

УДК 369.011(437.1/.2)

Приступа Наталья

*Белорусский государственный педагогический университет
имени Максима Танка, Минск, Беларусь*

РЕФОРМИРОВАНИЕ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ В ЧЕШСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

В статье рассмотрены причины проведения пенсионной реформы в Чешской Республике. Проанализировано пенсионное законода-

тельство. Определены этапы пенсионной реформы и причины ее незавершенности.

Ключевые слова: *Чешская Республика, социальная политика, пенсионная система, пенсионный фонд, распределительная система, накопительная система*

Вскоре после начала системной трансформации чехословацкие (позже – чешские) власти заговорили о необходимости проведения реформы пенсионной системы. Приводились как экономические аргументы, так и обоснования, связанные с демографической ситуацией в стране. Так, в первой половине 1990-х гг. в Чешской Республике рост общей численности пенсионеров с 1990 по 1995 г. составил 4%. Хотя в сравнении, например, с соседней Польшей и Венгрией он и не выглядел таким впечатляющим: в Польше – 40,8% (с 1990 по 1996 г.), а в Венгрии – 18,2% (с 1989 по 1996 г.) [1, p. 132].

Резкое увеличение числа пенсионеров стало результатом трансформационных преобразований. Во всех трех странах правительства разработали схемы досрочного выхода на пенсию для того, чтобы снизить уровень безработицы. Многие воспользовались представленной возможностью. Хотя в Чешской Республике в силу относительно низкого уровня безработицы механизм досрочного выхода на пенсию не оказал большого влияния на динамику численности пенсионеров. Тем не менее, естественным следствием начавшихся процессов стал рост государственных расходов на выплату пенсий. Особенно это было заметно в Польше, где они выросли с 8,2% ВВП в 1989 г. до 15,2% в 1996 г. В Чехии же – с 8,3% в 1989 г. до 8,8% в 1995 г. [1, p. 132].

Под давлением международных финансовых институтов, прежде всего, Всемирного банка, правительства бывших социалистических стран, в том числе и Чешской Республики, приступили к реформированию своих пенсионных систем. Была сделана ставка на снижение роли государственной распределительной пенсионной системы (первый уровень) и введение двух дополнительных уровней. Всемирный банк обосновывал свое предложение тем, что государственная пенсионная система сама по себе не может выполнять обе роли пенсионной системы: помогать пожилым людям и в то же время способствовать развитию экономики. Точнее, пенсионная система должна выполнять три функции: стать инструментом сбережений и, таким образом, обеспечить рост экономики за счет развития рынка капитала; способствовать перераспределению доходов от богатых к бедным; стать инструментом страхования от возможных рисков, которые могут обеспе-

нить сбережения пожилых людей или привести к провалу государственных общественных программ [2, р. 10]. Признавалось, что только государственная пенсионная система не сможет выполнять все три функции.

Всемирным банком также отмечалось, что распределительный механизм финансирования на начальном этапе его функционирования сопровождался низкими государственными затратами и большим положительным эффектом для первых поколений получателей таких пенсий (доходы в виде пенсий больше, чем затраты на их формирование). По мере же укрепления системы и в условиях старения населения и перекосов на рынке труда размер пенсий следующих поколений уменьшался (особенно в сравнении с тем, что ими было вложено). Кроме того, распределительная система приводила к росту налоговых взносов. В случае перекладывания их на плечи работодателей, последние с целью снижения своих расходов могли сокращать занятость на предприятиях, что, в конечном счете, могло отрицательно повлиять на общий объем производства в стране [2, р. 12–13]. Поэтому главной задачей стало сокращение пенсионных затрат со стороны государства. К тому времени уже был выработан целый комплекс мер, за счет которых это можно было бы достичь. Это и повышение пенсионного возраста, и увеличение срока выплат страховых взносов для получения полной пенсии, и учет зарплаты за более длительный период трудовой деятельности для определения размера пенсий, и перевод части пенсионного обеспечения с государственной системы на частные пенсионные фонды и т.д. [3, с. 98].

Принимая во внимание тот факт, что накопительные пенсионные системы не зависят от нарастающих демографических трудностей вследствие индивидуального формирования пенсионного капитала участниками, а выплаты производятся за счет средств, аккумулированных на личных счетах, Всемирным банком была предложена трехуровневая пенсионная система.

