

ЗАМІТКИ І ЛИСТИ

УДК 369.011.222.2

ЩОДО ГАРАНТІЙ ЗБЕРЕЖЕННЯ КОШТІВ ЗАГАЛЬНООБОВ'ЯЗКОВОЇ НАКОПИЧУВАЛЬНОЇ ПЕНСІЙНОЇ СИСТЕМИ

Проаналізовано точки зору експертів з питань пенсійного забезпечення щодо необхідності запровадження системи гарантування збереження пенсійних накопичень, які повинні будуть направлятися до загальнообов'язкової накопичувальної пенсійної системи.

12 квітня 2011 р. у Національному інституті стратегічних досліджень відбулося засідання круглого столу “Проблеми становлення накопичувальної складової пенсійного забезпечення в Україні”¹, де було розглянуто структурні проблеми запровадження обов'язкової та вдосконалення добровільної складових системи пенсійного забезпечення в Україні. У ході дискусії співробітники наукових і аналітичних установ, представники органів державної влади, саморегулювних організацій — учасників ринку фінансових послуг та ЗМІ обмінялися думками стосовно стану законодавчої бази та перспектив запровадження обов'язкової накопичувальної пенсійної системи, висловили своє бачення загроз та ризиків початкового етапу функціонування системи, а також внесли пропозиції щодо засад розвитку недержавного пенсійного забезпечення в Україні.

Найбільший інтерес учасників круглого столу викликала проблема гарантування збереження пенсійних накопичень громадян, які незабаром будуть направлятися до фондів другого рівня пенсійної системи України. Присутні висловлювали полярні думки щодо необхідності такого гарантування, проте остаточної крапки в дискусії поставлено не було. Тому, на нашу думку, доцільно продовжити розпочату дискусію, залучивши до неї якомога більше фахівців.

Точку зору Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) з указаної проблеми викладено у дослідженні “Аналіз пропонованої обов'язкової накопичувальної системи”². Особливу увагу питанню гарантування збереження пенсійних накопичень приділено у доповіді Світового банку “Пенсійні системи у період кризи: регіональна доповідь по країнах Європи та Центральної Азії”³. Зазначену проблему порушено також у праці Д. Ліндермана, М. Рутковскі та О. Случинського⁴. Особливий інтерес викликає думка Р. Хольцмана та Р. Хінца⁵. Гарантіям обов'язкових пенсійних заощаджень присвячено статтю В. Яценко⁶.

¹ Див.: <http://www.niss.gov.ua/articles/430/>.

² Див.: USAID. Лютий 2011 р. (http://www.finrep.kiev.ua/download/pillar2paper_parliamenthearings_feb2011_ua.pdf).

³ Див.: <http://siteresources.worldbank.org/ECAEXT/Resources/258598-1256842123621/6525333-1260213816371/PensionCrisisPolicyNotefinalru.pdf>.

⁴ Див.: Л и н д е р м а н Д., Р у т к о в с к и М., С л у ч и н с к и й О. Развитие систем пенсионного обеспечения в Восточной Европе и Центральной Азии: возможности, ограничения, дилеммы и новые подходы (<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/77186/november2003/readings/ecarus.doc>).

⁵ Див.: Х о л ь ц м а н Р., Х и н ц Р. Обеспечение старость в XXI веке. Пенсионные системы и реформы в международной перспективе. Вашингтон, Всемирный банк, 2005; G o r M., P a l m e r E. Shifting Perspectives in Pensions. “IZA Discussion Paper” № 1369, October, 2004.

⁶ Див.: Я ц е н к о В. Про гарантії обов'язкових пенсійних заощаджень. “Дзеркало тижня” № 8 від 4 березня 2011 р. (<http://dt.ua/articles/76816>).

Мета даної статті — виробити єдиний концептуальний підхід до необхідності гарантування збереження пенсійних накопичень громадян після запровадження загальнообов’язкової накопичувальної пенсійної системи.

Питання щодо гарантій збереження пенсійних накопичень, без перебільшення, є найбільочішим та важко вирішуваним у процесі пенсійної реформи. Аналіз наслідків фінансової кризи наочно довів, що у світі накопичувальні системи є найуразливішими та незахищеними від втрати та знецінення активів. Разом з тим чинна законодавча база та профільні законопроекти не регламентують цей украй важливий аспект запровадження накопичувальної системи загальнообов’язкового державного пенсійного страхування.

Згідно з дослідженням суспільної думки⁷, у позитивний вплив введення другого рівня пенсійної системи вірять тільки 24% респондентів, тоді як не вірять 55%. Немаловажною причиною такого стану справ, на нашу думку, є дуже низький ступінь довіри населення України до фінансових інститутів. Фінансова установа, яка користується найбільшою довірою, — Пенсійний фонд України, хоча і йому довіряють лише 55%; 2-ге місце посідають державні банки (38%). Рівень довіри до решти фінансових установ, у тому числі недержавних пенсійних фондів, коливається від 5 до 15%⁸.

