моніторингу процесу реформ.

На додаток до дослідницької інформації з соціально-економічних аспектів реформи першочергове значення має збирання і аналіз інформації стосовно її політичних аспектів, зокрема аналітичної інформації про наявність підтримки процесу реформ в уряді та з боку законодавчого органу. Рівною мірою важливою є наявність своєчасної та достовірної інформації про погляди населення на поточні та заплановані політичні заходи. Інформація такого типу дозволила б прогнозувати негативну реакцію громадськості та запобігати їй за допомогою чітко організованих кампаній з інформування громадськості та коригування запланованих політичних заходів.

4.3.4 Участь громадянського суспільства та інших зацікавлених сторін

Недостатня участь позаурядових зацікавлених сторін, особливо на місцевому рівні, є однією з найслабших складових українського процесу реформ, тому що залучення таких сторін є спорадичним, а відповідні заходи можна охарактеризувати фразою «надто мало, надто пізно». Можна рекомендувати два практичні заходи для усунення цього недоліку: по-перше, створити дорадчий орган, згаданий вище у частині (3), а по-друге – сприяти діалогові між урядом та громадянським суспільством на всіх етапах процесу реформ,

включаючи розроблення і моніторинг найважливіших заходів. Останній напрям діяльності можна забезпечити через існуючу Громадську раду при Міністерстві соціальної політики. Роботу Ради слід організувати у спосіб, який забезпечить канал зворотного зв'язку між Міністерством і організаціями громадянського суспільства. Придатні моделі аналогічних органів існують у різних країнах Європи, наприклад в Австрії Федеральна дорадча рада літніх громадян відстоює принцип політики «не для літніх людей, а з літніми людьми» (<http://www.bmask.gv.at/cms/siteEN/liste.html?channel=CH0773>). Федеральна дорадча рада літніх громадян працює при Міністерстві праці, соціальної політики та захисту споживачів і застосовується як активний механізм контролю над реалізацією політики щодо літніх громадян і поколінь в Австрії.

Стрижень системи зворотного зв'язку між урядом і широкою громадськістю існує й в Україні, у формі веб-сайту з пенсійної реформи (http://pension.kiev.ua/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=22&Itemid=123). Хоча він дозволяє відвідувачам залишати свої коментарії, не зрозуміло, чому не проводиться подальший аналіз висловлених думок. Тому доречно було б доповнити функціональні можливості цього веб-сайту створенням форуму або блогів.

5. Підсумкове обговорення

У ході пенсійних реформ 2011 року український уряд продемонстрував широку перспективу щодо вжиття належних кроків у реформуванні пенсійної системи країни та виведення її на сталу траєкторію. У цій стратегічній доповіді наведені рекомендації щодо подальших пенсійних реформ – на короткострокову (2012-2014 рр.) та середньо- і довгострокову (після 2014 р.) перспективу – на основі вивчення досвіду пенсійних реформ в європейських країнах. За результатами цього аналізу можна сформулювати наступні ключові ідеї щодо подальших реформ пенсійної політики в Україні:

- прив'язати індивідуальні пенсійні права до страхового стажу;
- прив'язати пенсійний вік, установлений законом, та вимоги щодо страхового стажу до динаміки очікуваної тривалості життя;
- прив'язати розрахунки пенсійного доходу до другого коефіцієнту сталості, який спрямований на вирівнювання майбутнього потоку активів і пасивів пенсійної системи;
- зміцнити принципи рівного ставлення, справедливості та прозорості у пенсійному забезпеченні для різноманітних груп населення і професійних категорій.

Такі принципи стали головними чинниками успішності реформ у Швеції (з 1994 року), Італії (з 1995 року), Латвії (з 1996 року), Польщі (з 1998 року) та Болгарії (з 2000 року).

Для заходів щодо ринку праці важливість детенізації економіки в Україні, мабуть, неможливо переоцінити. Ключова ідея за результатами нашого аналізу літератури полягає в тому, що сама структура пенсійного забезпечення може створити працівникам (особливо молодим) і роботодавцям сильні стимули для надання переваги «формальній» зайнятості над «неформальною» (ці аргументи впливають із роботи Palmer, 2011). У цьому контексті одночасне реформування галузі охорони здоров'я з метою підсилення таких стимулів могло б призвести до синергетичного впливу на них.

