

Олег Білянський

РЕФОРМУВАННЯ ПЕНСІЙНОЇ СИСТЕМИ У РЕСПУБЛІЦІ
ПОЛЬЩА (1995–1999 РР.)

У статті проаналізовано особливості та основні тенденції підготовки й впровадження основних змін у польській пенсійній системі в кінці ХХ століття.

Ключові слова: Польща, реформа, пенсія, пенсійний фонд, пенсійний вік.

Питання щодо власного майбутнього після настання встановленого законодавством пенсійного віку цікавить громадянина будь-якої країни. Відповідно до цього саме ефективне вирішення безлічі аспектів, які торкаються проблеми пенсійного забезпечення, завжди знаходяться на порядку денному провідних усіх гілок влади більшості розвинутих суспільств цього світу. Адже від кінцевого результату обговорення та наступного законодавчого закріплення основних принципів функціонування даної сфери суспільного життя залежить не лише внутрішньо-політичне становище, а й місце держави на міжнародній арені. Дотримуючись цієї точки зору, а також розуміючи необхідність накопичення та використання такого вкрай необхідного для майбутніх поколінь позитивного історичного досвіду, у тому числі й у сфері пенсійного забезпечення, варто все ж наголосити на потребі її нагального вивчення та осмислення основних моментів процесу реформування.

Не була винятком й Республіка Польща, яка після революційних подій 1989 р. ступила на шлях демократичного розвитку та євроатлантичної інтеграції. Чергові парламентські вибори 1997 р. у Республіці Польща принесли перемогу партіям правого крила політичної сцени країни, які вже майже цілий рік перебували в коаліції з утвореною 8 червня 1996 р., завдяки ініціативі лідера Незалежної самоврядної професійної спілки “Солідарність” М. Кшаклевського, Акцією виборчою “Солідарність” (АВС). Незважаючи на досить таки позитивний як для політичного гравця результат волевиявлення (33,8 %) АВС не вдалося самостійно сформувати уряд. Проте вже у стінах самого парламенту лідерам коаліційних угруповань, які складала кістяк АВС (всього – 39), вдалося досягти порозуміння з досить впливовою на той час не лише у суспільних (у результаті виборів 1997 р. одержала 13,4 %), а й політичних колах, Унією свободи (УС), яку ще 23–24 квітня 1994 р. зареєстрували як однойменну партію Т. Мазовецький й Д. Туск. 17 жовтня 1997 р., дотримуючись букви закону (сформована парламентська більшість), президент Польщі А. Квасневський висунув на пост глави виконавчої влади особу представника АВС Є Бузека. 11 листопада 1997 р. сейм підтримав пропозицію чинного глави держави, тим самим даючи зелене світло новоствореному кабінету міністрів.

Дотримуючись власної передвиборчої програми дій, команда Є. Бузека приступила до реалізації радикальних та непопулярних у середовищі громадськості, проте вкрай необхідних для внутрішньої стабільності у державі, а також наступної інтеграції до структур Європейської Спільноти, реформ, серед яких слід виділити адміністративну, освітню, служби охорони здоров'я і системи пенсійного забезпечення. Відштовхуючись від поставленої перед нами проблематики й у жодному разі не применшуючи значимість для польського суспільства вказаних вище перших трьох реформаторських нововведень, основну увагу в даному дослідженні буде звернено на закономірності та особливості впровадження саме пенсійної реформи.

Перш ніж приступити до ґрунтовного розгляду реформаторського процесу у сфері пенсійного забезпечення, слід підкреслити, що незважаючи на зазначену вище актуальність

даного дослідження, напрацювання історичної науки у сфері зазначеної проблематики не є настільки ґрунтовними та системними. Проте найбільш значущі та дискусійні питання знайшли своє відображення у дослідженнях Т. Шумліча [1], К. Осташевського і С. Клузи [2; 3], М. Гури [4; 5], О. Нікітчиної [6] та Н. Внукової [7].

