

Луговенко Наталія Вікторівна

доцент кафедри економічної теорії та фінансів
ХРІДУ НАДУ при Президентіві України, к.держ.упр.

ОЦІНКА І ПРОГНОЗУВАННЯ ПРОЦЕСУ ВПРОВАДЖЕННЯ РЕФОРМИ ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ В УКРАЇНІ

У статті обґрунтовується необхідність визначення чинників впливу на розвиток другого та третього рівней пенсійного забезпечення та оцінюються перші результати впровадження пенсійної реформи в Україні. Зроблено спробу окреслити правові межі втручання держави в здійснення недержавного пенсійного забезпечення.

Ключові слова: пенсійна реформа, недержавне пенсійне забезпечення, пенсійна система, державне регулювання.

Lugovenko Nataliya

ESTIMATION AND PROGNOSTICATION OF PROCESS OF INTRODUCTION OF REFORM OF THE PENSION PROVIDING IN UKRAINE

In the article is grounded necessity of determination of factors of influence on development of the second and third levels of the pension providing, and also the first results of introduction of pension reform are estimated in Ukraine. An attempt to outline the legal scopes of intervention from the state in realization of the non-state pension providing is done.

Key words: pension reform, non-state pension providing, pension system, government control.

ОЦЕНКА И ПРОГНОЗИРОВАНИЕ ПРОЦЕССА ВНЕДРЕНИЯ РЕФОРМЫ ПЕНСИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ В УКРАИНЕ

В статье обосновывается необходимость определения факторов влияния на развитие второго и третьего уровней пенсионного обеспечения, а также оцениваются первые результаты внедрения пенсионной реформы в Украине. Сделана попытка очертить правовые границы вмешательства государства в осуществление негосударственного пенсионного обеспечения.

Ключевые слова: пенсионная реформа, негосударственное пенсионное обеспечение, пенсионная система, государственное регулирование.

Постановка проблеми. Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», прийнятого Верховною Радою України 9 липня 2003 року, зазначено, що розмір матеріального забезпечення в старості залежить від трудової участі громадян у здійсненні соціального внеску до накопичувальної системи пенсійного страхування [1]. Відповідно до нього, пенсійна система країни має забезпечити людей достойним, реальним, постійним та надійним доходом в старості відповідно до особистого вкладу кожної людини протягом періоду її економічної активності.

8 вересня 2011 року Президент України підписав Закон України № 3668-IV «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи» [2].

Головна новація Закону – встановлення розміру максимальної пенсії на рівні 10 прожиткових мінімумів для непрацездатних осіб (на 1 вересня 2011 року – 7640 грн, з 1 жовтня – 7840 грн) Крім того, Закон регламентує уточнення щодо другого рівня накопичувальної пенсійної системи:

- накопичувальна система загальнообов'язкового державного пенсійного страхування буде запроваджена в рік, в якому буде забезпечено бездефіцитність бюджету Пенсійного фонду України,

- учасниками II рівня є особи, яким на дату запровадження системи виповнилося не більш як 35 років,
- розмір страхового внеску на дату впровадження системи встановити у розмірі 2% із подальшим його щорічним підвищенням на один відсоток до 7%.

Накопичувальне пенсійне забезпечення базується на індивідуальних рахунках учасників. Ці кошти дійсно повернуться після досягнення пенсійного віку, але за умов того, що суб'єкти, які беруть участь у реформуванні пенсійної системи, функціонуватимуть та забезпечать безпеку коштів на індивідуальних пенсійних рахунках. Такими суб'єктами є державний накопичувальний фонд, корпоративні пенсійні фонди, пенсійні фонди відкритого типу, регіональні та муніципальні пенсійні фонди, компанії по управлінню активами, опікунські банки, страхові компанії та інвестиційні компанії.

Кожний у ланцюжку від підприємств та органів влади, позикодавців (схеми договірних заощаджень) і до інвесторів – має бути у вигаді, лише тоді інвестування пенсійних активів буде вигідним. У світі є безліч прикладів, коли великі суми суспільних грошей було змарновано через недосконалу будову чи погане управління обов'язковими програмами колективних заощаджень. Сумна історія пенсійних фондів свідчить про те, що сьогодні необхідно підходити до регулювання діяльності пенсійних фондів з іншої сторони, так як підходять економісти до будь-якої фінансової програми, т.б з урахуванням всіх можливих ризиків, які несуть в собі великі втрати та банкрутство.

