

Міфи і дійсність пенсійної реформи

Останнім часом поширилася інформація про зміну концепції запровадження другого рівня пенсійної системи – накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, яка передбачала створення та функціонування Накопичувального пенсійного фонду (НФ). Як відомо, офіційна версія цієї концепції була реалізована в Законі "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" (далі – Закон) (2003 рік) та розробленому для практичного втілення другого рівня пенсійної системи законопроекті "Про запровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування" (2006 рік), який пройшов у Верховній Раді перше читання 24 квітня 2007 року. На цю роботу було витрачено загалом близько шести років.

Натомість сьогодні розроблено проект Концепції подальшого проведення пенсійної реформи в Україні, у якому переосмислюються строки та основні напрямки розгортання пенсійної реформи, закладені у Стратегії розвитку пенсійної системи, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів від 15 грудня 2005 року N525-р. Серед основних "революційних" ідей, які пропонуються в розвиток нових концептуальних засад проведення пенсійної реформи, викликають занепокоєння наступні:

- Накопичувальний пенсійний фонд, передбачений чинним пенсійним законодавством, не створюється і у новій концепції навіть не згадується;

- загальнообов'язкові пенсійні внески спрямовуються через транзитний рахунок у Держказначействі до вже існуючих НПФ, які будуть визначатися уповноваженими органами за певними критеріями;

- вибір недержавного пенсійного фонду (з числа визначених уповноваженим органом) здійснюється учасником системи загальнообов'язкового накопичувального державного пенсійного страхування особисто, без участі роботодавця;

- запровадження другого рівня накопичувальної пенсійної системи здійснюється не лише поетапно, але й "повіково" (розглядається один із варіантів поширення загальнообов'язкового пенсійного страхування на молодь віком до 25 років);

- розмір пенсійних внесків встановлюється одразу на рівні 7 відсотків від фонду оплати праці таких учасників без диференціації нормативів відрахувань, передбачених існуючим законопроектом (2 відсотки протягом першого року із збільшення ставки відрахувань на 1 відсоток щорічно до досягнення 7 відсотків).

Для втілення зазначених новацій у життя необхідно буде докорінним чином змінити базове пенсійне законодавство – Закон "Про

загальнообов'язкове державне пенсійне страхування", а також "адаптувати" Закон "Про недержавне пенсійне забезпечення" до умов базового закону, оскільки вимоги щодо інвестування пенсійних коштів, ведення персоніфікованого обліку, оплати фінансових установ, що надають послуги у сфері пенсійного забезпечення, за цими законодавчими актами відрізняються. Водночас закладена в чинному законодавстві концепція обростає численними міфами про неспроможність її практичної реалізації існуючими засобами.

Міф перший. Бюджет Пенсійного фонду України не витримає скорочення пенсійних внесків до солідарної системи.

Так, не витримає. Не витримає, якщо одразу "вдарити" по ньому з усіх гармат, зменшивши пенсійні внески до солідарної системи на 7 відсоткових пунктів.

Але хто сказав, що це слід робити одразу. Ще на початку 2006 року нами було розроблено та направлено до Мінпраці законопроект "Про спрямування частини страхових внесків на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування до Накопичувального фонду", в якому пропонувалося розпочинати переорієнтацію пенсійних платежів із солідарної системи в накопичувальну, починаючи з одного відсотка від фонду оплати праці у 2008 році, поступово збільшуючи розмір відрахувань до НФ на один відсоток щорічно з досягненням 7 відсотків відрахувань лише у 2014 році. На той час (2005 рік) очікувана сума річного сукупного пенсійного внеску в розмірі 1 відсотка від ФОП осіб, охоплених системою, оцінювалася всього-на-всього в 1,5 млрд грн, тоді як щорічні прирости фонду оплати праці перебували в межах 20–25 відсотків. У законопроекті „Про запровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування”, розробленому Мінпраці, пропонувалося розпочати відрахування до Накопичувального фонду в перший рік у розмірі 2 відсотки від фонду оплати праці. Однак цього зроблено не було, натомість було створено другий міф.

Міф другий. При незначних обсягах пенсійних внесків Пенсійний фонд України як адміністратор Накопичувального фонду "проїдатиме" основну частину залучених коштів.

Інакше як пересмикуванням фактів цю аргументацію назвати не можна. Адже сума витрат, які підлягають відшкодуванню за рахунок пенсійних активів, законодавством обмежена і встановлена на рівні:

для компанії з управління активами – оплата послуг не може перевищувати сумарно 0,9 відсотка чистої вартості пенсійних активів, що перебували в її управлінні протягом року, за який здійснюється оплата цих послуг (ч.2 ст.86 Закону);

для банку-зберігача – максимальний щорічний розмір винагороди не може перевищувати 0,3 відсотка загальної річної суми страхових внесків (ч. 2 ст. 101 Закону);

для адміністратора НФ, функції якого виконує виконавча дирекція ПФУ, – розмір оплати послуг, пов'язаних з адміністративним управлінням Накопичувальним фондом, та відсоток відрахувань із страхових внесків, пов'язаних з адміністративними видатками Накопичувального фонду, встановлюються за рішенням Ради НФ (п.7 ч. 1 ст.82 Закону).