Однією з першопричин, яка швидше за все й стала безпосереднім поштовхом до старту початкової фази обраної нами реформи, виявилася фінансова неспроможність пенсійної системи радянського зразка. Річ в тому, що вже на середину 1990-х рр. XX ст. польські науковці дійшли висновку, що у разі збереження діючої на той час в Польщі системи накопичення та виплати пенсій, вже до 2015 р. пенсійний фонд зазнає повного банкрутства і пенсії не отримає ніхто [8]. Окрім цього, значним резонансом, що наче закликав до нагального прискорення пенсійних перетворень, став також й демографічний фактор, який найчастіше проявляв себе через негативне співвідношення числа осіб, які сплачують пенсійний збір, до числа осіб, які одержують пенсійні виплати; низький поріг народжуваності; середню тривалість життя; продовження періоду виховання та школяризації молоді (19–24 роки); зниження фактичного пенсійного віку (всупереч пенсійному законодавству жінки у середньому виходять на пенсію у віці 55 років, а чоловіки – 59 років) [1, с. 104].

Разом з тим потрібно зазначити, що реформа пенсійної системи стала гаслом, яке викликало безліч непорозумінь. З однієї сторони, суспільну думку заповнили фальшиві очікування, а з іншої – вкрай гнітючі побоювання. Адже у Польщі значно важче, ніж в інших країнах ЦСЄ, не лише численні суспільні групи а й впливові державні й громадські діячі та керівники різних рівнів надзвичайно важко піддавалися переконанню щодо необхідності здійснення нагальної пенсійної реформи, оскільки система, яка вже так довго існує та виконує свої прямі функції, ще не збанкрутувала та навіть більше як через десять років, хоча й з постійними корективами, ще може функціонувати надалі [1, с. 106].

Незважаючи на всі за і проти, дискусії відносно принципів реформування структури й методів та способів ефективної діяльності пенсійного інституту тривали у Польщі ще з початку 1990-х рр. Проте перші уряди (як праві, так і ліві) не знайшли у собі мужності ініціювати необхідні зміни у цій сфері [9]. Своєрідним теоретичним поштовхом до зрушення пенсійного питання з мертвої точки була конференція щодо перспектив пенсійної реформи в Польщі, яка відбувалася 8 червня 1995 р. у науково-дослідницькому центрі А. Стіта у Варшаві. Через рік центр опублікував книгу чилійського реформатора Х. Пінера польською мовою під заголовком: “Без страху про майбутнє”. Таким чином закордонний політичний діяч хотів популяризувати особливості впровадження та суть пенсійної реформи у власній країні [2]. Книга містила невелике вступне слово професора В. Вільчинського, провідною думкою якого став заклик до влади: “Ми повинні вивчати що-небудь від чилійців!”. 22 червня 1995 р. у польському діловому щоденнику “Республіка” вийшла стаття К. Осташевського (“Приватизуйте соцстрах”), в якій автор, ставлячи в приклад чилійську модель, висловив думку про можливість повної приватизації пенсійної системи в Польщі та розгорнув критику відносно накресленого урядом контуру майбутньої реформи [10].

Незважаючи на певні критичні зауваження, вже у 1996 р. було започатковано посаду Урядового уповноваженого представника для реформи соціального страхування, яку посів А. Бачковський. Будучи відвертим провідником та захисником реформи пенсійної системи, він зумів закласти фундамент усіх майбутніх новацій у даній сфері [3].

У підготовці необхідних системних змін йому допомагала група зібраних ним же експертів. Нова програма пенсійної реформи була опублікована у лютому 1997 р. (наступні, поправлені версії цього проекту представлено в травні і червні 1997 р.). Під час представлення проекту 12 березня 1997 р. одні з найавторитетніших авторів проекту М. Рутковський та М. Гура підкреслили наступне: “Ми бажали б мати більше часу на його підготовку, але ситуація нам цього не дозволила... адже кожна затримка польських реформ в соціальній сфері поглиблює наступні економічні та суспільні проблеми. Саме тому

реалізація цих реформаторських задумів є вкрай важливою та необхідною для країни, ...та виступає великим цивілізаційним викликом, що стоїть перед Польщею” [11; 1, с. 110].

