

УДК 331.104:369.542

## Співвідношення розподільчої і накопичувальної складових системи державного пенсійного забезпечення

**Жадан О.В.**

доктор наук з державного управління, професор,  
професор кафедри управління персоналом та економіки праці  
Харківського регіонального інституту державного управління  
Національної академії державного управління  
при Президентіві України

**Гончаренко М.В.**

кандидат наук з державного управління, доцент,  
доцент кафедри економічної теорії та фінансів  
Харківського регіонального інституту державного управління  
Національної академії державного управління  
при Президентіві України

У статті узагальнено концептуальні підходи до формування систем пенсійного забезпечення, існуючі у світовій практиці. Проаналізовано світовий досвід пенсійних реформ, виявлено переваги і недоліки солідарного і накопичувального підходів до їх проведення. Обґрунтовано підходи до встановлення оптимального співвідношення розподільчої і накопичувальної складових системи державного пенсійного забезпечення в Україні.

**Ключові слова:** пенсійне забезпечення, розподільча пенсійна система, накопичувальна пенсійна система, загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, накопичувальний пенсійний фонд.

Жадан А.В., Гончаренко М.В. СООТНОШЕНИЕ РАСПРЕДЕЛИТЕЛЬНОЙ И НАКОПИТЕЛЬНОЙ СОСТАВЛЯЮЩИХ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПЕНСИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

В статье обобщены концептуальные подходы к формированию систем пенсионного обеспечения, существующие в мировой практике. Проанализирован мировой опыт пенсионных реформ, выявлены преимущества и недостатки солидарного и накопительного подходов к их проведению. Обоснованы подходы к установлению оптимального соотношения распределительной и накопительной составляющих системы государственного пенсионного обеспечения в Украине.

**Ключевые слова:** пенсионное обеспечение, распределительная пенсионная система, накопительная пенсионная система, общеобязательное государственное пенсионное страхование, накопительный пенсионный фонд.

Zhadan A.V., Goncharenko M.V. THE RATIO BETWEEN THE DISTRIBUTIVE AND THE ACCUMULATIVE COMPONENTS OF THE STATE PENSION SYSTEM

The article summarizes the conceptual approaches to the development of pension systems that exist in the world. International experience of pension reforms is analyzed; the advantages and disadvantages of solidarity and accumulative approaches to their implementation are identified. The approaches to establishing the optimum ratio of the distributive and the accumulative components of the state pension system in Ukraine are substantiated.

**Keywords:** pension system, distributive pension system, accumulative pension system, obligatory state pension insurance, pension savings fund.

**Постановка проблеми.** Проблеми пенсійного забезпечення останнім часом значно актуалізувалися у більшості країн світу. Не виключенням є й Україна. Глобальні демографічні зміни обумовлюють необхідність пошуку нових шляхів розвитку як розподільчих, так і накопичувальних пенсійних систем. Загальні тенденції цих демографічних змін однакові, але конкретна сутність проблем пенсійної політики в окремо взятій країні визначається двома

змінними чинниками: інтенсивністю демографічних змін і базовими особливостями прийнятої в країні пенсійної системи. У деяких країнах достатньо незначного коригування існуючої пенсійної системи для забезпечення її життєздатності, тоді як в інших потрібні радикальніші зміни, досвід здійснення яких може бути винятково корисним для нашої держави.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Теоретичним та прикладним засадам соці-

альної проблематики у цілому та пенсійної зокрема присвячені наукові праці вітчизняних учених: Е. Лібанової, Б. Надточія, В. Новикова, О. Палій, М. Ріппи, В. Скуратівського, П. Шевчука, В. Яценка, О. Яременка, а також зарубіжних науковців: Н. Волгіна, М. Вінера, В. Роїка, Дж. Стігліца, Р. Хольцмана, Е. Фултца та ін. Незважаючи на широке коло розглянутих теоретичних та практичних питань, актуальною залишається проблематика, пов'язана з визначенням науково обґрунтованого співвідношення розподільчої і накопичувальної складових системи державного пенсійного забезпечення.