Навіть якщо плата за адміністрування буде встановлена на рівні 1 відсотка від суми залучених внесків, вона становитиме у нашому випадку близько 15 млн грн за перший рік діяльності НФ при нормативах відрахування 1 відсоток (1,5 млрд грн x 1 %) та близько 30 млн грн при 2 відсотках. Сума, по-перше, далеко не мізерна, по друге, треба враховувати той факт, що у цьому разі відпадає необхідність створювати адміністратора НФ "з нуля" – його діяльність здійснюватиметься з використанням можливостей та матеріально-технічної бази ПФУ: системи персоніфікованого обліку, кадрового потенціалу, регіональної мережі тощо. Тим паче, що з кожним роком сума цієї винагороди бути суттєво зростати, адже розмір пенсійних внесків щорічно збільшуватиметься пропорційно відрахуванням пенсійних внесків до НФ. Для порівняння зазначу, що на організаційні заходи щодо створення системи соціального страхування від нещасних випадків на момент її запуску передбачалося в держбюджеті на 2000 рік виділити фінансування у розмірі лише 15,3 млн грн при тому, що цей фонд створювався на порожньому місці.

Міф третій. Особи, які на момент запровадження загальнообов'язкової накопичувальної системи перебувають у передпенсійному віці (жінки понад 45 років; чоловіки понад 50 років), не зможуть накопичити більш-менш значну суму коштів для оплати договору довічної пенсії, а тому не повинні брати участь у другому рівні пенсійної системи.

У цієї проблеми є два питання. По-перше, а чому, власне, накопичених коштів має бути достатньо для оплати договору страхування довічного ануїтету? Адже у разі їх недостатності є нормальна альтернатива – виплата пенсії на визначений строк через НПФ. По-друге, проведені експертні розрахунки показують, що протягом останніх десяти років перед досягненням пенсійного віку, коли працівники, як правило, отримують найвищу зарплатню, вони мають змогу не лише накопичити суму, достатню для забезпечення виплат пенсії на визначений строк, але й, отримуючи пенсію через НПФ, продовжувати примножувати свої пенсійні кошти протягом усіх років під час отримання таких виплат.

За експертними розрахунками відповідно до моделі пенсійних накопичень та виплат, що ґрунтуються на офіційних прогнозних оцінках при накопичувальному періоді десять років, ставці відрахувань до пенсійного фонду на рівні 7 відсотків від суми середньої зарплати в Україні та номінальній доходності фонду на рівні 10 відсотків річних

сума пенсійних накопичень учасника фонду за десять років (починаючи з 2009 р.) становитиме близько 52 тис. грн, в т.ч. інвестиційний дохід – 18 тис. грн (або понад 1/3 усіх накопичень). При цьому загальна сума пенсійних виплат з накопичувальної системи протягом десяти років сягатиме майже 79 тис. грн, в тому числі інвестиційний дохід – близько 35 тис. грн (або майже 44 відсотки) при середньомісячній пенсії на рівні 650 грн (400 грн протягом першого року здійснення пенсійних виплат та майже 1000 грн – протягом десятого).

Нарешті, по-третє, задля справедливості та спрощення механізмів функціонування накопичувальної системи другого рівня її учасниками мають бути **усі** без винятку особи, які є платниками (за яких сплачують) внесків до Пенсійного фонду України. Завдання державних органів полягає лише в тому, щоб через систему коефіцієнтів збалансувати потенційні втрати пенсіонера внаслідок скорочення його внесків до солідарної системи з економічними вигодами, які він отримує від участі в накопичувальній системі.

Міф четвертий. Фондовий ринок України на сьогодні є надзвичайно ризикованим для розміщення пенсійних коштів і не готовий ефективно поглинути зростаючі обсяги фінансових ресурсів.

Так, не готовий, якщо на нього "скинути" одночасно 7 відсотків платежів до солідарної системи, або понад 15 млрд гривень. Але ж ми домовились починати запуск Накопичувального фонду а) поступово та б) починаючи з мінімальних сум (1,5 – 3,0 млрд грн.). При цьому певні проблеми будуть в сегменті **корпоративних цінних паперів** (акцій та облігацій підприємств), що пройшли лістинг та перебувають в обігу на ПФТС – єдиному торговельному майданчику, який відповідає вимогам законодавства з пенсійного забезпечення. Однак, по-перше, об'єкти інвестування пенсійних коштів не обмежуються лише цими цінними паперами. Вони, зокрема, включають *державні боргові зобов'язання*, які є традиційними об'єктами розміщення пенсійних коштів, однак, на жаль, на сьогодні внаслідок низької доходності не цікаві пенсійним фондам. Але ж "хто кому лікар"? Якщо держава, дійсно, переймається проблемами ефективного інвестування коштів з накопичувальної системи і, водночас, питаннями створення додаткового довгострокового джерела фінансування державних видатків, вона повинна створити усі необхідні передумови для того, щоб такі цінні папери були привабливі і для НФ і для НПФ. Крім того, певні сподівання покладаються на *облігації Державної іпотечної установи (ДІУ)*, випуск яких на сьогодні обмежений 1 млрд грн, а ставка доходності знаходиться на рівні 9,3–9,4 відсотка річних. Окрім того, до 50 відсотків пенсійних коштів може бути на перших порах розміщено *на депозитні вклади* в найбільш надійні банки. Як відомо, "попит породжує пропозицію". Отже, була б політична воля, а прийнятні інструменти для інвестування створити не так уже й складно.