Ініціативу А. Бачковського та його колег підхопили Є. Хауснер та Е. Левіцька, щира відданість справі та професійні й політичні зусилля яких стали запорукою наступних нововведень. Результатом такої плідної співпраці провідних польських науковців та політиків стали Закони про використання надходжень від приватизації для підтримки пенсійної реформи (25.06.1997 р.) [12], про програми пенсійного співробітника (22.08.1997 р.) й про організацію і діяльність пенсійних фондів (28.08.1997 р.) [13], які значно зміцнили фундамент та окреслили наступні принципи майбутньої польської пенсійної системи:

- максимальна соціальна безпека усім громадянам;
- можливість виконання зобов'язань, накопичених у минулому;
- кошти необхідні на реформування діючої пенсійної системи не повинні негативно впливати на економічне життя держави, а період фінансування даного урядового проекту слід розтягнути у часі;
- чітке виконання системою свого призначення для майбутніх поколінь;
- нові принципи “діяльності” пенсійної системи повинні безпосередньо спиратися на сучасні концепції функціонування соціального забезпечення;
- зреформована система зобов'язана дотримуватись засад справедливості [1, с. 111–112].

Із приходом до влади коаліції АВС-УС питання відносно необхідності реформування сфери соціального забезпечення постало на порядку денному. Спільними зусиллями діячів АВС та УС було підготовлено такі два надзвичайно важливі акти як Закон від 13 жовтня 1998 р. про систему соціального забезпечення [14] та Закон від 18 грудня 1998 р. про старість та пенсії по інвалідності з Фонду соціального страхування [15], які й довершили всю структуру нормативно-правової бази пенсійної системи у Польщі.

Згідно остаточних приписів та рекомендацій наведених вище законів передбачалася фундаментальна зміна порядку існуючого пенсійного забезпечення із перекладенням тягару витрат по соціальному забезпеченню з держави на приватні установи. Таку позицію підтримав також й Світовий Банк, який, у випадку високого зовнішнього боргу Польщі, виконував роль своєрідного зовнішнього двигуна реформи [9]. Результатом нормативних змін стала кардинальна перебудова структури пенсійного інституту країни, в якому тепер можна виділити декілька рівнів:

- перший рівень – реформований на солідарній основі, головним завданням якого є забезпечення усіх осіб пенсійного віку гарантованим державою мінімальним рівнем доходу. Тобто, цей рівень є базою системи соціальної допомоги у старості [6];
- другий рівень – це відкриття пенсійних фондів, які повинні інвестувати грошові кошти, отримані у вигляді страхових внесків, з метою їхньої капіталізації. Більшість з них засновані добре відомими багатонаціональними корпораціями з великим досвідом управління пенсійними грошовими коштами. На цьому рівні передбачається існування двох основних форм накопичення страхових внесків: особисті ощадні рахунки та персоніфіковані рахунки за місцем роботи. Управління зазначеною пенсійною системою може забезпечуватися як державними, так і приватними пенсійними установами [7, с. 233]. Залучення останніх не означає приватизацію соціального забезпечення. Оскільки приватним компаніям надана можливість брати участь в управлінні лише окремою частиною певного фонду [4, с. 65];
- на третьому рівні сукупної пенсійної системи створюються структури, які ґрунтуватимуться на принципах добровільності накопичення страхових внесків і створюватимуть можливості підвищення стандартів пенсійного забезпечення. Управління у таких структурах здійснюватиметься приватними компаніями пенсійного страхування за умов існування ефективних механізмів державного

контролю, запобігання їхній фінансовій нестабільності й банкрутству [6]. Доповнюючи інші два рівні, добровільний третій компонент буде складатися з числа довгострокових ощадних планів і професійно-пенсійних програм. Це робить систему більш гнучкою, дозволяючи кожній людині перерозподіляти доходи протягом всього життєвого циклу відповідно до власних переваг і потреб [11].

Особливість саме такого трирівневої структури пенсійної системи криється в її девізі: “Безпека через диверсифікацію” [16], який проявляє себе в тому, що кожен з двох обов’язкових компонентів працює по-своєму і гарантує, щонайменше, задовільну роботу всієї системи навіть при несприятливому “кліматі” (політичний тиск, чинники старіння населення й безробіття, тривала інфляція, зміни на фондових ринках) [17].