Наші рекомендації щодо зменшення тягаря пенсійних внесків і перерозподілу внесків між роботодавцями та працівниками в бік останніх, а також упровадження 2-го рівня пенсійної системи надіслали б працівникам стимулюючі сигнали щодо формальної участі

у ринку праці. Зміни, рекомендовані щодо формули обчислення пенсії, також покращать зв'язок між сплаченими внесками та отримуваною пенсією.

Рис. 4. Бачення майбутньої пенсійної системи України – трирівнева державно-приватна солідарно-фінансована комбінація пенсійних схем із мінімальною соціальною гарантією у вигляді гарантованої мінімальної пенсії



Отже, пропозиція, розроблена для України, полягає у впровадженні трирівневої пенсійної системи (зображеної на малюнку 4 та законодавчо передбаченої в ході реформ 2004 року):

- Перший рівень залишиться державною загальнообов'язковою пенсійною схемою, що основана на солідарних принципах та відтворює вдалі особливості накопичувальної системи (зокрема, за прикладом умовно-накопичувальної системи, яка існує у Швеції, Італії, Польщі та Латвії). Ця система вже містить риси страхового стажу, який дорівнює всій тривалості трудового життя (це положення набуватиме чинності поступово в наступні 30 років), але потрібні ще деякі параметричні коригування, які рекомендовані у цій доповіді.
- Другий рівень буде схемою обов'язкових індивідуальних рахунків, побудованою на засадах ФН системи (як у Польщі, Латвії та Словаччині). Необхідно буде впровадити державні норми для забезпечення захисту внесків працівників і нерозривності процесу створення доходів. Крім цього, слід ужити заходів для зведення до мінімуму адміністративних витрат. На першому етапі фондами 2-го рівня може управляти уряд, але пізніше, виходячи з преференцій вкладників, 2-м рівнем могли б управляти приватні пенсійні фонди, за умови, що вони нададуть потрібні гарантії та забезпечать прийнятно низькі річні витрати на управління. Участь у цій схемі слід зробити обов'язковою для молодих працівників і всіх, хто йде на роботу вперше у житті. Старішим віковим групам можна було б дозволити вибирати стару чи нову систему.

- Третій рівень залишиться тим, яким він є сьогодні: приватною добровільною схемою, яка продовжить працювати на ФН засадах і передбачатиме податкові знижки для додаткових пенсійних заощаджень. Проте, можна очікувати, що після впровадження обов'язкового 2-го рівня внески у такі схеми зменшаться.

З соціально-політичної точки зору необхідно також забезпечити гарантовану мінімальну пенсію у передбаченому законом пенсійному віці – така мінімальна гарантія соціального захисту для всіх пенсіонерів у майбутньому забезпечить зменшення бідності серед літніх людей. Тут корисно ще раз наголосити на важливому аспекті, згаданому вище: компоненти, що не передбачають внесків, слід відокремити від ПФУ, щоб він був «чистішою» системою.

Запропонована вище пенсійна система розсіє ризики та забезпечить справедливість для всіх поколінь, а також покращить економічну сталість. Уряд матиме «вікно можливості» для проведення цих реформ незабаром після виборів у 2012 році. Додаткові внутрішні заощадження, отримані завдяки безперебійному функціонуванню 2-го і 3-го рівнів, сприятимуть економічному зростанню, особливо зростанню фінансового сектора України.

Одне з ключових питань у наших консультаціях із Мінсоцполітики полягало в наступному: визначити «больові точки» у чинній українській пенсійній системі.

- *По-перше*, виходячи лише з вищенаведених принципів, найбільш нагальною реформою має стати поступове скасування пільгових пенсій та обмеження можливостей дострокового виходу на пенсію, що має покращити внескові аспекти 1-го рівня. З цією метою слід створити спеціальну експертну комісію для вивчення кожної застосовної спеціальної пенсійної схеми в індивідуальному порядку, проведення консультацій із соціальними партнерами та розробки життєздатного довгострокового рішення.
- *По-друге*, що стосується заходів щодо ринку праці, то детенізація ринку праці буде найважливішою політичною реформою для покращення фінансового стану української пенсійної системи 1-го рівня.

