

УДК 368.914(477)

П. Шевчук

РИЗИКИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УКРАЇНІ

Досліджено можливі ризики, що виникають при реформуванні вітчизняної системи пенсійного забезпечення. Запропоновано підходи щодо пом'якшення наслідків їх впливу.

Ключові слова: активи пенсійного фонду, накопичувальний рівень, страхові кошти, пенсія, публічне врядування.

Пенсійне забезпечення в Україні є державною системою, однією зі складових системи соціального захисту населення та окремим видом отримання соціальних виплат, які надаються особам, що брали участь у соціальному страхуванні або належать до відповідної соціально-демографічної групи, на основі пенсійного права. У світовій соціальній політиці відомі два основних підходи до організації пенсійного забезпечення отримувачів соціально аліментарних (безеквівалентних) платежів: розподільчий (солідарний) та накопичувальний. Питання організації та розвитку цих форматів пенсійного забезпечення були предметом досліджень вітчизняних та зарубіжних науковців і практиків В. Антропова, З. Берік, М. Волгіна, Б. Зайчука, Ю. Конопліної, В. Корпі, Е. Лібанової, Х. Палми, І. Саханя, І. Сироти, А. Соловійова, С. Тігіпка та інших.

Поширення демографічної кризи, зменшення кількості працюючих (реальних платників до пенсійних фондів) низький рівень їхніх заробітних плат, із яких провадяться пенсійні відрахування, та інші соціально-економічні чинники негативно впливають на фінансовий стан сучасної солідарної пенсійної системи України, а з часом можуть його ще погіршити. Запровадження обов'язкового другого накопичувального рівня сприятиме зменшенню зобов'язань солідарної системи шляхом наповнення її додатковими коштами. Насамперед зиск від накопичувального формату отримає молоде покоління працівників, чим раніше вони долучаться до участі у цій системі, чим більш тривалим буде період сплати внесків, тим вагомішими будуть гарантії заощадження коштів на майбутнє. За цього для них у солідарній системі передбачено зменшення величини оцінки одного року страхового стажу, що і буде компенсуватися виплатами з накопичувального пенсійного рівня [1]. Решта працівників при досягненні пенсійного віку будуть отримувати актуари солідарної програми.

Попри переваги застосування другого рівня пенсійної системи, що було підтверджено позитивним досвідом багатьох держав світу [2, 3], його впровадження в умовах українських реалій, зокрема стану публічного врядування, може не призвести до очікуваних результатів.

Метою статті є розгляд можливих ризиків впровадження накопичувальної моделі пенсійного забезпечення в Україні та пошук підходів до їх вирішення.

Незважаючи на законодавче задекларування багаторівневої пенсійної системи в Україні [4, 5], реального запровадження накопичуваного рівня не відбулось, що в черговий раз пояснюється незбалансованістю бюджету Пенсійного фонду України. Зволікання із започаткуванням функціонування накопичувального рівня не лише

негативно впливає на формування майбутніх пенсійних заощаджень нинішніх працівників, молодших 35 років, та осіб середнього віку, але й не дозволяє дійсно реформувати чинну пенсійну систему, що має форму фінансової піраміди з обмеженими ресурсними можливостями.

За другим пенсійним рівнем страхові кошти після їх перерозподілу Пенсійним фондом України, на який передаються основні зобов'язання щодо формування усіх процедур, пов'язаних з організацією та адмініструванням накопичувального рівня пенсійної системи, повинні обліковуватись на накопичувальному пенсійному рахунку Накопичувального фонду або індивідуальному пенсійному рахунку у відповідному недержавному пенсійному фонді – суб'єкті другого рівня системи пенсійного забезпечення (далі – пенсійному фонді). Облік усіх операцій на рахунку учасника накопичувальної системи пенсійного страхування здійснюється у національній валюті України із зазначенням кількості одиниць пенсійних активів. Останні оцінюються за їх ринковою вартістю відповідно до вимог Закону України [6] у порядку, встановленому Державною комісією з цінних паперів та фондового ринку за погодженням з Державною комісією з регулювання ринків фінансових послуг України. Важливо відзначити, що пенсійні активи не можуть бути предметом застави, до них не застосовується накладання будь-якого стягнення, проведення конфіскації чи включення до ліквідаційної маси у разі визнання банкрутом компанії з управління активами, зберігача чи адміністратора пенсійного фонду. Певним чином повинна регулюватись і діяльність цих фондів при невиконанні ними вимог адміністрування пенсійних активів накопичувальної системи пенсійного страхування, до яких належать не лише грошові кошти, але й цінні папери, майнові права та зобов'язання щодо них, сформовані відповідно до Закону України “Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи” у Накопичувальному пенсійному фонді чи недержавних пенсійних фондах – суб'єктах другого рівня [7].

