

НАЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ СТРАТЕГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

**КРИЗА РОЗПОДІЛЬЧОЇ ПЕНСІЙНОЇ СИСТЕМИ
В УКРАЇНІ ТА НАПРЯМИ ДИВЕРСИФІКАЦІЇ
«ПЕНСІЙНОГО ПОРТФЕЛЯ»**

Аналітична доповідь

Київ–2010

УДК 368.914.001.73(477)
К82

*За повного або часткового відтворення матеріалів даної публікації
посилання на видання обов'язкове*

Автори аналітичної доповіді:

Пищуліна О. М., к. с. н., с. н. с. (керівник авторського колективу);

Коваль О. П., к. е. н.;

Авчухова А. М.

За редакцією к. е. н., с. н. с.,

заслуженого економіста України Я. А. Жаліла

Електронна версія: <http://www.niss.gov.ua>

К82 **Криза** розподільчої пенсійної системи в Україні та на-
прями диверсифікації «пенсійного портфеля»: аналіт. доп. /
О. М. Пищуліна, О. П. Коваль, А. М. Авчухова. – К.: НІСД,
2010. – 104 с.

ISBN 978–966–554–110–3

Оцінено сучасне становище пенсійної системи, її основні вади та причини необхідності невідкладного реформування, наведено чинники, що ускладнюють проведення пенсійної реформи в країні. Наголошено на необхідності запровадження системи II рівня як потужного стимулу для трансформації системи I рівня. Визначено концептуальні засади впровадження та державного регулювання накопичувального рівня пенсійного страхування, а також першочергові заходи державної політики щодо реформування пенсійної системи України. У додатку друкуються матеріали засідання «круглого столу» «Криза розподільчої пенсійної системи в Україні та напрями диверсифікації «пенсійного портфеля», що відбувся 15 вересня 2010 року в Національному інституті стратегічних досліджень.

Для фахівців у сфері пенсійної реформи.

ISBN 978–966–554–110–3

© Національний інститут
стратегічних досліджень, 2010

ВСТУП

Пенсійне забезпечення в Україні є основною складовою системи соціального захисту. Це спричинено значною часткою пенсіонерів у складі населення, що наразі сягає 28,6 % (і згідно з прогнозами у 2015 році збільшиться до 31 %), а також питомою вагою пенсійних виплат у сукупних соціальних трансфертах.

Необхідність розробки довгострокової стратегії розвитку пенсійної системи обумовлена її незадовільною ефективністю в частині фінансування державних пенсійних зобов'язань із власних джерел і, відповідно, швидким посиленням розбалансування бюджету Пенсійного фонду України (ПФУ), зростанням його залежності від держбюджетних трансфертів, відставанням динаміки рівня життя пенсіонерів, які сформували свої пенсійні права переважно в умовах дії радянського пенсійного законодавства.

Реформа пенсійної системи в Україні покликана змінити баланс економічних і соціальних інтересів у державі, посилити стимули до праці та детинізації заробітної плати, заохочувати заощадження застрахованих осіб на старість, диверсифікувати джерела фінансування пенсій завдяки поєднанню внесків на соціальне страхування та обов'язкових і добровільних накопичень. Проте низька заробітна плата, що у третини працюючих не перебільшує прожитковий мінімум, вилучення значної частини працюючих із загальної системи сплати внесків до Пенсійного фонду та високий рівень демографічного навантаження на працездатне населення особами пенсійного віку обумовлюють незбалансованість вітчизняної пенсійної системи.

Слід констатувати, що на сьогодні пенсійну реформу в частині диверсифікації пенсій, на жаль, провалено. Україна – єдина країна пострадянського простору, де пенсійна реформа цілісно не сформована і не втілена в життя. Разом з тим серед урядовців, науковців, законодавців, роботодавців, профспілок та учасників фондового ринку й досі відсутня єдина думка щодо напрямів, заходів та механізмів дій окремих складових пенсійної реформи. Занепокоєння викликають відсутність системного бачення змін у пенсійній системі та обмежене розуміння пенсійної реформи, що наразі фактично зводиться до проблем суто фіскального характеру, зокрема необ-

хідності збалансування бюджету Пенсійного фонду. Наразі обговорення пенсійної реформи фактично звелось до непродуктивної політизованої дискусії щодо збільшення пенсійного віку.