**Постановка завдання.** Метою статті є аналіз світового досвіду пенсійних реформ та визначення підходів до встановлення оптимального співвідношення розподільчої і накопичувальної складових системи державного пенсійного забезпечення в Україні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** У сучасному світі у концептуальному плані сформувались два підходи, або дві філософії пенсійного забезпечення.

Перший підхід заснований на обов'язку кожного члена суспільства, поряд з особистою відповідальністю, брати участь в заснованому на принципах солідарності колективному страхуванні на випадок ризиків, що загрожують людині (безробіття, старості, хвороби, інвалідності). В даному випадку суспільство на основі законодавчо сформованої системи обов'язкового страхування протистоїть ризикам, що виникають протягом життєвого циклу людини і в наслідок певних не спроможностей ринку. Колективні форми страхування набули значного поширення в індустріальних і постіндустріальних країнах і базувалися на ідеях соціальних реформ О. Бісмарка, здійснюваних у 80–90-ті роки XIX століття. На принципах солідарності та поточного фінансування були побудовані системи соціального забезпечення всіх розвинених держав із соціально орієнтованою ринковою економікою, країн Центральної, Східної Європи і колишнього СРСР.

Перевага сформованих на цій основі великих розподільчих пенсійних систем, заснованих на поточному фінансуванні, полягає в незалежності розмірів пенсій від результатів функціонування фінансових ринків і діяльності керівництва пенсійних фондів. Пенсії, що фінансуються у такий спосіб, забезпечують більш надійний захист і більш високу норму заміщення (відношення пенсії до заробітної плати) для низькооплачуваних пра-

цівників, тобто перерозподіл доходів. Однак у розподільчій системі величина пенсійних фондів безпосередньо залежить від демографічних чинників і стану ринку праці – рівня зайнятості, заробітної плати, безробіття, співвідношення чисельності платників внесків та пенсіонерів. До кінця минулого століття зміни в цих факторах стали підривати стійкість подібних пенсійних систем.

Відповідно до іншого підходу кожна людина відповідальна за формування умов свого життя. Ця філософія передбачає заміну державної пенсійної системи приватними структурами обов'язкового накопичення, побудованими на принципі індивідуального фінансування пенсії самим працівником за рахунок частки заробітної плати та інвестиційного доходу. В її основі такі аргументи: пенсійна система, що повністю перейшла на накопичувальну основу, збільшує сукупні національні нагромадження і призводить до збільшення інвестицій та економічного зростання; під приватним управлінням пенсійна система, завдяки конкуренції і незалежності від політичного втручання, стає ефективніше державної; накопичувальна пенсійна система не залежить від демографічних проблем, що загрожують практично в усьому світі існуванню розподільчих схем; система дає свободу вибору і забезпечує диференціацію розмірів пенсії залежно від заробітку і ефективності використання накопичень.

Уже в самій концепції накопичувальної системи закладені численні ризики. Учасники системи несуть повну відповідальність за її провали, держава гарантує постраждалим в кращому випадку лише мінімальний розмір пенсії. Система ідеальна для високооплачуваних працівників, які можуть накопичити на пенсійних рахунках достатню грошову суму. Накопичувальна схема в більшій мірі може бути застосована в багатших країнах з численним середнім класом і вельми проблематична для суспільств з високою диференціацією доходів. Система не забезпечує дієвого функціонування механізму перерозподілу і запобігання бідності серед пенсіонерів.

Ефективність накопичувальної системи значною мірою залежить від суб'єктивних та загальноекономічних чинників. Її прибутковість може коливатися в певних межах залежно від змін економічної кон'юнктури і якості менеджменту. Завжди існує ризик втрати заощаджень або зниження рівня інвестиційних доходів порівняно з їхніми розмірами, закладеними в пенсійних схемах. Усе це можливо не тільки в

країнах, що розвиваються, з нестійкими ринками, але і на розвинених ринках капіталів.