Так, первый уровень – государственное пенсионное обеспечение – построен на принципах распределительной пенсионной системы. Это включает выплату базовой пенсии, размер которой не зависит от вклада участника в систему. На этой ступени возможно обеспечить пенсию бедным или минимальную пенсию всем гражданам. Для убедительности некоторые специалисты отмечали, что распределительные пенсионные системы способны обеспечить лишь 15–20% средней заработной платы и это квалифицировалось ими как только «помощь в борьбе с бедностью», а не возможность поддерживать достойный уровень жизни на пенсии [1, р. 134].

Второй уровень – обязательное пенсионное страхование – построен на принципах распределительной и накопительной пенсионной системы. В качестве механизма обеспечения достойной старости предусматривалась выплата надбавки к базовому размеру пенсии, размер которой зависит от вклада участника в систему. Эти средства могут идти как на текущие выплаты пенсионерам, так и на индивидуальные счета застрахованных лиц.

И, наконец, третий уровень – личное или дополнительное пенсионное обеспечение – построен на принципах накопительной пенсионной системы. Размер дополнительной пенсии зависит исключительно от суммы накопленных застрахованным лицом средств на индивидуальном счете [4, с. 478].

Видим, что функционирование этой трехуровневой системы пенсионного обеспечения предусматривает финансирование государством частично или полностью первых двухуровней. И в условиях непрекращающегося роста государственных расходов на эти цели увеличивается количество сторонников переноса «тяжести» за обеспечение достойной старости на плечи самих людей.

Правительство Чешской Республики во главе с В. Клаусом проявило интерес к решениям, предложенным Всемирным банком, но не спешило их реализовывать. С одной стороны, из-за противоречий в самом правительстве, а с другой, как уже отмечалось выше, в те годы вопрос проведения пенсионной реформы не стоял так остро, как в соседних государствах.

Тем не менее, 16 февраля 1994 г. был принят Закон «О пенсионном страховании с государственным участием», а 30 июня 1995 г. – Закон «О пенсионном страховании». Ими регулировались вопросы, связанные с пенсионным страхованием по достижению установленного возраста, а также в случае инвалидности и потери кормильца. В частности, последним законом устанавливались категории населения, подлежащие обязательному и добровольному страхованию. Предусматривалась процедура исчисления размера пенсии «из базового и страхового компонентов». Если базовая пенсия представляла собой определенный процент от средней заработной платы, то страховая ее часть определялась как процент от отчислений, которые поступали на индивидуальные счета застрахованных лиц [5]. Вводилось и постепенное повышение пенсионного возраста до 65 лет для мужчин и женщин.

Что касается возраста, то дискуссии о целесообразности его дальнейшего повышения с учетом демографической ситуации периодически обострялись. В ближайшем будущем, как утверждалось, ста-

рение «детей Гусака»⁵ должно было привести к перекосу социальной структуры чешского населения за счет старших возрастных групп при одновременном сокращении экономически активного населения (ожидаемая кульминация этого процесса должна прийти на 2050 г.) [6, s. 10]. В этой связи весной 2004 г. была создана группа экспертов, состоявшая из представителей политических партий, представленных в нижней палате парламента, заместителя премьер-министра, министра труда и социальных дел и министра финансов, а также так называемая «Исполнительная группа» («Комиссия Бездека»)⁶. Ими констатировалась финансовая неустойчивость пенсионной системы Чешской Республики. Однако какого-то прорыва в выработке решения о дальнейшей форме пенсионной системы в стране не произошло. Причиной стали разногласия по поводу повышения пенсионного возраста.

Законом 1994 г. был дан старт созданию пенсионных фондов [7]. Они представляли собой акционерные общества, размер уставного капитала которых должен был быть не менее 50 000 000 чешских крон. Законом также определялись сферы вложения аккумулированных фондом средств. Ими должна была быть гарантирована безопасность, ликвидность и прибыльность. В 1996 г. существовало 44 фонда. В 1997 г. они привлекли средства около 1,6 миллиона человек (преимущественно в возрасте 45–54 лет) [1, p. 136].

Учитывая тот факт, что в конце XX в. молодые люди не проявляли заинтересованности в совершении вложений в пенсионные фонды, поиски оптимальной модели пенсионной системы в XXI в. продолжались.

Очередной этап реформ стартовал после парламентских выборов 2007 г. Новое правительство определило три этапа предстоящей пенсионной реформы. Первый этап включал повышение пенсионного возраста до 65 лет и страхового стажа до 35 лет. На втором этапе предполагалось создание резервного пенсионного фонда и отдельной статьи государственного бюджета для финансирования пенсионного страхования. И на третьем этапе планировалось создание добровольной накопительной пенсионной системы [9].