Це означає, що громадяни мають побоювання стосовно збереження власних накопичень. Наочним підтвердженням цього можуть бути виступи представників громадськості на парламентських слуханнях 16 лютого 2011 р. “Стан проведення пенсійної реформи та шляхи її вдосконалення”⁹. Ці побоювання не є безпідставними з огляду на те, що кошти накопичуються протягом тривалого періоду (35–40 років). За цей час накопичення (навіть за умови їх надійного збереження) у вітчизняних реаліях знецінюються внаслідок інфляції.

Певна частина спеціалістів з питань пенсійного забезпечення дотримується точки зору, що успіх запровадження другого рівня не залежить від суспільної думки та рівня довіри населення, оскільки внески до системи здійснюватимуться в обов’язковому порядку. Вважаємо такий підхід доволі дискусійним, оскільки одним з найважливіших результатів введення другого рівня найчастіше називають ліквідацію інституту тіньових заробітних плат. Резервування коштів на індивідуальному пенсійному рахунку спонукатиме працівників повертатися до формального сектору економіки. Однак за відсутності гарантій виплат з накопичувальної системи сподіватися на легалізацію заробітних плат, на нашу думку, не варто.

Переважає більшість експертів сходяться у думках, що гарантування у тому чи іншому вигляді все-таки потрібне, а головна ж дискусія триває навколо таких питань.

1. Чи потрібно покладати відповідальність за збереження пенсійних накопичень поряд з фінансовими установами ще й на державу?

Частина експертів висловлює певні побоювання щодо спроможності держави гарантувати збереження пенсійних накопичень. На нашу думку, держава обов’язково повинна бути учасником системи гарантування пенсійних накопичень з таких причин.

По-перше, запровадження загальнообов’язкової накопичувальної системи (другого рівня) ініційовано державою. Концептуальні засади функціонування цієї системи визначені законодавством. Внески до неї мають обов’язковий характер, їх розмір та механізми стягування також визначені законодавчо.

По-друге, держава відповідатиме за діяльність Накопичувального фонду, оскільки він матиме статус цільового позабюджетного фонду, а за своєю адміністративно-

⁷ Див.: Пенсійна реформа в Україні: дослідження суспільної думки. USAID. Проект розвитку ринку капіталу, липень 2010 р. (http://www.uaib.com.ua/files/articles/1277/86_4.pdf).

⁸ Див.: т а м ж е.

⁹ Див.: http://www.rada.gov.ua/zakon/new/par_sl/sl160211.htm.

організаційною суттю — державної установи. Нагляд за його діяльністю здійснюватиме рада у складі 14 осіб, які на пропорційній основі призначатимуться Президентом України (по одному представнику від центральних органів виконавчої влади у сфері праці та соціальної політики, фінансів, економіки та з питань європейської інтеграції, Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України, Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку, Ради національної безпеки і оборони України, а також Пенсійного фонду, усього 7 осіб) та Верховною Радою України.

По-третє, однією з найбільш явних загроз збереженню пенсійних накопичень є інфляція. Разом з тим саме держава в особі уряду є відповідальною за стан макроекономічних показників, у тому числі й інфляції.

По-четверте, іншою загрозою збереженню пенсійних накопичень є стан фінансових ринків (у першу чергу фондового), який багато в чому визначається фінансовою політикою держави та ефективністю функціонування державних регуляторів, насамперед ДКЦПФР, ДКРРФП і НБУ.

По-п'яте, ще однією загрозою збереженню накопичень є низький рівень кваліфікації або неналежне управління з боку менеджменту професійних адміністраторів, компаній з управління активами та зберігачів. Відповідальною за якість регулювання та нагляду за цими фінансовими інституціями є держава, яка має для цього всі необхідні механізми та повноваження, починаючи від ліцензування та закінчуючи поточним контролем діяльності фінансових установ.

Нарешті, держава на законодавчому рівні визначає напрями та обмеження на інвестування накопичених коштів, керуючись, у тому числі, власними інтересами (інвестиції у державні цінні папери, можливо, в певні державні програми тощо).

Отже, на нашу думку, держава повинна нести відповідальність за збереження пенсійних накопичень, тобто бути їх гарантом в останній інстанції.

2. Що саме повинно гарантуватися?

У процесі пошуку відповіді на це запитання обговорюються три підходи.

Згідно з *першим*, об'єктом гарантування повинен бути обсяг виплат з накопичувальної системи, тобто питома вага так званого "коефіцієнта заміщення", яка припадає на частку виплат з накопичувальної системи. Іншими словами, апологети цього підходу розглядають загальнообов'язкову накопичувальну систему як таку, що функціонує за ДВ-схемою (схемою з встановленими виплатами). З цим не можна погодитися хоча б тому, що такий підхід суперечить самій ідеології функціонування обов'язкової накопичувальної складової пенсійної системи.