Одне з найбільш складних питань – вартість переходу до накопичувальної схеми. Проблема полягає в необхідності компенсації поточному поколінню пенсіонерів коштів, які відволікаються у накопичувальну систему.

Таким чином, навіть концептуально і розподільча, і накопичувальна пенсійні моделі мають свої недоліки і переваги, останні в свою чергу як в тій, так і в іншій схемі не завжди безперечні. Жодну з систем в сучасних умовах не можна однозначно визнати ефективною в досягненні основних цілей пенсійної політики.

До початку 1990-х років склалося переконання, що вихід знайдено, і він – у диверсифікації пенсійного забезпечення, в поєднанні обох моделей, в створенні системи, що складається з трьох рівнів: обов'язкова державна солідарна система, метою якої є запобігання і скорочення бідності серед пенсіонерів; обов'язкова накопичувальна система, в якій пенсія залежить від коштів, накопичених на індивідуальних рахунках пенсіонерів, і інвестиційних доходів. Вона може бути централізованою і керованою державою, а може являти собою систему індивідуальних рахунків, що знаходяться в приватному управлінні; добровільне приватне пенсійне страхування. Передбачалося, що багаторівнева система здатна страхувати від багатьох ризиків, особливо від загального ризику, обумовленого невизначеностями в економіці і політиці (урядові чи ринкові кризи, зміни відносних цін праці і капіталу), за допомогою диверсифікації типів управління (державний і приватний), джерел фінансування (капітал і праця) і інвестиційних стратегій (акції та облігації, міжнародні та внутрішні інвестиції). Очікувалося, що багаторівневі схеми можуть ефективно вирішити багато протиріч сучасних пенсійних систем.

Увага до накопичувальної системи і те значення, яке вона набула в стратегії пенсійного реформування, обумовлена поєднанням трьох груп факторів: очікуваною неспроможністю існуючих розподільчих систем в майбутньому в силу низки об'єктивних економічних причин; відносно успішним у низці випадків, принаймні на початковому етапі, досвідом переходу до накопичувальних схемами в Латинській Америці та країнах Західної Європи; неоліберальною хвилею в економічній теорії і практиці в кінці ХХ століття.

Щодо економічних і соціальних причин очікуваної неспроможності солідарних розпо-

дільчих систем, посилення критики і тиску на них, то їх зазвичай зводять до такого:

- постійно високий рівень безробіття в більшості розвинених країн підриває фінансову основу пенсій, оскільки веде до скорочення обсягу зібраних соціальних податків і внесків;

- під впливом нових технологій і соціальних змін трудові кар'єри стають менш передбачуваними і стійкими, більш рухливими, включаючи періоди самозайнятості, батьківських відпусток або безробіття, що вимагає адаптації до них пенсійних систем;

- вікова структура населення змінюється в бік збільшення частки старших вікових груп і пенсіонерів, які повинні фінансуватися за рахунок податків (внесків) активного населення, а також збільшення тривалості життя. За даними ООН, на глобальному рівні середня тривалість життя збільшилася з 47 років у 1950–1955 рр. до 65 років у 2000–2005 рр., і очікується, що у 2045–2050 рр. вона досягне 65 років. Середня кількість дітей, народжених жінкою протягом життя, зменшилася з 5 у 1950–1955 рр. до 2,6 у 2000–2005 рр. і, згідно із прогнозами, у 2045–2050 рр. складе 2 дитини, що нижче рівня, необхідного для забезпечення простого відтворення населення [1];

- в останні десятиліття відбувався стійкий перерозподіл багатства і доходів на користь вищого рівня піраміди доходів, що обумовлено як політикою на користь багатих, так і безробіттям. Накопичення багатства посилювало значення інституціональних інвесторів, які концентрують заощадження домашніх господарств і шукають можливості їх вигідного інвестування.