Нагадаємо, що перший рівень – солідарна система загальнообов'язкового пенсійного страхування. Другий – накопичувальна система загальнообов'язкового пенсійного страхування. Третій рівень – добровільне недержавне пенсійне забезпечення. Разом ці три рівні складають пенсійну систему України, яку потрібно розглядати як єдине ціле, чого поки-що не було.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Українські вчені законодавці і практики вже давно розробляють заходи щодо створення нової, ефективної системи державного управління пенсійними коштами, це такі відомі науковці, як: Е. Лібанова, В. Яценко, Б. Надточій, Б.Зайчук, і зарубіжні Р. Вон, М. Вінер,

Л. Якобсон, Д. Лідеман. Цікавими є наукові праці та аналітичні прогнози: В. Єлагіна, Г. Нечай, А. Федоренко, С. Погорелова, М. Плаксій та інших.

Мета. Мета написання даної статі співпадає із метою суспільства розібратись, які чинники заважають впровадити та розвиватись другому та третьому рівням пенсійного забезпечення; чітко окреслити, або, принаймні, спробувати окреслити правові межі втручання держави в здійснення недержавного пенсійного забезпечення; з'ясувати фактори впливу на процес гальмування пенсійної реформи; проаналізувати загальну концепцію пенсійної реформи і, можливо, внести свої пропозиції до її поліпшення або уточнення.

Виклад основного матеріалу. Упродовж останнього десятиріччя численні країни почали реформування пенсійних систем, враховуючи довгострокову перспективу. Причому пенсійні проблеми завжди викликають гострі політичні дебати, такі як: у США, Німеччині, Великій Британії та Росії, або ж масові вуличні протести, як в Італії та Франції. В Україні пенсійні питання ще не вийшли «на рівень Італії, чи Франції», однак соціологічні дослідження свідчать, що абсолютна більшість населення не задоволена існуючою пенсійною системою. Крім того, Міжнародний валютний фонд очікує від України затвердження пенсійної реформи, це, насамперед, і було однією з умов виділення нашій державі кредитного траншу. Це проблеми, які вирішуються на макрорівні, а тим часом, на макрорівні пенсійна система покликана сприяти економічному розвитку держави через вклад у фінансову стабільність, рівномірний та адекватний податковий тиск, акумулювання та інвестування «довгих» пенсійних грошей в економіку країни. Пенсійна система України цим вимогам не відповідає. Вона не забезпечує гідний рівень пенсії, створює проблеми у фінансовій системі країни, надмірно тисне на бізнес, є джерелом шкідливих популістських обіцянок [9]. Через незавершеність пенсійної реформи, відсутність другого її рівня, слабку розвиненість третього рівня усі пенсійні зобов'язання нині покладаються винятково на державу, хоча їх слід було б рівномірно розподілити між державою, бізнесом та громадянами. Потрібно чітко визначити межі втручання держави.

Межа втручання держави в здійснення недержавного пенсійного забезпечення в різних країнах встановлюється по-різному. Воно засновується на спеціальних законах про додаткове пенсійне забезпечення, загальному податковому законодавстві, загальних законах про страхову діяльність. Однак це є лише встановлення загальних, мінімально необхідних правил, контроль за їх дотриманням та санкціях (найчастіше – економічних). Звільнення від податків чи пільговий режим оподаткування є найважливішим інструментом державного регулювання діяльності додаткових пенсійних програм. Воно, як правило, служить основним засобом контролю за виконанням всіх інших вимог.

Як вважають дослідники і науковці, втручання держави в діяльність ринків може бути виправдано проявами неефективності ринкового механізму. У фінансових системах, екстерналії, асиметрична інформація і монополія є трьома основними типами прояву неефективності ринкового механізму [8]. Пенсійні фонди несуть в собі інший набір ризиків, ніж інші фінансові інститути, такі як банки. Пенсійні плани є довгостроковими контрактами, і вони складають значну частину грошових накопичень індивіда. Однак наявність активів у пенсійних фондах усуває небезпеку таку як масові вилучення внесків, що можуть виникати при банківських кризах (тобто, екстерналіях). Монополія буде менш проблематичною в індустрії пенсійних фондів, оскільки вхідні бар'єри тут більш низькі, у порівнянні з банківською галуззю.