Програма економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» охоплює широкий набір стратегічних перетворень, зокрема щодо стабілізації пенсійної системи як одного з головних ризикових чинників розвитку вітчизняної економіки в довгостроковій перспективі. Програма реформ поставила амбітні завдання формування сталого економічного механізму пенсійного забезпечення на довгострокову перспективу, створення умов для отримання гідної пенсії тим особам, які вже вийшли на пенсію, і тим, у кого це попереду.

Складність поставлених завдань адекватна складності та глибини накопичених за роки незалежності економічних проблем пенсійної системи, що доповнюються впливом загальносвітових тенденцій і, зокрема, демографічною кризою, що поглиблюється, та кризою фінансовою.

Кардинальне вирішення проблеми чинників пенсійної системи перебуває поза межами лише пенсійної реформи, адже охоплює широке коло питань. Для того, щоб реалізувати ефективні інструменти державного регулювання пенсійної системи, необхідно спиратися на чинники, що визначають її розвиток, зокрема:

- *макроекономічні* (темпи зростання та структура ВВП, частка в ньому оплати праці, індекс споживчих цін, кількісні характеристики становища на ринку праці);
- *демографічні* (народжуваність, смертність, тривалість життя, віково-статева структура населення);
- *соціально-трудові* (ситуація на ринку праці, період трудової активності і структура трудового стажу, рівень оплати праці (доходи) осіб, які сплачують внески, величина прожиткового мінімуму працездатного та непрацездатного населення);
- *власне пенсійні* (нормативні вимоги до умов виходу на пенсію, пенсійні схеми та пенсійні програми, історично обумовлена організаційна структура самої пенсійної системи, що склалася).

Наведені чинники обмежують формування економічних механізмів регулювання розвитку пенсійної системи і мають бути враховані при формуванні довгострокових цільових орієнтирів її розвитку.

Цілком очевидно, що глибока пенсійна реформа є складною не тільки для технічного виконання, а й політичної кон'юнктури. Так, в умовах політичної стабільності та економічного зростання Україна мала шанс на відносно безболісний перехід до накопичувальної пенсійної системи. На жаль, цей шанс не було реалізовано. Проте незалежно від того, за яким макроекономічним сценарієм відбудеться подальший розвиток України, санація пенсійної сфери ще довго залишиться однією з найактуальніших соціально-економічних проблем.

Представлене дослідження присвячене аналізу сучасного становища пенсійної системи України, основних заходів невідкладної та відкладеної дії щодо процесу реформування, механізмів диверсифікації джерел фінансування пенсій, а також основних умов переходу від розподільчої до розподільчо-накопичувальної моделі пенсійно-го забезпечення.

1. СУЧАСНЕ СТАНОВИЩЕ ПЕНСІЙНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

Сьогоднішнє незадовільне становище пенсійної системи свідчить про необхідність коригування процесів подальшого проведення пенсійної реформи, передусім пом'якшення фінансового тиску на Пенсійний фонд України через поступовий перехід до посилення ролі накопичувальних складових пенсійної системи (II і III рівень). Це забезпечить належний рівень заміщення заробітної плати пенсією та мобілізує довгострокові інвестиційні ресурси, необхідні для модернізації вітчизняної економіки.

Протягом 2004-2009 років було досягнуто певних позитивних зрушень у сфері пенсійного забезпечення. Так, на відміну від більшості країн, де проводилася пенсійна реформа, за нормами нового пенсійного законодавства, що було введено в дію з 2004 року, в Україні було перераховано раніше призначені пенсії; запроваджено нову формулу обчислення пенсії, що здійснюється лише із заробітку, з якого були сплачені страхові внески до Пенсійного фонду; збільшено період трудової діяльності, за який урахується заробітна плата для призначення пенсії тощо. Такі дії дозволили відновити відносну соціальну справедливість і залежність розміру пенсії від заробітної плати, з якої сплачено внески до Пенсійного фонду

України, та заохотити до тривалішої участі у формуванні ринку праці. Але на сьогодні українська пенсійна система має **дві основні вади: низький рівень пенсій та незадовільний фінансовий стан ПФУ.**

1.1. Низький рівень пенсій

Середній розмір пенсії за віком у 2009 році склав 942,7 грн., що перевищує прожитковий мінімум для осіб, які втратили працездатність, лише на 89 % (табл. 1).