Хоча вітчизняною нормативно-правовою базою визначено розмежування та відокремлення активів пенсійного фонду від активів інших суб'єктів недержавного пенсійного забезпечення та накопичувального пенсійного страхування з метою подальшого захисту майнових прав учасників пенсійного фонду та унеможливлення ймовірного банкрутства, однак законодавчо не врегульовано захист внесків, облікованих на рахунках накопичувального пенсійного фонду та індивідуальних пенсійних рахунках платників.

В умовах сучасної України запровадження накопичувального рівня системи пенсійного забезпечення (чому сприяє позитивна тенденція зменшення дефіцитності Пенсійного фонду України протягом 2010 – 2012 рр.) буде супроводжуватись, на нашу думку, низкою проблем.

Накопичення грошових ресурсів другого рівня пенсійної системи буде відбуватись тривалий час (не менше 30 – 40 років), і протягом цього періоду частина пенсійних активів буде знаходитись у розпорядженні недержавних пенсійних фондів. Однак гіркий вітчизняний досвід показав відсутність державних гарантій збереження доходів наших громадян. Це і “замороження” вкладів Ощадбанку СРСР, масовий крах трастів та банкрутство великих банків (“Україна”, “Слов'янський”, “Промінвестбанк”), афера “Еліта-центр” та інші фінансові шахрайства недалекого минулого (і сучасності), яким держава не лише не запобігла, але й не зуміла компенсувати збитки населенню, що є загрозою соціальній безпеці як окремої особи, так і суспільства загалом.

У контексті вищезначеного потрібно на державному рівні забезпечити умови унеможливлення знецінення (чи втрати) пенсійних активів накопичувальної системи, а таких загроз є декілька:

- інфляційні процеси;
- валютні коливання;
- можливість банкрутств одержувачів внесків накопичувального рівня;
- неефективне управління пенсійними активами;
- корупційні схеми розкрадання коштів [8].

Необхідно створити механізм для убезпечення коштів платників накопичувального рівня від інфляції. Зауважимо, що за словами голови Національного форуму профспілок М. Якібчука “навіть за офіційною, дещо відірваною від реальності статистикою, інфляція знецінює гривневі заощадження на 10 відсотків за рік” [9]. Це дає змогу через 30 – 40 років оцінити стан ресурсів, перерахованих на початкових етапах на накопичувальні рахунки накопичувального фонду чи індивідуальні пенсійні рахунки пенсійного фонду.

Суттєвим фактором знецінення накопичувальних внесків потрібно вважати обвали курсу національної валюти. Так, реальне знецінення гривні до долара США за період 2006 – 2010 рр. становило 433,8 %, лише станом на кінець 2008 р. гривня відносно дол. США девальвувала на 34,8% [10]. Хоча уряд гарантує незначні відхилення курсу гривні на 2012 – 2013 рр. відносно існуючого нині [11], однак Міжнародний валютний фонд прогнозує падіння курсу національної валюти до 8,80 грн за дол. США до кінця поточного року та до 9,18 грн за дол. США у 2013 р. [12], а індексацію гривневих коштів, отриманих із бюджету накопичувального фонду, приватні компанії-учасники другого рівня системи пенсійного забезпечення проводити не зобов’язані.