Начало преобразований было положено принятием в 2008 г. Закона «О пенсионном страховании», которым вносились изменения в

⁵ Это упрощенное обозначение демографической волны в Чехословакии, начавшейся во время так называемой «нормализации» в начале 1970-х гг. Генеральным секретарем Коммунистической партии Чехословакии, а позже и президентом страны в то время был Г. Гусак. Пик волны пришелся на 1974 г., когда в стране родилось 194 215 детей [8].

⁶ Руководителем «Исполнительной группы» был В.Бездек, который в июне 2005 г. и представил «Заключительный отчет». В нем была дана оценка предложений по пенсионной реформе отдельных политических партий и подготовлены экспертные материалы по реформированию пенсионной системы.

уже действовавшее законодательство. Вступив в силу с 1 января 2010 г., он ввел постепенное увеличение страхового периода, необходимого для получения права на полную пенсию, с 25 лет (на 2010 г.) до 35 лет (на 2018 г.). Он также предусматривал повышение пенсионного возраста до 65 лет для мужчин и женщин, не имеющих детей или воспитывающих одного ребенка. Для женщин, воспитавших более одного ребенка, пенсионный возраст должен составлять от 62 до 64 лет, в зависимости от количества детей. Отдельно оговаривался пенсионный возраст для вдов и вдовцов (55 лет для женщин и 58 лет для мужчин) [10].

В 2010 г. началась так называемая «малая пенсионная реформа». Она была инициирована решениями Конституционного суда, который подчеркивал непрозрачность и сложность сложившейся в стране пенсионной системы. Констатировалось и возникшее неравенство, что выразилось в установлении более высокой ставки компенсации предпенсионного дохода для людей с длительно низкими доходами и снижении размера компенсации с увеличением доходов.

В результате был принят Закон № 220 от 21 июня 2011 г., которым вносились очередные изменения в пенсионное законодательство. Корректировались пороговые значения при расчете пенсии при недопущении снижения их размера при пересчете. Менялся сам механизм исчисления пенсии, устанавливавший более тесную зависимость между размером пенсии и прошлыми заработками пенсионера, а также величиной уплаченных страховых взносов. Кроме того, с учетом ожидаемой продолжительности жизни предусматривалось дальнейшее повышение пенсионного возраста, даже после достижения 65 лет. Так, для лиц (независимо от пола и количества детей), родившихся в 1977 г. пенсионный возраст должен составить 67 лет [11].

В январе 2010 г. был создан Консультативно-экспертный совет под руководством того же В.Бездека («Вторая комиссия Бездека»). Эта группа подготовила «Заключительный отчет». Были предложены два варианта повышения эффективности пенсионной системы и введения второго накопительного уровня. Первым из них предполагалось обязательное участие в нем лиц в возрасте до 40 лет и определение ставок страховых взносов. Вторым делался акцент на работу реформированных пенсионных фондов и добровольное страхование [12].

Эти рекомендации не были полностью учтены при подготовке правительством Чехии «Основных принципов продолжения пенсионной реформы» (6 апреля 2011 г.) [13].

Против введения второго уровня пенсионной системы (Закон «О пенсионных накоплениях» от 6 ноября 2011 г. [14]) активно выступала оппозиция и широкие слои населения, так как правительство практически не ставило задачу снизить бедность среди пенсионеров и обеспечить достойный уровень пенсий для лиц, имевших до выхода на пенсию низкую заработную плату при большом трудовом стаже. Несмотря на эти протесты, закон вступил в силу с 1 января 2013 г. и предполагал добровольное участие граждан в формировании дополнительных пенсионных выплат. Регламентировались возрастные ограничения граждан по формированию ими страховых выплат. Определялся порядок организации и деятельности пенсионных фондов. В последующем принимались изменения в действовавшее законодательство, где устанавливалась ставка страхового взноса; вводилось социальное обеспечение самозанятых лиц; детализировались выплаты пенсий по инвалидности и др.

Однако новый этап реформирования пенсионной системы пришелся на разгар экономического кризиса и до полноценного введения второго уровня пенсионной системы не дошло. В 2018 г. действие этого закона было отменено.