Таблиця 1

Динаміка показників системи пенсійного забезпечення протягом дії пенсійної реформи (на початок року)

Показник	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*
Середній розмір пенсії за віком (грн)	194,2	323,8	417,7	497,0	798,9	942,7	1033
Середня заробітна плата (грн)	590,1	806,3	1041,0	1351,4	1806,2	1906,0	2110
Коефіцієнт заміщення	0,33	0,40	0,40	0,37	0,44	0,49	0,48
Прожитковий мінімум для осіб, які втратили працездатність (грн)	284,69	332,0	366,0	411,0	498,0	573,0	695,0
Відношення середньої пенсії до прожиткового мінімуму	0,68	0,98	1,19	1,31	1,70	1,64	1,48
ВВП у фактичних цифрах (млн грн)	345113	441452	544153	720731	948056	914720	-

* на 1 квітня 2010 р.

Вочевидь, існуючий рівень пенсій не забезпечує гідного життя осіб похилого віку, особливо у великих містах.

Згідно з чинним законодавством пенсії виплачуються переважно за рахунок страхових внесків, найбільшу частку у структурі яких (91 %) складають нарахування за тарифом 33,2 %. У цілому за 2009 рік середній тариф нарахованих страхових внесків становив 34,5 %, у 2008 році –

34,3 %, у 2007 році – 33,5 %, у 2006 році – 32,5 %¹. Такий рівень можна вважати середнім по Європі. Подальше його підвищення, на думку спеціалістів, неминуче призведе до поглиблення процесів тінізації.

Однак коефіцієнт заміщення за роки реформи зростав та у 2009 р. склав 0,49, або 49 % (0,48 – у 2010 р.) Для порівняння: в Італії та Іспанії коефіцієнт заміщення складає 90 %, у Швеції та Німеччині – 65 %, у Франції, Японії, США – 50 %², тобто Україна має хоча й менший, але співставний показник. Таким чином, формальні параметри існуючої пенсійної системи (тариф нарахування страхових внесків та коефіцієнт заміщення) відповідають світовій практиці. Тому причинами низького рівня пенсій в абсолютному обчисленні є величина об'єкта справляння страхових внесків і диспропорція між кількістю працюючих та осіб непрацездатного віку.

Величина об'єкта справляння страхових внесків є, з одного боку, наслідком надмірної тінізації економіки. Одним із виявів тінізації є занижений розмір офіційного фонду оплати праці. Так, середня заробітна плата за 2009 рік склала 1906 грн. Відповідно середній розмір страхового внеску сягнув 632,8 грн.

Отже, *проблема низького рівня пенсій в Україні має коріння у низькому рівні офіційної заробітної плати, на яку нараховуються страхові внески*. З іншого боку, низький рівень заробітної плати є наслідком низької продуктивності праці.

Зростання диспропорцій між кількістю працюючих та осіб непрацездатного віку. На сьогодні на 10 платників страхових внесків припадає майже 9 осіб пенсійного віку, і ця тенденція в майбутньому лише посилюватиметься. Згідно з демографічними прогнозами населення України працездатного віку зменшиться з 27,2 млн у 2009 році до 22,9 млн у 2025 році та 17 млн у 2050 році³. До того ж слід мати на увазі, що

¹Звіт Рахункової палати України про результати аналізу формування та використання бюджету ПФУ [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16727325;jsessionid=6187D81FAEA4A846A2AB740640200244>

²Конвенція МОТ 1967 р. № 128 «Про допомогу за інвалідністю, за старістю, за втратою годувальника» визначила рекомендований рівень пенсії за віком у 45 %. Доповнююча рекомендація МОТ 1967 р. № 131 – в 55 % [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://avivapensions.ru/analytics/g1/download_el_7057.php

³Аналітично-дорадчий центр Блакитної стрічки. Демографічні та фінансові передумови пенсійної реформи в Україні: прогноз – 2050 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://brc.undp.org.ua>

кількість платників внесків на пенсійне страхування є суттєво меншою, ніж кількість працездатних осіб.