Ми вважаємо, що крок у напрямку системи накопичувального типу (для 1-го рівня) та впровадження ФН схеми 2-го рівня для додаткових пенсій дуже сприятиме наданню працівникам стимулів для переходу до формальної зайнятості, що допоможе вирішити одну з найсерйозніших проблем старіючого українського суспільства – прискореного старіння і виснаження його робочої сили.

БІБЛІОГРАФІЯ

- Betliy, O. and R. Giucci (2011) 'Pension reform in Ukraine. Comments on the main features of the current Draft Law', German Advisory Group, Institute for Economic Research and Policy Consulting, Policy Paper Series [PP/01/2011].
- Ehrke, J., O. Betliy, R. Kirchner, and R. Giucci (2011) 'Proposals to De-shadow Ukraine's Economy', German Advisory Group, Institute for Economic Research and Policy Consulting, Policy Paper Series [PP/04/2011].
- Експертна записка (2011), «Проблеми підвищення пенсійного віку в Україні», Аналітично-дорадчий центр Блакитної стрічки, ПРООН, Київ.
- Góra, M. and E. Palmer (2004) 'Shifting Perspectives in Pensions', IZA Discussion Paper No. 1369, Bonn, Germany.
- Góra, M. (2008), 'Pension Reform: Challenge for Ukraine', Paper prepared within UNDP Blue Ribbon Analytical and Advisory Centre project: "Pension system – the need for reform. Revival of public debate", Kyiv.
- Міжнародна комісія незалежних експертів (2010), "Пропозиції для України: 2010 – час для реформ", Міжнародний центр політичних досліджень, Київ.
- Martin, J. and E.R. Whitehouse (2008) 'Reforming Retirement-Income Systems: Lessons from the Recent Experiences of OECD Countries', OECD, Paris.
- OECD, (2009), Pensions at a Glance 2009: Retirement-Income Systems in OECD Countries, Paris.
- OECD, (2011), Pensions at a Glance 2011: Retirement-Income Systems in OECD and G20 Countries, Paris.
- Palmer, E. D. Franco and A. Chlon-Domińczak (2009) "The First Wave of NDC Countries – Taking Stock of Ten Plus Years Down the Road - Sweden, Poland, Latvia and Italy", Paper presented at the joint Swedish Social Insurance Agency – World Bank Conference in Stockholm, 2-4 December, 2009.
- Palmer, E. (2011) 'Issues in pensions – Ukrainian Pension System', Blue Ribbon Analytical and Advisory Centre, UNDP, Kiev.
- Schneider, F. and A. Buehn (2009), "Shadow Economies and Corruption All Over the World: Revised Estimates for 120 Countries", Economics. The Open-Access, Open-Assessment E-Journal 1(2007-9) version 2.
- ПРООН (2008), «Пенсійна реформа: виклик для України», Аналітично-дорадчий центр Блакитної стрічки, Київ.
- UN (2010) 'World Population Ageing 2009, Profiles of Ageing'. United Nations, New York.
- Whitehouse, E.R. (2009), "Pensions, Purchasing-Power Risk, Inflation and Indexation", Social, Employment and Migration Working Paper, No. 70, OECD Publishing, Paris.
- Whitehouse, E. R. (2010), "Decomposing Notional Defined-Contribution Pensions: Experience of OECD Countries' Reforms", OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 109, OECD Publishing.
- Whitehouse, E.R., D'Addio, A., R. Chomik and A. Reilly (2009) 'Two Decades of Pension Reform: What has been Achieved and What Remains to be Done?', The Geneva Papers, 2009, 34, (515–535).
- Zaidi, A., and A. Grech, (2007), 'Pension Policy in EU25 and its Impact on Pension Benefits', *The Journal of Poverty and Social Justice*, vol. 15(3): 229-311.
- Zaidi, A. and E.R. Whitehouse (2009), "Should Pension Systems Recognise Hazardous and Arduous Work?", Social, Employment and Migration Working Paper, No. 91, OECD Publishing, Paris.
- Zaidi, A. (2006) 'Poverty of Elderly People in EU25', Policy Brief August, European Centre for Social Welfare Policy and Research, Vienna.

Zaidi, A. (2010) 'Poverty Risks for Older People in EU Countries – An Update', Policy Brief
January, European Centre for Social Welfare Policy and Research, Vienna.