Піонерами в переході на накопичувальні принципи пенсійного забезпечення стали держави латиноамериканського континенту. Стимулом радикальних пенсійних реформ в цьому регіоні був приклад Чилі, яка першою в західній півкулі створила у себе загальнонаціональну розподільчу систему (1924 р.) і перша ж від неї відмовилася (1981 р.) [2, с. 89-96].

Пенсійна система в Чилі не містить розподільчого механізму і повністю заснована на накопиченні коштів на індивідуальних рахунках працівників і капіталізації внесків. Реформа активно розвивалася, до 1992 р. від старої системи відмовилися приблизно 90-95% її учасників. Головним стимулом було підвищення пенсій у середньому на 40-50% порівняно зі старою системою і скорочення розміру страхових платежів з 19 до 10% (разом зі страхуванням життя та страхуванням інвалідності – до

13%) [3, с. 7]. Активи пенсійних фондів стали одним із стабільних джерел накопичення, сприяли розвитку житлового будівництва і страхування, здійснення ряду коштовних проектів у сфері інфраструктури.

Успіх чилійської пенсійної реформи багато в чому пояснюється не тільки вдалим стратегічними рішеннями, але в значній мірі сприятливою для неї економічною та політичною ситуацією в країні. Держава накопичила значний профіцит бюджету, завдяки економічним реформам почався період стабільного зростання. Жорсткий авторитарний режим забезпечував соціально-політичну стабільність при обов'язковій участі всього працюючого населення в новій системі (за винятком дрібних підприємців, військовослужбовців та деяких інших груп населення). Паралельно із пенсійною реформою розвивалася лібералізація і формувався внутрішній капітал. Це додало імпульс розвитку інфраструктури фінансових ринків, сприяло появі нових фінансових інститутів і зумовило високу прибутковість інвестиційних портфельів. У країні було також здійснено низку соціальних програм.

Одночасно вже на початковому етапі проявилися і негативні риси нової чилійської пенсійної системи. Головна з них – висока вартість послуг адміністрацій пенсійних фондів [3, с. 8]. Успішному розвитку накопичувальної системи перешкоджає бідність населення. В результаті безробіття, бідності, масового ухилення від сплати пенсійних внесків чисельність працівників, які приєдналися до системи, більше чисельності тих, хто реально сплачує пенсійні внески. Очевидно, що бідне населення не в змозі підтримувати стійку накопичувальну систему (в Чилі понад третина клієнтів пенсійних фондів мають доходи нижчі за межу бідності). Масове ухилення від сплати пенсійних внесків свідчить про те, що люди не цілком довіряють пенсійним фондам.

З огляду на ці результати, латиноамериканські держави так званої «другої хвилі» пенсійних реформ на континенті (Аргентина, Колумбія, Перу і Уругвай) пішли по шляху збереження і реформування своїх розподільчих схем і введення обмеженого обов'язкового накопичувального механізму як «другого рівня», тобто створення змішаних, багаторівневих систем. Частка пенсійних внесків, що йдуть в накопичувальну частину, коливається в цих країнах від 8% (Перу) до 15% (Уругвай) місячного доходу працівника. Працівникам надається право вільного вибору розподільчої або накопичувальної системи і навіть право

змінювати їх (Колумбія), переходячи з однієї системи в іншу. Але латиноамериканські держави «третьої хвилі» пенсійних реформ на континенті (Мексика, Болівія, Сальвадор), що проводили свої реформи наприкінці 1990-х років, взяли з деякими модифікаціями базову чилійську модель з приватними пенсійними фондами, які керують індивідуальними коштами працівників. Пенсійні системи, засновані на накопичувальних принципах, створені в ряді азіатських країн (Індонезія, Малайзія, Індія, Казахстан) [4, с. 10].