Водночас за збереження існуючих параметрів чисельність населення пенсійного віку збільшиться з 11,7 млн у 2009 році до 14 млн у 2050 році.⁴ Як наслідок, якщо у 2009 році на 100 платників внесків припадало 88 пенсіонерів, то вже у 2025 році їх кількість зрівняється, а у 2050 році на 100 платників внесків припадатиме 125 пенсіонерів⁵. Це означає, що за відсутності реформ коефіцієнт заміщення із сьогоднішніх 49 % може знизитися у 2050 році до 35 %.

Низький рівень пенсій спонукає значну частину пенсіонерів до продовження трудової діяльності після виходу на пенсію. Так, станом на 31 грудня 2008 року облікова чисельність найманих працівників, що отримують пенсію, складала 1951,2 тис. осіб (з них жінок 1123,0 тис. осіб), або 17,3 % загальної облікової чисельності штатних працівників⁶. Найбільше таких працівників у промисловості (556,8 тис. осіб, з них жінок – 235,4 тис.), сферах освіти (359,3 тис. осіб, з них жінок – 260,5 тис.), охорони здоров'я та надання соціальної допомоги (300,2 тис. осіб, з них жінок – 250,5 тис.) та операцій з нерухомим майном, оренди, надання послуг підприємцям (152,0 тис. осіб, з них жінок – 82,8 тис.).

У регіональному розрізі найбільша кількість працюючих пенсіонерів зосереджена в Донецькій області (264,5 тис.), м. Києві (202,1 тис.), Дніпропетровській (175,1 тис.), Харківській (130,9 тис.) та Луганській (112,7 тис.) областях.

Сучасна практика оформлення пенсії без звільнення з роботи (за винятком деяких категорій) сприяє тому, що по досягненні пенсійного віку багато працівників зберігають за собою робочі місця, одержуючи одночасно і пенсію, і дохід від зайнятості. Існує думка, що такий стан справ свідчить про значний залишок потенціалу працездатності. Проте, на нашу думку, *продовження трудової діяльності у пенсійному віці більшою мірою є вимушеним кроком, спрямованим на подолання бідності.* Опосередкованим підтвердженням цього можна вважати той факт, що значна кількість працюючих

⁴Аналитично-дорадчий центр Блакитної стрічки. Демографічні та фінансові передумови пенсійної реформи в Україні: прогноз – 2050 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://brc.undp.org.ua>

⁵Там само.

⁶Праця України у 2008 році: стат. збірник.- К.: Держкомстат України, 2009.

пенсіонерів зосереджена у сфері бюджетних закладів з низьким рівнем заробітної плати.

Окремим доказом цієї точки зору є результати дослідження суспільної думки щодо пенсійної реформи⁷. Так, на запитання «Як Ви гадаєте, чи матимете Ви достатній дохід для забезпечення гідного життя після виходу на пенсію у майбутньому?» 70 % респондентів надали негативну відповідь, а позитивну – лише 16 %.

Тому головною мотивацією продовження трудової діяльності після виходу на пенсію слід вважати не тільки і не стільки залишок потенціалу працездатності, скільки низький рівень пенсій, що не забезпечує гідного існування людини.

1.2. Фінансове становище ПФУ

Пенсійна система лише тоді може вважатися досконалою, коли вона є фінансово стабільною і захищеною від ризиків. Пенсійні витрати протягом останніх років неухильно зростали та сягнули у 2009 році 17 % ВВП⁸, що є найвищим показником у Європі за винятком Італії. Для порівняння: середній рівень державних видатків на пенсії у країнах Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) у 2005 році склав 7 % ВВП⁹.

Як державний фінансовий інститут Пенсійний фонд України є складовою бюджетно-фінансової системи, що здійснює адміністрування солідарної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування через систему акумуляування і розподілу коштів. Структура бюджету Пенсійного фонду України характеризується складною полікомпонентною структурою бюджетоутворюючих показників дохідної і видаткової частин бюджету. Так, потреби держави на виплату державної пенсії величезні й сягають понад 14,2 млрд грн щомісяця. Видатки ПФУ за 2009 рік – 165,7 млрд грн, тоді як власні доходи установи становили лише 103,1 млрд грн.