Результатом пенсійної реформи стали також й відповідні адміністративні та фінансові нововведення у тогочасній системі соціального забезпечення. Згідно актів 1997–1998 рр. усі соціальні виплати, в тому числі і пенсійні, у Польщі здійснює новоутворений соціальний орган – Управління суспільного страхування (УСС). Таким чином, вже із кінця 1998 р. кожний громадянин Польщі, який в силу вікового аспекту та індивідуального вибору підпадає під дію приписів нового пенсійного законодавства, зобов’язаний сплатити відповідним державним та приватним органам пенсійного забезпечення близько 36,92 % (у старій пенсійній системі – 45 %) коштів від власної заробітної плати, які у свою чергу надходять на рахунки УСС (12,22 %), відкритих пенсійних фондів другого рівня (7,3 %) та інших додаткових фондів суспільного страхування (близько 17,07 %) [15]. Із настанням пенсійного віку (для жінок – 60 років (20 р. стажу), чоловіки – 65 років (25 р. стажу)), відповідно до стягнених державою та внесених кожним громадянином Польщі в індивідуальному порядку коштів протягом встановленого законодавством працездатного періоду, УСС здійснює пенсійні виплати [18; 5, с. 12–14].

Зміни до нової пенсійної системи планували вводити поступово. Зокрема, усі працівники, які народилися в 1969 р. або пізніше, були зобов’язані приєднатися до другого компоненту (вибравши пенсійний фонд) до кінця вересня 1999 р. Тим, хто народився між 1949 р. і 1969 р., було надано право вибору: залишитися в старій системі або приєднатися до нової. Дане рішення належало остаточно ухвалити до кінця грудня 1999 року. Особи, що народилися в 1949 р. і раніше, залишалися в старій системі [17].

Підсумовуючи вище сказане потрібно зазначити, що з усіх реалізованих коаліцією АВС-УВ реформ, саме пенсійна реформа попри те, що викликала найменше незадоволення у середовищі польського суспільства (окрім певних дискусії навколо питання про можливість настання пенсійного віку на п’ять років швидше ніж як це регламентувалося законами), була також визнана за краще підготовлену й таку, що має більші шанси на успіх, ніж інші системні реформи 1997–1998 рр. [19, с. 1; 20, с. 2]. Зокрема, окремим підтвердженням такої позитивної думки громадськості є те, що вже на початку діяльності відкритих пенсійних фондів близько половини (46 %) опитаних польських пенсіонерів декларували свій намір приєднатися до цих організацій (або вже приєдналися) [21, с. 1]. Попри це, незважаючи на втішні результати, реалізований проект пенсійної реформи ще не потрібно відкладати в сторону, як такий – що вже “відбувся”. Залишається ще багато невирішених питань й невтілених у життя завдань. А тому вже сьогодні можна із впевненістю говорити про майбутні зміни в окремих аспектах пенсійних нововведень др. пол. 90-х рр. ХХ ст., які, швидше за все, будуть торкатися розміру та розподілу сплачених на рахунки УСС коштів, принципів оподаткування та інших важливих моментів зреформованої системи.

Разом з тим, можна із впевненістю сказати, що завдяки вдалій реформаторській діяльності польської політичної еліти в напрямку забезпечення ефективного функціонування однієї з найвагоміших сфер суспільного життя – системи пенсійного забезпечення, країні вдалося значно стабілізувати суспільно-політичне становище всередині самої держави та ще більше наблизитися до стандартів Європейської Спільноти.