Отриманню в майбутньому очікуваної відповідної пенсії може загрозувати можливе банкрутство фінансових компаній, що управлятимуть внесками платників до накопичувальних фондів. Тому Державній комісії з регулювання ринків фінансових послуг України необхідно більш ретельно підходити до видачі ліцензій пенсійним фондам, які будуть брати участь у другому рівні системи пенсійного забезпечення як її суб’єкти, для чого потрібно враховувати не лише формальні кількісні показники (не менше, ніж трирічний досвід роботи на ринку пенсійних послуг; наявність договорів на обслуговування з відповідним адміністратором та компанією з управління пенсійними активами тощо), але й інші, зокрема пов’язані з результативністю попередньої діяльності інституції на цьому ринку. Водночас, на нашу думку, ліцензію на надання вищезначених послуг недоцільно видавати на термін без обмеження дії – це не буде сприяти конкуренції між об’єктами такого виду діяльності у застосуванні ними ефективних методів примноження (збільшення) чистої вартості одиниці пенсійних активів. Право на участь в організації накопичувальної системи потрібно періодично виборювати шляхом представлення своїх фінансових здобутків щодо позитивної капіталізації пенсійних коштів. Напевно, недостатнім заходом покарання за “порушення встановленого порядку використання та здійснення операцій із коштами накопичувальної системи” є штрафні санкції на посадових осіб пенсійного фонду (ст. 6 Закону України [13]). Таким заходом повинно бути анулювання ліцензії та тривалий мораторій на проведення таких фінансових операцій.

Не досить переконливою є ст. 108 Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” [14], згідно з якою за невиконання або неналежне

виконання обов'язків, передбачених договором про управління активами накопичувальної системи пенсійного страхування, що призвело до збитків, компанія з управління активами відшкодовує за рахунок її резервного фонду, а в разі його недостатності – за рахунок власного майна. І від цього відсторонюються як Пенсійний фонд України, так і Накопичувальний пенсійний фонд. Такий стан речей потрібно вважати недостатнім гарантуванням накопичень у другому рівні пенсійної системи з боку вищезначених інституцій, на відміну від того, що має місце у випадку гарантування вкладів у комерційних банках із боку Ощадбанку України.

Внесення до накопичувальної системи будуть капіталізуватись шляхом їх участі на ринку цінних паперів чи перспективних бізнес-проектів, і розпоряджатись ними будуть суб'єкти другого рівня – приватні компанії та фонди. Отриманий від цих операцій прибуток значною мірою залежатиме як від зовнішніх чинників, а саме ринкової ситуації, так і від внутрішніх: професійності, порядності або ж корупційної здатності керівників цих приватних страхових інституцій. Значний вплив на означені процеси має ринок цінних паперів України, побудований за європейською моделлю універсального комерційного банку, за якою одночасно рівноправно функціонують як комерційні банки (що мають усі права на операції з цінними паперами вітчизняних та іноземних емітентів), так і небанківські інститути. Однак попри існування розгалуженої інфраструктури розвиток цього ринку стримують чинники, серед яких головними є: наявність звуженого, непрозорого небіржового ринку; недотримання принципу цілісності, що потребує запровадження та дотримання єдиних основних правил ціноутворення; насичення вітчизняного фондового ринку фіктивними цінними паперами; недостатня грамотність населення (лише менше одного відсотка громадян України взагалі розуміють та користуються послугами інститутів фондового ринку, а під час перших хвиль приватизації у 90-х рр. ХХ ст. на цей ринок було залучено 37 млн наших співгромадян і там залишено...) [15]. Через недостатній захист прав інвесторів розміщення активів пенсійного фонду на банківських депозитах та в ощадних сертифікатах банків також цілком не гарантіє їхнього збереження.

Не можна допустити до використання пенсійними фондами певних корупційних схем, що може призвести до зникнення накопичених коштів, як це мало місце при нецільовому використанні фінансових ресурсів “Градобанком” (кошти для виплат українським гастарбайтерам) чи Фондом сприяння зайнятості.

Виникає запитання, чому в новому пенсійному законодавстві приймається схема індексації пенсій відповідно до зміни “середньомісячної заробітної плати штатного працівника в Україні”, а не до зміни індексу споживчих цін [16]. Відомі випадки, коли заробітна плата була “заморожена”, що відповідно позначається на рівні життєзабезпечення вразливих верств населення, якими у більшій частині є українські пенсіонери.

Не цілком регламентована процедура повернення до раніше встановлених пенсій ще до початку дії Закону України “Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи” тим пенсіонерам, яким пенсії були нараховані згідно з іншими “пенсійними законами”.