Чешское правительство стало выступать за поэтапный переход государственной распределительной пенсионной системы на страховые принципы, а также создание условий для более позднего фактического выхода на пенсию с использованием механизмов экономического стимулирования трудовой активности лиц постпенсионного возраста; расширение гибких форм занятости (временные трудовые договоры, работа на дому, на неполный рабочий день и т.п.); стимулирование отложенных пенсионных накоплений, которые позволят смягчить сокращение доходов при выходе на пенсию [15, с. 276].

В завершении следует отметить, что если в 1996 г. средний размер пенсии в Чешской Республике составлял 960 крон [1, р. 136], то в 2019 г. это уже 12 996 крон. [16]. При этом самую высокую пенсию в 2019 г. получали пожилые жители Праги (14 027 крон), самую низкую – в Устецком крае (даже ниже среднего показателя по стране, 12 639 крон) [17].

Несмотря на предпринимаемые усилия, общее число пенсионеров продолжает расти и в декабре 2019 г. составило 2 897 527 человек [18] или 27,2% от всего населения страны. Из них мужчины – 1 188 533 [19], женщины – 1 708 994 [20].

Все это доказывает, что рано или поздно чешское правительство вынуждено будет перейти на путь решительных преобразований в сфере пенсионного обеспечения.

1. Jan, A. Social Costs of Transformation to a Market Economy in Post-Socialist Countries. The Cases of Poland, the Czech Republic and Hungary / A. Jan. – New York : Palgrave Macmillan, 1999. – 212 p.
3. Averting the Old Age Crisis : Policies to Protect the Old and Promote Growth / A World Bank Policy Research Report. – Oxford [England] ; New York : Oxford University Press for the World Bank, 1994. – 402 p.
4. Хижный, Э.К. Государственная система социальной защиты граждан в странах Западной Европы / Э.К. Хижный. – М. : РАН ИНИОН, 2005. – 272 с.
5. Заболотский, Е.Д. Опыт реформирования пенсионных систем стран Европейского Союза и возможности его использования в России / Е.Д. Заболотский // Вестн. СПбГУ. Экономика. – 2017. – Т. 33. – Вып. 3. – С. 472–497.
6. Zákonč. 155 o důchodovém pojištění [Electronic resource]. – Praha. – 30.06.1995. – Mode of access: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1995-155> – Date of access: 19.09.2020.
7. Závěrečná zpráva. Výkonným, – Praha. – 2005. – Mode of access: https://www.mpsv.cz/documents/20142/225485/zaverecna_zprava.pdf/6254d57b-2a5a-714d-0db5-a6920ebb5170 – Date of access: 27.08.2020.
8. Zákonč. 42 o penzijním připojištění se státním příspěvkem a o změně některých zákonů souvisejících s jeho zavedením o důchodovém pojištění [Electronic resource]. – Praha. – 16.02.1994. – Mode of access: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1994-42> – Date of access: 17.09.2020.
9. Strašilová, G. “Husákovy” versus “Havlovy děti” / G. Strašilová // Statistika & my: magazín Českého statistického úřadu [Electronic resource]. – 19.12.2013. – Mode of access: <https://www.statistikaamy.cz/2013/12/19/husakovy-versus-havlovy-deti/> – Date of access: 01.08.2020.
10. Programové prohlášení vlády úřadu // Vláda České republiky [Electronic resource]. – 17.01.2007. – Mode of access: <https://www.vlada.cz/cz/media-centrum/aktualne/programove-prohlaseni-vlady-20780/> – Date of access: 24.09.2020.
11. Zákon č. 306, kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony [Electronic resource]. – Praha. – 17.07.2008. – Mode of access: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2008-306> – Date of access: 17.09.2020.
12. Zákon č. 220, kterým se mění zákon č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony [Electronic resource]. – Praha. – 21.06.2011. – Mode of access: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2011-220> – Date of access: 21.09.2020.
13. Závěrečná zpráva // Poradní expertní sbor. – Praha. – 06.2010. – Mode of access: https://www.mpsv.cz/documents/20142/372765/2010_06_03_Zaverecna_zprava_final_cistopis.pdf/5c29b853-3503-8bfc-3aab-ce98372edd58 – Date of access: 27.08.2020
14. Hlavní principy pokračování důchodové reformy // Vláda České republiky [Electronic resource]. – 06.04.2011. – Mode of access: <https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/Hlavni-principy-pokracovani-duchodove-reformy.pdf> – Date of access: 24.09.2020.
15. Zákon č. 426 o důchodovém spoření [Electronic resource]. – Praha. – 06.11.2011. – Mode of access: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2011-426> – Date of access: 23.09.2020.