Список використаних джерел

1. Szumlicz T. Reforma zabezpieczenia emerytalno-rentowego / T. Szumlicz // Druga fala polskich reform ; [pod red. L. Kolarskiej-Bobińskiej]. – Warszawa : Instytut Spraw Publicznych, 1999. – S. 101–126.
2. Ostaszewski K., Kluza S. Polands Pension Reform: 1995 and 2005 (two articles) / Krzysztof Ostaszewski, Stanislaw Kluza. – Режим доступу: http://www.josepinera.com/icpr/pag/pag_tex_polandpension.htm
3. Kluza S. Ostaszewski K. Pension Reform in Poland / Stanislaw Kluza, Krzysztof Ostaszewski // The Welfare State in Emerging-Market Economies: With Case Studies on Latin America, Eastern-Central Europe, and Asia : [edited by Christian Aspalter]. – Режим доступу: http://www.aasw-asia.net/bk_eme.pdf
4. Гура М. Пенсійна реформа: Виклик для України / Марек Гура ; [за ред. Марчіна Свенціцькі, Інни Чапко, Анастасії Єрмошенко]. – К. : Аналітично-дорадчий центр Блакитної стрічки ПРООН, 2008. – 68 с.
5. Gora M. Polish Approach to Pension Reform / Marek Gora. – Режим доступу: www.international-economics.eu/anglaignograph/communications/.../gora2.pdf
6. Нікітчина О. В. Реформування пенсійної системи України в аспекті зарубіжного досвіду / О. В. Нікітчина. – Режим доступу: www.nbuv.gov.ua/e-journals/eui/2009_1/09novazd.pdf
7. Внукова Н. М. Соціальне страхування : [навчальний посібник] / Н. М. Внукова, Н. В. Кузьминчук. – К. : Кондор, 2006. – 352 с.
8. Валер'янова Д. Як Польща реваншувала в майбутнє / Д. Валер'янова. – Режим доступу: <http://www.kontrakty.com.ua/ukr/gc/nomer/1999/43-99/43chas.htm>
9. Duszczyc M., Wisniewski J. The Polish pension system in comparative perspective / Maciej Duszczyc, Jakub Wisniewski. – Режим доступу: <http://eng.newwelfare.org/2006/02/18/the-polish-pension-system-in-comparative-perspective/3/>
10. Ostaszewski K. Testimony: Polands Pension Reform / Krzysztof Ostaszewski – Режим доступу: <http://www.pensionreform.org/articles/polandpreform.htm>
11. Chlon A. Shaping Pension Reform in Poland: Security through Diversity / Agnieszka Chlon, Marek Gora, Michal Rutkowski. – Режим доступу: www.wdi.umich.edu/files/Publications/WorkingPapers/wp286.pdf
12. Ustawa z dnia 25 czerwca 1997 r. o wykorzystaniu wpływów z prywatyzacji części mienia Skarbu Państwa na cele związane z reformą systemu ubezpieczeń społecznych // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, 1997, nr. 106, poz. 673. – Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19971060673>
13. Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, 1997, nr. 139, poz. 934. – Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19971390934>
14. Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, 1998, nr. 162, poz. 1118. – Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19981621118>
15. Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych // Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej, 1998, nr. 137, poz. 887. – Режим доступу: <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19981370887>
16. Польська пенсійна реформа: корисний досвід для України. – Режим доступу: <http://www.pension.kiev.ua/pensref/pubs/PADCO/padco02u.html>
17. Пенсійна реформа. – Режим доступу: http://www.polska.ru/polska/reforma/reforma_emerytura.html
18. Guardiancich I. Current pension system: first assessment of reform outcomes and output ; [raport] / I. Guardiancich. – European Social Observatory. – May 2010. – 8 s. – Режим доступу: http://www.ose.be/files/publication/2010/country_reports_pension/OSE_2010_CRpension_Denmark.pdf
19. Opinie o sytuacji emerytów w zreformowanym systemie. – Warszawa : Centrum Badania Opinii Społecznej, czerwiec 2000. – № 95. – 5 s. – Режим доступу: http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/2000/K_095_00.PDF
20. Opinie o wieku emerytalnym kobiet i mężczyzn. – Warszawa : Centrum Badania Opinii Społecznej, listopad 1999. – № 171. – 7 s. – Режим доступу: http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/1999/K_171_99.PDF
21. Fundusze emerytalne – decyzje i wybory. – Warszawa : Centrum Badania Opinii Społecznej, maj 1999. – № 76. – 7 s. – Режим доступу: http://www.cbos.pl/SPISKOM.POL/1999/K_076_99.PDF

Олег Билянский

РЕФОРМИРОВАНИЕ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ В РЕСПУБЛИКЕ ПОЛЬША (1995–1999 ГГ.)

В статье проанализированы особенности и основные тенденции подготовки и внедрения основных изменений в польской пенсионной системе в конце XX века.

Ключевые слова: Польша, реформа, пенсия, пенсионный фонд, пенсионный возраст.

Oleg Bilyanskyi

PENSION REFORM IN POLAND (1995–1999)

The article analyzes the features and main trends preparation and implementation of major changes in the Polish pension system in the late twentieth century.

Key words: Poland, reform, pension, retirement age.