Досвід функціонування накопичувальних систем, особливо в державах латиноамериканського континенту, де вони діють уже майже чверть століття, потребує ґрунтовного аналізу з двох позицій: 1) чи забезпечили ці реформи соціальні цілі – безпека і гідний рівень доходів літніх людей; 2) чи були досягнуті поставлені перед пенсійними реформами так звані цілі «другого порядку» (збільшення національного багатства, розвиток ринків капіталів і підвищення гнучкості ринку праці).

Що стосується рівня прибутковості пенсійних коштів в накопичувальному рівні, то він значно відрізнявся за окремими країнами, але в цілому був більш сприятливим по відношенню до динаміки реальної заробітної плати. Так, за період з моменту введення нової пенсійної системи і до 2003–2004 рр. зростання прибутковості (без урахування адміністративних витрат з управління фондами) становило в Аргентині 11,7%, а динаміка реальної заробітної плати – 0,8%; в Болівії – 16,8 і 8,8%; Чилі – 10,5 і 1,8%; Колумбії – 11,8 і 1,4%; Сальвадорі – 11,3 і 0,2%; Мексиці – 10,6 і 0%; Перу – 5,7 і 1,8%; Уругваї – 9,5 і 3,6%; Польщі – 7,5 і 3,5% відповідно. І лише в Казахстані приріст реальної заробітної плати був вищим – 5,8 і 8,4% відповідно [5, с. 120-121].

Відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», що набрав чинності з 2004 року [6], система пенсійного забезпечення в Україні складається з трьох рівнів. Перший рівень – солідарна система загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, що базується на засадах солідарності і субсидування та здійснення виплати пенсій надання соціальних послуг за рахунок коштів Пенсійного фонду. Другий рівень – накопичувальна система загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, що базується на засадах накопичення коштів застрахованих осіб у Накопичувальному фонді та здійснення фінансування витрат на оплату договорів

страхування довічних пенсій і одноразових виплат. Третій рівень – система недержавного пенсійного забезпечення, що базується на засадах добровільної участі громадян, роботодавців та їх об'єднань у формуванні пенсійних накопичень.

Із задекларованих зазначеним Законом рівнів пенсійної системи реально функціонують лише перший і третій. Протягом останнього десятиліття в Україні неодноразово робилися спроби запровадження загальнообов'язкового накопичувального пенсійного страхування.

Проектом закону України № 2767 від 30 квітня 2015 року щодо запровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування та єдиних принципів нарахування пенсій, розробленим із залученням центральних органів виконавчої влади, народних депутатів України, соціальних партнерів (Федерація роботодавців та Федерація професійних спілок), громадських організацій, зокрема Проекту реанімаційних реформ, USAID, міжнародних експертів, науковців, представників асоціацій учасників системи недержавного пенсійного забезпечення, передбачається здійснити комплексну реформу системи пенсійного забезпечення в Україні, яка включає запровадження з 1 січня 2017 року накопичувальної системи пенсійного забезпечення. Обов'язкові внески встановлюються для осіб до 35 річного віку, добровільні – 36-55-річного віку. Ставка внеску: від 2 відсотків в 2017 році, яка кожного наступного року збільшується на 1 відсоток, до досягнення 7 відсотків у 2022 році і подальшої сплати у зазначеному розмірі [7].

Як стверджувалося вище, обидва типи систем у кінцевому підсумку зіткнулися з проблемою, породженою змінами демографічної ситуації, а багато з декларованих переваг накопичувальних систем можуть бути реалізовані в рамках розподільчої системи. Коригування ставки внесків у розподільний фонд може дати ті ж результати, що і збільшення обов'язкових заощаджень в накопичувальному фонді. Окрім того, зростання в рамках обох систем можна досягти тільки в тому разі, якщо хтось жертвує поточним споживанням. А розподільчі системи, як продемонструвала реформа в Швеції, можна зробити стійкими в умовах невизначеності щодо майбутнього довголіття і народжуваності. Ризик несподіваних майбутніх змін тривалості життя можна перекласти з уряду на окремих осіб, якщо перейти до використання підходу, заснованого на умовно визначених внесках. Відпо-