Міф п'ятий. Всі ці питання можна вирішити шляхом перекладання проблеми функціонування та обслуговування другого рівня пенсійної системи з Накопичувального фонду та Пенсійного фонду України на недержавні пенсійні фонди та їх адміністраторів.

Що стосується спроможності ПФУ як адміністратора НФ – питань, дійсно, більше, ніж відповідей. Численні "пілотні проекти" та експерименти із впровадження персоніфікованого обліку учасників пенсійного фонду, які протягом останніх п'яти років проводилися в окремих регіонах країни, широкого оприлюднення не отримали: їх результати не відомі не лише майбутнім учасникам накопичувальної системи, а й професійним учасникам ринку пенсійних послуг. Хоча бюджетне фінансування на створення матеріально-технічної бази майбутнього адміністратора та адаптацію програмного забезпечення ПФУ мабуть отримував. З наближенням часу "Ч" стає зрозумілим, що ПФУ, мабуть, не готовий взяти на себе функцію запуску другого рівня пенсійної системи та професійного обслуговування НФ як централізований адміністратор. Мабуть тому й виникла ідея перевести відповідальність на "стрілочника" – недержавні пенсійні фонди. Останні ж (у особі адміністраторів) на сьогодні у більшості випадків не готові не лише до обслуговування великої кількості учасників (сотень тисяч рахунків), а й не можуть поки що дати ради (у особі компаній з управління активами) тим відносно невеликим обсягам активів, які наразі накопичені в НПФ.

Більш того, надзвичайно ризикованою виглядає ідея індивідуального обрання застрахованою особою пенсійного фонду, до якого вона буде сплачувати пенсійні внески. Тут слід зважати на *Закон Великих Чисел*. Адже "роздрібними" учасниками накопичувальної системи за такого підходу будуть декілька мільйонів громадян, які повинні "пальцем" вказати ПФУ, до якого пенсійного фонду вони мають намір сплачувати пенсійні внески. При цьому, оформлення пенсійних контрактів, відкриття індивідуальних пенсійних рахунків, прийом і розподіл страхових внесків потребуватиме від адміністратора окремого НПФ десятків тисяч додаткових людино-годин, що не під силу здійснити в оперативному порядку жодному із існуючих адміністраторів. Те ж саме стосується підтримання системи персоніфікованого обліку в актуальному стані, якщо таке завдання буде розпорошене серед десятків і сотень тисяч роботодавців стосовно кожного найманого працівника, який став учасником такої системи.

Резюме. Якщо владні структури дійсно а) мають намір розпочати впровадження другого рівня накопичувальної пенсійної системи, б) не бажають наражатися на невиправдані ризики, пов'язані з нежиттєздатними схемами її запровадження та функціонування, в) не хочуть породити повний хаос довкола участі працівників у загальнообов'язковій пенсійній системі, вони мають:

1) якомога швидше ініціювати прийняття Закону "Про запровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування", оскільки від набрання чинності цим законом до практичного запуску пенсійної системи за хронометражем часу потрібно майже 1,5 року;

2) відмовитися від штучного затягування початку запуску другого рівня пенсійної системи, посилаючись на необхідність подальшого вивчення зарубіжного досвіду, та перекладання відповідальності за можливі наслідки її децентралізованої реалізації на приватні пенсійні фонди;

3) як і в будь-якій новій справі "переживати проблеми по мірі їх надходження", а не капітулювати перед глобальністю поставлених завдань;

4) з метою уніфікації технологічних процесів, спрощення системи персоніфікованого обліку та максимального використання можливостей ПФУ:

а) поширити другий рівень пенсійної системи на всіх осіб, які є платниками внесків до ПФУ, без поділу учасників за віком, статтю тощо;

б) унормувати відносини між учасником-вкладником та НФ відповідно до закону; відмовитись від укладання індивідуальних пенсійних контрактів;

в) передбачити можливість переведення коштів окремого учасника до обраного НПФ на підставі поданої ним заяви до виконавчої дирекції ПФУ (адміністратора НФ) за умови укладання пенсійного контракту з таким НПФ, але не раніше ніж через один рік після перебування учасника на обліку в Накопичувальному фонді (шляхом поступового переходу до НПФ йшли інші країни колишнього СРСР).

Анатолій ФЕДОРЕНКО,
член Консультативно-методичної групи з питань
недержавного пенсійного забезпечення Держфінпослуг