16. Центральнo-Восточная Европа: из кризиса в депрессию? / отв. Ред. Н.В. Куликова. – М.: ИЭ РАН, 2014 – 322 с.

17. Průměrná výše důchodu (v prosinci příslušného roku) // Český statistický úřad: Veřejná databáze [Electronic resource]. – Mode of access: <https://vdb.czso.cz/vdbvo2/faces/index.jsf?page=vystup-ob->

[jekt&pvo=SZB05b&z=T&f=TABULKA&skupId=467&katalog=30850&pvo=SZB05b&str=v69&v=v4__null__null__null#w=-](https://vdb.czso.cz/vdbvo2/faces/index.jsf?page=vystup-ob-jekt&pvo=SZB05b&z=T&f=TABULKA&skupId=467&katalog=30850&pvo=SZB05b&str=v69&v=v4__null__null__null#w=-) Date of access: 24.09.2020.

18. Průměrná výše důchodu – územní srovnání // Český statistický úřad: Veřejná databáze [Electronic resource]. – Mode of access: <https://vdb.czso.cz/vdbvo2/faces/index.jsf?page=vystup-ob->

[jekt&pvo=SZB06b&z=T&f=TABULKA&skupId=468&katalog=30850&pvo=SZB06b&str=v404&evo=v260!_VUZEMI97-100H_1&c=v4-4__RP2019MP12-](https://vdb.czso.cz/vdbvo2/faces/index.jsf?page=vystup-ob-jekt&pvo=SZB06b&z=T&f=TABULKA&skupId=468&katalog=30850&pvo=SZB06b&str=v404&evo=v260!_VUZEMI97-100H_1&c=v4-4__RP2019MP12-) Date of access: 24.09.2020.

19. Příjemci důchodů (starobní a invalidní v čteně souběhu) v prosinci příslušného roku // Český statistický úřad: Veřejná databáze [Electronic resource]. – Mode of access: <https://vdb.czso.cz/vdbvo2/faces/index.jsf?page=vystup-ob->

[jekt&pvo=SZB15&z=T&f=TABULKA&katalog=30850&str=v206&v=v278__null__null__null](https://vdb.czso.cz/vdbvo2/faces/index.jsf?page=vystup-ob-jekt&pvo=SZB15&z=T&f=TABULKA&katalog=30850&str=v206&v=v278__null__null__null)– Date of access: 24.09.2020.

20. Příjemci důchodů (starobní a invalidní v čteně souběhu) v prosinci příslušného roku : muž (měřicí jednotka) // Český statistický úřad: Veřejná databáze [Electronic resource]. – Mode of access: <https://vdb.czso.cz/vdbvo2/faces/index.jsf?page=vystup-ob->

[jekt&pvo=SZB15&z=T&f=TABULKA&katalog=30850&str=v206&v=v278__POHLAVI__102__1](https://vdb.czso.cz/vdbvo2/faces/index.jsf?page=vystup-ob-jekt&pvo=SZB15&z=T&f=TABULKA&katalog=30850&str=v206&v=v278__POHLAVI__102__1)– Date of access: 24.09.2020.

21. Příjemci důchodů (starobní a invalidní v čteně souběhu) v prosinci příslušného roku : žena (měřicí jednotka) // Český statistický úřad: Veřejná databáze [Electronic resource]. – Mode of access: <https://vdb.czso.cz/vdbvo2/faces/index.jsf?page=vystup-ob->

[jekt&pvo=SZB15&z=T&f=TABULKA&katalog=30850&str=v206&v=v278__POHLAVI__102__2](https://vdb.czso.cz/vdbvo2/faces/index.jsf?page=vystup-ob-jekt&pvo=SZB15&z=T&f=TABULKA&katalog=30850&str=v206&v=v278__POHLAVI__102__2)– Date of access: 24.09.2020.

THE PENSION REFORMS IN THE CZECH REPUBLIC

Natalia Prystupa

Belarusian State Pedagogical University, Minsk, Belarus

pnatalka@rambler.ru

The reasons for the pension reform in the Czech Republic are considered in the article. The pension legislation was also analyzed. The stages of the pension reform and the reasons for its incompleteness were determined there.

Keywords: *Czech Republic, social policy, pension system, pension fund, pay-as-you-go system, savings system.*