⁷Пенсійна реформа в Україні: дослідження суспільної думки. 2010. – 22 липня. – С. 16.

⁸Пенсійна реформа: що заважає // Дзеркало тижня, -№12 (792), – 27 березня 2 квітня 2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dt.ua/2000/2650/68947/>

⁹Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй в Україні. Аналітично-дорадчий центр Блакитної Стрічки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://brc.undp.org.ua/ua/press/news/134>

Бюджет ПФУ у 2009 році виконано з дефіцитом у розмірі 31 млрд грн., або в 2,4 разу більше запланованого. Своєчасна виплата пенсій громадянам упродовж 2009 року була забезпечена Пенсійним фондом лише завдяки отриманню на постійній основі позичок з єдиного казначейського рахунку на загальну суму 36 млрд грн, з яких 17,4 млрд грн на кінець року залишилися непогашеними¹⁰ (рис. 1).

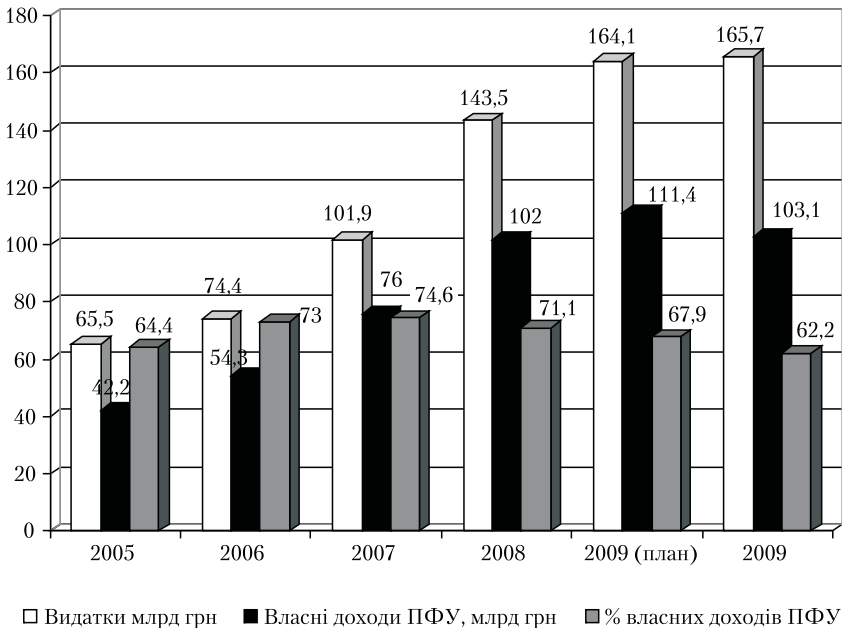


Рис. 1. Видатки і власні доходи Пенсійного фонду України*

* Джерела: Пенсійний фонд, видання «Пенсійний кур'єр»

Дефіцит бюджету Пенсійного фонду України на 2010 рік визначений у розмірі 26,595 млрд грн. Лише за січень-квітень поточного року дефіцит фонду склав близько 7 млрд грн, що можна вважати

¹⁰Звіт Рахункової палати України про результати аналізу формування та використання бюджету ПФУ. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16727325;jsessionid=6187D81FAEA4A846A2AB740640200244>

плановим показником¹¹. Єдиним джерелом балансування бюджету ПФУ є дотації з державного бюджету (рис. 2, 3).

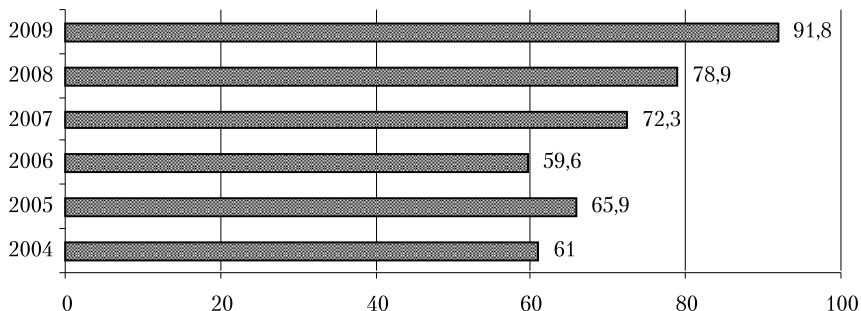


Рис.2. Видатки Пенсійного фонду порівняно з доходами держбюджету без трансфертів до ПФУ, %