Прихильники *другого* підходу висувують тезу щодо необхідності гарантування не самого збереження коштів, а процесу їх накопичення за допомогою державних механізмів. Не заперечуючи важливості вдосконалення державного регулювання та нагляду, зауважимо, що гарантування будь-якого процесу само по собі мало що означає, коли має бути отриманий кінцевий результат. У нашому випадку нагляд за процесом накопичення слід вважати лише інструментом досягнення конкретної мети, але ні в якому разі не власне метою — забезпеченням збереження пенсійних накопичень громадян. При цьому жодним чином не йдеться про конкретні суми, які громадяни отримуватимуть при досягненні пенсійного віку. Тобто обов'язкова накопичувальна пенсійна система, як і передбачалося, повинна реалізовувати ДС-схему (схему з встановленими внесками). Громадянину має бути гарантовано збереження накопичень у повному обсягу (незалежно від суми). Саме така позиція найбільш повно й точно характеризує *третьій* підхід, який автор повністю поділяє.

Заради об'єктивності слід зазначити, що й серед зарубіжних експертів не всі підтримують запровадження гарантування збереження пенсійних накопичень. Існує думка, що наявність таких гарантій не слугуватиме інтересам учасників накопичувальної системи, а

приведе до обмеження ініціативи інвестиційних менеджерів та формування схожих структур активів у різних фондах. До того ж, запровадження гарантій виплат з фондів другого рівня в Україні, на їхню думку, не відповідатиме найкращій міжнародній практиці¹⁰. Дозволимо собі не погодитися з цією точкою зору з таких причин.

1. Обмеження структури активів пенсійного фонду можуть і, на нашу думку, повинні визначатися насамперед законодавчо-нормативною базою, а самі фонди — відрізнятися один від одного інвестиційною стратегією (наприклад, агресивною, збалансованою, консервативною тощо), яка дістає конкретне втілення у співвідношенні “дохідність — ризик” (фонди “життєвого циклу”). Направлення коштів до відповідного пенсійного портфеля повинно відбуватися на підставі вікового критерію для працівника, причому у міру його старіння кошти переходитимуть до фонду з менш ризикованою стратегією. При цьому кількість фондів з однією інвестиційною стратегією, допущених до участі на другому рівні, повинна бути невеликою.

2. Питання ініціативи інвестиційних менеджерів зводиться до проблеми добору кадрів, тобто має адміністративний характер.

Як комплексну систему гарантування збереження пенсійних заощаджень загальнообов’язкової накопичувальної пенсійної системи вважаємо за доцільне запропонувати триступінчасту структуру інструментів (механізмів) гарантування, яка включатиме обов’язкове страхування відповідальності суб’єктів інституційної інфраструктури, фонд гарантування (за аналогією з фондом гарантування вкладів фізичних осіб у банківській системі) та гарантії держави. На нашу думку, спільне функціонування всіх трьох інструментів здатне забезпечити розумний компроміс щодо відповідальності за збереження пенсійних накопичень для всіх трьох сторін накопичувального процесу: компаній з управління активами, застрахованих осіб та держави.

Черговість застосування цих механізмів передбачає певну ієрархію: страхування відповідальності функціонує постійно протягом усього строку пенсійних накопичень. Гарантії фонду набирають чинності одночасно з виникненням права застрахованої особи на отримання накопичувальної частини пенсії. Державні ж гарантії реалізуються за недостатності коштів фонду гарантування. Тобто держава повинна бути гарантом в останній інстанції збереження пенсійних накопичень на другому рівні пенсійної системи. При цьому йдеться про гарантування не обсягів пенсійних виплат, що здійснюються довічно страховою компанією, а виключно обсягів пенсійних накопичень.

Кардинальне вирішення проблеми пенсійного забезпечення громадян похилого віку лежить поза межами пенсійної системи. Пенсійна реформа ставить перед собою декілька завдань, не останім з яких є ліквідація тіньової економіки (в тому числі заробітних плат), що неможливо без суспільної підтримки пенсійної реформи, заснованої на заінтересованості громадян у формуванні власних пенсійних накопичень і чинних гарантіях їх збереження.

Автор повною мірою усвідомлює певну дискусійність запропонованого підходу до концепції гарантування збереження пенсійних коштів загальнообов’язкової накопичувальної системи та висловлює надію щодо участі профільних спеціалістів у обміні думками при обговоренні цієї вкрай важливої проблеми.

О. КОВАЛЬ,
кандидат економічних наук

Матеріал надійшов до редакції 24 травня 2011 р.

¹⁰ Див.: USAID. Лютий 2011 р. (http://www.finrep.kiev.ua/download/pillar2paper_parliamenthearings_feb2011_ua.pdf).