відно до цього підходу, держава зараховує обов'язкові внески кожної особи на рахунок, величина коштів на якому збільшується відповідно до встановленої нормою прибутку, і після досягнення пенсійного віку видає суму накопиченого капіталу, конвертуючи її в анuitет. А ризиком несподіваних майбутніх змін народжуваності можна керувати за допомогою таких інструментів, як шведський «механізм автоматичної рівноваги», який дає змогу скоригувати ставку внесків і пенсійні виплати у відповідь на уповільнення загального економічного зростання. Єдина унікальна перевага накопичувальних підходів полягає в тому, що вони дають змогу врахувати різні комбінації індивідуальних переваг у співвідношенні ризику і доходу, в свою чергу, унікальна перевага розподільчих систем полягає в дуже низьких адміністративних витратах.

У результаті вибір збалансованого співвідношення між розподільчими і накопичувальними елементами системи, а отже, визначення прийнятної щедрості розподільчої системи повинні відображати політичну культуру країни і особливо прийнятність різних рівнів оподаткування та обов'язкових внесків.

**Висновки з цього дослідження.** Отже, на основі проведеного аналізу світового досвіду пенсійних реформ можна зробити висновок, що пенсійна система повинна бути різною для різних поколінь.

Для людей старшого віку необхідно зберігати купівельну спроможність пенсій, збільшувати витрати (а головне, їх ефективність) на соціальне і медичне обслуговування найбільш літніх пенсіонерів.

Для «молодих» пенсіонерів та людей передпенсійного віку можна запропонувати програму добровільного тимчасової відмови від отримання пенсії в обмін на істотне її збільшення в майбутньому.

Для середніх і молодших вікових груп акцент потрібно зробити на підвищенні ефективності накопичувального компонента і посиленні правил «входу» в розподільчу пенсійну систему.

Для наймолодших (тих, хто тільки виходить на ринок праці) необхідно передбачити радикальні зміни всієї парадигми пенсійного забезпечення. Класична пенсійна система замінюється будь-якими добровільними інвестиціями у фінансові активи, людський капітал, нерухомість тощо. Роль держави зводиться до страхування від бідності в разі непрацездатності. При цьому фінансовий тягар на працю радикально скорочується.

Такий підхід дасть змогу протягом двох поколінь м'яко перебудувати застарілий соціальний інститут державного пенсійного забезпечення. Щоб ці зміни були безболісними для

суспільства, починати їх потрібно вже зараз. При цьому важливо чесно оголосити громадянам про те, яка пенсійна система буде очікувати кожне покоління.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Мировая экономика: Прогноз до 2050 года. Стаття-анализ [Електронний ресурс] // Экономический портал. – 2013. – Режим доступу : <http://Institutiones.com>.
2. Светлова А.Р. Опыт зарубежных стран в построении систем пенсионного обеспечения / А.Р. Светлова // Вестник. – Х., 2010. – № 34: Технический прогресс и эффективность производства. – С. 89-96.
3. Світовий досвід у реформуванні пенсійних систем [Електронний ресурс] // Програма розвитку фінансового сектору (USAID). – 2014. – Режим доступу : <http://finrep.kiev.ua>.
4. Захист учасників накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування : мат-ли USAID. – 2013. – 20 січня [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.capitalmarkets.kiev.ua>.
5. Маслічук С.А. Фінансові аспекти реформування пенсійних систем / С.А. Маслічук // Наукові записки Національного університету «Острозька академія». – Серія «Економіка». – Випуск 25. – 2014. – С. 119-124.
6. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування : Закон України № 1058-IV від 09.07.2003 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
7. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування та єдиних принципів нарахування пенсій № 2767 від 30.04.2015 р. [Електронний ресурс]. – Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.