Джерела: Держкомстат, Пенсійний фонд

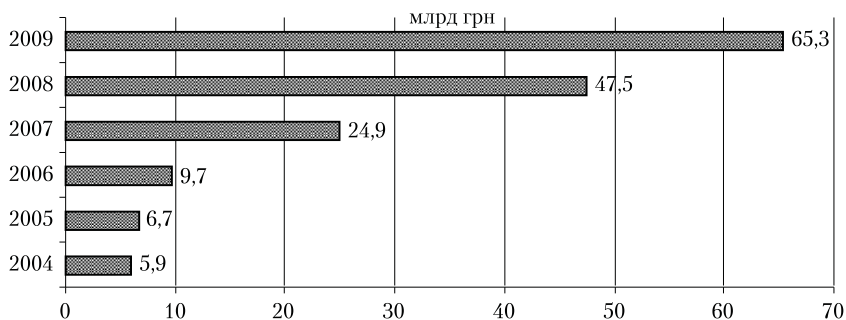


Рис. 3. Трансферти ПФУ з держбюджету, млрд грн

Джерела: Верховна рада, Пенсійний фонд

До основних причин розбалансування бюджету ПФУ можна віднести такі. *Системне порушення принципу економічної залежності витраток споживання від отриманих доходів та ВВП.* Умовою

¹¹Економічна правда [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.epravda.com.ua/news/2010/05/21/236140/>

стійкого розвитку економіки в умовах депопуляції та старіння населення є одночасне виконання двох умов:

- випередження темпів зростання ВВП відносно доходів працюючого населення;
- випередження темпів зростання доходів працюючого населення відносно рівня пенсій.

За період пенсійної реформи (2004–2009 рр.) спостерігалася цілком протилежна картина: протягом вказаного періоду середня пенсія зросла у 4,85 разу (з 194,2 до 942,7 грн), тоді як середня зарплата зросла у 3,23 разу (з 590 до 1906 грн), а ВВП лише у 2,68 разу (з 341113 до 914720 млрд грн). Причому на річних інтервалах пряма тенденція спостерігається лише у 2007 році (1,19 – 1,30 – 1,32 відповідно). Для порівняння: прогнозна середня пенсія за 2010 рік складе 1032,53 грн, тоді як середня заробітна плата дорівнюватиме 2245 грн, а ВВП становитиме 1083,1 млрд грн (1,10–1,18).

Дисбаланс розвитку відносин учасників пенсійної системи в межах дохідної та видаткової частин бюджету Пенсійного фонду України. Так, тенденції щодо формування співвідношення чисельності осіб пенсійного віку до осіб працездатного віку, що є визначальним у формуванні показників видаткової частини бюджету, та співвідношення чисельності отримувачів пенсій до кількості платників страхових внесків, що засвідчує навантаження на дохідну частину бюджету ПФУ, мають негативний характер.

Низька якість управлінських рішень. Виконання бюджету Пенсійного фонду у 2008-2009 роках супроводжувалося прийняттям Кабінетом Міністрів України управлінських рішень, що порушували норми Закону № 1058¹² «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» та поглиблювали розбалансування бюджету.

На порушення вимог статей 9, 28 та 73 зазначеного Закону у 2008-2009 роках постановами Кабінету Міністрів України від 16.07.2008 № 654 та від 11.03.2009 № 198 підвищено мінімальні пенсійні виплати понад розміри, встановлені ст. 28, замість врегулюю-

¹²Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування : закон України від 9 липня 2003 р., № 1058-IV (зі змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>

вання цих питань у законодавчому порядку. Це зумовило додаткове навантаження на бюджет Пенсійного фонду у сумі 4,1 млрд грн¹³.