Наступним негативним наслідком гальмування пенсійної реформи є те, що сьогодні поточні зобов'язання Пенсійного фонду виконуються за рахунок держбюджету, що мінімізує здатність уряду стимулювати економіку за рахунок вільних пенсійних коштів, особливо зараз, в умовах кризи [4].

І хоча альтернативи пенсійній реформі не існує, останніми роками вона загальмувалася. Реформа солідарної системи здійснюється дуже повільно. Накопичувальна система пенсійного забезпечення діє, однак без підтримки держави та за відсутності другого рівня, який планувалося ввести ще в 2007

році, про впровадження третього рівня накопичувальної пенсійної системи не має бути й мови.

Враховуючи існуючий стан системи пенсійного забезпечення, пропонуються наступні пропозиції до урядової концепції пенсійної реформи.

1. Продовжити реформу солідарної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування.

2. Забезпечити соціальну та фінансову справедливість у солідарній системі шляхом запровадження єдиних для всіх громадян правил пенсійного забезпечення винятково за рахунок страхових внесків.

3. Існуючі пільгові пенсійні режими відрегулювати окремим законом, де передбачити сплату надбавок до пенсії лише за рахунок роботодавців через професійні та корпоративні пенсійні фонди.

4. Зміцнити солідарну систему для недопущення фінансових дисбалансів у бюджеті країни, які сьогодні вносить Пенсійний фонд.

З цією метою проект бюджету ПФ розробляти разом з проектом держбюджету у рамках балансу фінансових ресурсів країни та затверджувати Верховною Радою одночасно з держбюджетом на відповідний рік. Сьогодні фінансовий план Пенсійного фонду затверджує уряд, до того ж, часто з великим запізненням.

5. Терміново запровадити накопичувальну систему загальнообов'язкового державного пенсійного страхування. Запровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування може стати ключовим заходом, який здатний вивести країну на новий рівень економічного розвитку, оздоровити фінансову ситуацію, дати поштовх до підйому фондового ринку, підвищити соціальний захист людей [5].

Висновки. Ефективне запровадження загальнообов'язкової накопичувальної пенсійної системи може стати каталізатором наступних позитивних тенденцій. Підвищиться рівень соціального захисту населення завдяки безпосередній участі громадян у накопичувальних пенсійних програмах.

Зараз люди сприймають пенсійну систему як знеособлену сплату податку з надією, що потім їм нарахують пристойну пенсію. Накопичувальне ж пенсійне забезпечення базується на індивідуальних рахунках учасників.

Воно створює умови, які дозволяють людям сприймати внески як особисті персональні заощадження, які будуть їм повернені після досягнення пенсійного віку. Країна накопичує довгострокові інвестиційні ресурси, які будуть використані на розвиток інфраструктури та виведення економіки з фінансової кризи. Знизиться вартість грошей, виникне зацікавленість вітчизняних інвесторів у розширенні внутрішніх запозичень через випуск боргових цінних паперів та здійснення IPO на українському ринку капіталу.

Запровадження другого рівня пенсійної системи підштовхне розвиток недержавного пенсійного забезпечення, добровільну участь громадян у формуванні власної пенсії, посилить їх зацікавлення до інструментів фондового ринку [2,3].

Це також дозволить переорієнтувати частину коштів із споживчого ринку на фондовий, зв'яже надлишкову грошову масу та стримає інфляцію, однак не треба забувати про наступне:

- неспроможність ринку, в формі стримання накопичувального капіталу; як свідчать розрахунки, бюджет ПФ у разі поступового охоплення громадян другим рівнем накопичувальної пенсійної системи втрат не відчує.
- бажання уряду щодо інвестування в державні підприємства, які можуть стати приватними;
- обмеження на вирішення загальнодержавних завдань, що зведе нанівець саму ідею створення накопичувального фонду [8].

Функціонування другого рівня пенсійної системи зміцнить фінансову стабільність в Україні шляхом зміни співвідношення іноземного та українського капіталу на фондовому ринку на користь вітчизняного.

Йдеться про варіант, коли обов'язкові платежі до другого рівня в рік запровадження системи будуть здійснюватися лише на користь осіб, яким

виповниться 40 років. На це із ПФ буде перерозподілено 700 мільйонів гривень – 0,4% видатків відомства.