Не зовсім правовим можна вважати положення ч. 3 ст. 66 Закону України “Про недержавне пенсійне забезпечення” [17], згідно з якою, “якщо успадковані пенсійні кошти сформовано за рахунок коштів накопичувальної системи пенсійного страхування і спадкоємець не досяг необхідного пенсійного віку”, то такі кошти за його бажанням можуть бути переведені до накопичувального фонду. Але ж коли

спадкоємець – громадянин іншої держави чи особа, не задіяна в системі пенсійного страхування, це буде порушенням її цивільних і майнових прав. Пенсійне законодавство і надалі легітимізує нерівність у розмірах виплати грошових допомог при виході на пенсію: державним службовцям – 10 посадових окладів (за умови певного терміну стажу державної служби); народним депутатам України – 12 посадових окладів працюючого депутата (без визначення терміну депутатської каденції); особам рядового, сержантського старшинського та офіцерського складу і деяким іншим особам, які мають право на пенсію за Законом України “Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи”, одноразова грошова допомога виплачується у певних розмірах, залежно від умов звільнення зі служби та тривалості вислуги; науковим (науково-педагогічним) працівникам – 6 місячних посадових окладів (за наявності певного стажу наукової роботи), а лікарі, вчителі, працівники закладів культури та органів соціального захисту, спортсмени отримують одноразову виплату в сумі 10 пенсій. Щодо останньої категорії пенсіонерів – це не зовсім справедливо, оскільки коефіцієнт заміщення доходу становить лише 0,47 [18], водночас працівники інших професійних категорій при виході на пенсію зовсім не охоплені подібними фінансовими виплатами.

Розгляд наслідків реформування вітчизняної системи пенсійного забезпечення свідчить про значну диференціацію підходів щодо надання гарантованого доходу непрацездатній особі після завершення трудової діяльності та захисту цього доходу від подальшого зменшення абсолютного та відносного рівнів життя, що призводить до соціальної несправедливості, базованої на елітарній нерівності. Створити сприятливе середовище для забезпечення стійкого та справедливого соціально-економічного розвитку можливо лише на засадах належного та ефективного публічного врядування, що започаткує такі механізми функціонування суспільства, при яких гарантуються рівність можливостей та соціальна і економічна справедливість для усіх верств населення.

Література

1. Яценко В. Найкраще рішення – зробити диверсифікацію пенсійних ризиків [Електронний ресурс] / В. Яценко. — Режим доступу : <http://dialogs.org.ua/ru/dialog/page122-1823.html>.
2. Антропов В. В. Социальная защита в странах Европейского союза. История, организация, финансирование, проблемы [Текст] / В. В. Антропов. — М. : Экономика, 2006. — 271 с.
3. Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2008 [Electronic resource]. — Access mode : http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/2008/joint_report_en.pdf.
4. Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування : Закон України № 1058-IV від 09.07.2003 р. // Урядовий кур’єр [Текст]. — 2003. — № 150. — 14 серп.
5. Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи : Закон України № 3668-VI від 08.07.2011 р. // Голос України [Текст]. — 2011. — № 169. — 13 верес.
6. Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи : Закон України № 3668-VI від 08.07.2011 р. // Голос України [Текст]. — 2011. — № 169. — 13 верес.
7. Там само.

8. Нова реформа вигідна олігархам і небезпечна для народу [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://money-news.te.ua/2011/07/28/nova-pensijna-reforma-vyhidna-oliharham-i-nebezpechna-dlya-narodu>.

9. Там само.

10. Сайт Національного банку України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.bank.gov.ua>.

11. Хорошковський обіцяє три роки утримувати курс гривні [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://vikna.stb.ua/ua/news/2012/2/22/94389/>.

12. МВФ пророкує Україні долар по 9 гривень вже в 2013 році [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://vikna.stb.ua/ua/news/2012/6/5/104765/>.

13. Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи...

14. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування...

15. Мозговий О. М. Нас турбує питання “сміттєвих” цінних паперів [Електронний ресурс] / О. М. Мозговий. — Режим доступу : http://www.smida.gov.ua/news/allnews/oleg_mozgovijj_nas_turbueh_pitannya_smittevhik_h_cinnikh_paperiv.

16. Ferrera M. The Boundaries of Welfare [Text] / M. Ferrera. — N.-Y. : Oxford University Press, 2005. — 304 p.

17. Про недержавне пенсійне забезпечення : Закон України № 1057-VI від 09.07.2003 р. // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 2003. — № 47-48. — Ст. 372.

18. Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://ukrstat.gov.ua/>.

P. Shevchuk

THE RISKS OF REFORMATION OF PENSION PROVISION SYSTEM IN UKRAINE

The possible risks that appears during the reformation of native pension provision system are investigated. The approaches to alleviate the results of their impact are suggested.

Key words: pension fund assets, savings rate, insurance funds, pension, public governance.