На порушення п. 6 ст. 19 і п. 6 ст. 20 Закону «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», ст. 25 Закону України «Про Державний бюджет України на 2009 рік», частини другої ст. 52 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» протокольним рішенням уряду від 23.07.2009 № 48 відтерміновано майже на 3 місяці сплату страхових внесків до Пенсійного фонду державними вугледобувними підприємствами. Як наслідок, за цей період Пенсійний фонд недоотримав страхових внесків в обсязі 1 млрд 108,2 млн грн¹⁴.

Наявність пільг зі сплати страхових внесків. У 2009 році Пенсійний фонд недоотримав 5,3 млрд грн внаслідок законодавчої невизначеності фіксованого розміру страхового внеску для фізичних осіб – суб'єктів підприємницької діяльності та членів їх сімей, які беруть участь у здійсненні ними підприємницької діяльності, з-поміж платників єдиного та фіксованого податків (1,5 млрд грн); законодавчого встановлення часткової сплати страхових внесків за окремі категорії застрахованих осіб (1,7 млрд грн.) та наявності пільг зі сплати страхових внесків підприємствами всеукраїнських громадських організацій інвалідів, у яких кількість інвалідів складає не менше 50 % загальної чисельності працюючих (2,1 млрд грн)¹⁵.

Здійснення ПФУ низки невластивих йому видатків. Понад 1,8 млрд грн власних коштів Пенсійного фонду спрямовано на здійснення видатків, передбачених п. 2 розділу XV «Прикінцеві положення» Закону № 1058¹⁶.

Високі темпи скорочення кількості застрахованих осіб і страхувальників. Упродовж 2009 року кількість страхувальників, які перебувають на обліку в Пенсійному фонді, скоротилася на 203 100 осіб, а середньооблікова кількість застрахованих – на 950 000 осіб.¹⁷

¹³Звіт Рахункової палати України про результати аналізу формування та використання бюджету ПФУ [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16727325;jsessionid=6187D81FAEA4A846A2AB740640200244>

¹⁴Там само.

¹⁵Там само.

¹⁶Там само.

¹⁷Там само.

Підсумовуючи, можна зазначити, що *обидві вказані вади (низький рівень пенсій та фінансове становище ПФУ) на сьогодні набули системного характеру, тобто не можуть бути виправлені за допомогою локальних заходів без реформування солідарної системи.*

При цьому слід мати на увазі, що кардинальне вирішення проблеми підвищення рівня життя пенсіонерів перебуває поза межами пенсійної системи. Збільшення коефіцієнта заміщення будь-якими заходами, хоча й до 100 %, в рамках реформування лише пенсійної системи не вирішить проблеми бідності непрацездатних осіб.

Однак це не означає, що існуюча на сьогодні пенсійна система не підлягає модернізації в частині реформування солідарної, запровадження накопичувальної складової та стимулювання недержавного пенсійного забезпечення.

2. РЕФОРМУВАННЯ СОЛІДАРНОЇ СИСТЕМИ

Заходи з реформування солідарної системи пенсійного забезпечення можна поділити на дві групи:

- заходи невідкладної дії, спрямовані на ліквідацію (зменшення) поточного дефіциту бюджету ПФУ. Наприклад, підвищення страхового внеску для фізичних осіб-СПД, які обрали особливий спосіб оподаткування, до мінімального¹⁸. Ці заходи спрямовані на термінове балансування бюджету ПФУ без безпосереднього впливу на розміри пенсій майбутніх пенсіонерів;
- заходи відкладеної дії, спрямовані на уповільнення дії негативних чинників у майбутньому. Прикладом можуть бути заходи з підвищення пенсійного віку для всіх або певних категорій громадян. Ці заходи спрямовані на перспективне балансування бюджету ПФУ та зачіпають інтереси майбутніх пенсіонерів.

При цьому слід мати на увазі, що *обидві групи заходів спрямовані на подолання поточного та майбутнього дефіциту бюджету ПФУ*

¹⁸Про внесення змін до законів України «Про Державний бюджет України на 2010 рік» та «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»: закон України від 08.07.2010 р. № 2461-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http:// search.ligazakon.ua](http://search.ligazakon.ua)

і жодним чином не вплинуть на величину коефіцієнта заміщення, а відтак і на розмір середньої пенсії. Вивільнені при цьому кошти держбюджету можуть бути спрямовані на фінансування освіти, медицини, соціальних програм тощо.