Наступного року коло можна розширити за рахунок осіб наступної вікової групи, аж до повного охоплення всього зайнятого населення. Швидкість цього процесу має відповідати економічним можливостям держави.

Для запровадження другого рівня пенсійної системи необхідно прийняти відповідний закон, передбачивши там спрямування частини обов'язкових страхових внесків із солідарної системи до недержавних пенсійних фондів. У них уже є досвід з недержавного пенсійного забезпечення, як це передбачено проектом концепції подальшого проведення пенсійної реформи в Україні.

Потрібно також розробити комплекс заходів, які мають здійснювати міністерства та відомства для впровадження другого рівня з визначенням терміну запровадження, вікового цензу учасників та розміру страхових внесків.

Сприяти подальшому розвитку недержавного пенсійного забезпечення – третього рівня пенсійної системи шляхом:

1. Проведення грамотних державних кампаній з роз'яснення переваг участі громадян та роботодавців у недержавному пенсійному забезпеченні.

2. Прийняти зміни до закону про недержавне пенсійне забезпечення, спрямовані на захист прав його учасників.

3. Покращити доступ громадян до інформації про результати роботи недержавних пенсійних фондів (НПФ) та суб'єктів ринку фінансових послуг НПФ.

4. Завершити перехід до єдиної системи розрахунків та оцінки роботи НПФ за основі чистої вартості одиниці пенсійних внесків.

Мета запровадження багаторівневої пенсійної схеми не обмежується розв'язанням структурних проблем чинної системи і зменшенням її уразливості по відношенню до демографічних змін. Однією з цілей пенсійної реформи є також сприяння розвитку ринків капіталу в Україні. Як і інші ощадні установи, пенсійні фонди відіграють важливу роль в економічному розвитку як засоби мобілізації капіталу для довгострокових інвестицій. На відміну від

банків, які з міркувань ліквідності інвестиції загалом обмежуються короткостроковими чи середньостроковими активами, ощадні установи беруть на себе довгострокові зобов'язання, і тому опиняються у вигіднішому становищі для вкладання коштів у довгострокові активи – з точки зору не лише ліквідності, але й ризику.

Реформа може призвести до побудови ефективної, бездефіцитної пенсійної системи, яка буде ефективно працювати на благо багатьох поколінь, гарантувати громадянам максимальну соціальну захищеність, а може бути і інший варіант – крах системи з-за несвоєчасно прийнятих рішень.

Україна сьогодні не зовсім готова в повній мірі здійснити пенсійну реформу. Існує багато причин, які приводять економісти, і соціологи на перевагу її невдачі, але для того, щоб суспільство активно включилось в цей процес, держава в особі науковців, які займаються питаннями державної політики, створюватиме умови для ефективної, прозорої роботи всіх суб'єктів пенсійного середовища для досягнення як економічного, так і соціального ефекту.

Література.

1. Закон України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” від 9 липня 2003 року за №1058–IV // Офіційний вісник України. – 2003. – №33. – С.126.

2. Закон України «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи» від 08.07.2011 № 3668-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – №71. – С.70.

3. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.10.2009 р. № 1224-р “Про схвалення Концепції подальшого проведення пенсійної реформи”; www.pfu.gov.ua.

4. Загальнообов’язкове державне соціальне страхування та пенсійне забезпечення у цифрах і фактах: Статистично-інформаційний огляд

Міністерства праці та соціальної політики України та Пенсійного фонду України. – К.: ПАДКО, 2003. – 47 с.

5. Міфи і дійсність пенсійної реформи. А. Федоренко // КІНТО недержавні пенсійні фонди; серпень 2008.

6. Пенсійна реформа: «Виклик для України» // Аналітично-дорадчий центр Блакитної стрічки ПРООН, 2008.

7. Аналітичні огляди з питань цільової соціальної допомоги в Україні. – ПАДКО. – Київ, 1998. – жовтень. №27. – С. 8–10.

8. Віннер М. Недержавні пенсійні фонди: уроки Казахстану для України // Соціальний захист. – 1998. – Серпень. – С. 79–92.

9. Лібанова Е., Яценко В. Демографічна криза в Україні та її вплив на стабільність пенсійної системи // Україна: аспекти праці. – 1997. – №6. – С. 29–32

10. Надточій Б. Соціальне страхування: Адміністративна організація та фі-нансування // Соціальний захист. – 1998. – №3. – С. 39–42.