2.1. Заходи невідкладної дії

Законодавче обмеження об'єкта справляння страхових внесків максимальною величиною. Відповідно до чинного законодавства максимальна величина, з якої сплачуються страхові внески до Пенсійного фонду, відповідає 15 розмірам прожиткового мінімуму для працездатних осіб (до 01.11.2009 становила 10 тис. 35 грн і відповідала рівню 2008 року, з 01.11.2009 – 11 тис. 160 грн). За даними Рахункової палати України, у 2009 році через встановлення на законодавчому рівні максимального обмеження Пенсійний фонд недоотримав майже 6 млрд гривень¹⁹. Слід мати на увазі, що обмеження максимальної величини об'єкта справляння страхових внесків одночасно є обмеженням величини майбутньої пенсії, оскільки базою для її нарахування є суми, з яких сплачено страхові внески.

Отже, цей захід повинен супроводжуватися законодавчим обмеженням максимального рівня пенсій, що відноситься до заходів відкладеної дії.

Скасування пільг з нарахування страхових внесків. Підприємства всеукраїнських громадських організацій інвалідів, у яких кількість інвалідів становить не менше ніж 50 % загальної чисельності працюючих, збір на обов'язкове державне пенсійне страхування сплачують за ставкою 4 % від об'єкта оподаткування для всіх працюючих на підприємстві. Виходячи з фонду оплати праці цих підприємств (7 млрд 172,7 млн грн), у 2009 році недоотримано страхових внесків у сумі 2,1 млрд грн²⁰.

Оптимізація управлінських видатків. Згідно із ст. 73 Закону «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» управлінські

¹⁹*Звіт* Рахункової палати України про результати аналізу формування та використання бюджету ПФУ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16727325?jsessionid=6187D81FAEA4A846A2AB740640200244>

²⁰Там само.

видатки Пенсійного фонду здійснюються за рахунок власних коштів ПФУ. До 2005 року обсяги цих видатків встановлювалися законом про державний бюджет на відповідний рік та обмежувалися у відсотковому відношенні до передбачених доходів ПФУ. Отже, Пенсійний фонд, що на сьогодні є центральним органом виконавчої влади, утримується за рахунок власних коштів, а не за рахунок коштів державного бюджету, як усі інші центральні органи виконавчої влади.

З 2005 року обсяги видатків на управлінську мету законодавчо не обмежуються: у 2009 році, наприклад, на це спрямовано 1,9 млрд грн.

2.2. Заходи відкладеної дії

Обмеження максимального рівня пенсій. Середній розмір пенсії на початок 2009 року (без урахування пенсій військовослужбовців) у цілому становив 898,36 грн, на кінець року – 1032,53 грн.

Середній розмір державної пенсії в Україні у березні 2010 року становив 1 033 грн на місяць. При цьому на початок 2010 року пенсії в розмірі до 600 грн отримували 1,6 % загальної кількості пенсіонерів, від 600 грн до 800 грн – 51,7 %, від 800 грн до 1000 грн – 16,6 %, від 1000 грн до 1500 грн – 16,6 % і понад 1500 грн – 13,5 %.

Диспропорція в розмірі пенсій різних категорій громадян викликає соціальне напруження та створює додаткове навантаження на пенсійну систему. Існує кілька пропозицій щодо регулювання максимального рівня пенсій. Найбільш обґрунтованими слід вважати обмеження максимальної пенсії десятьма або дванадцятьма мінімальними (на сьогодні 7090,0 грн і 8508,0 грн відповідно). Сьогодні під дію цього заходу підпадають:

- 893 особи, які отримують пенсію за Законом України «Про статус народного депутата України» і середній розмір пенсії яких становить 15 443,23 грн. Економія коштів складе відповідно 89,5 та 74,3 млн грн на рік;
- 103 особи, які отримують пенсію за Законом України «Про Кабінет Міністрів України» і середній розмір пенсії яких становить 10 404,85 грн. Економія коштів складе відповідно 4,1 та 2,3 млн грн на рік.

Слід зазначити, що частина спеціальних законів, що регулюють виплату пенсій окремим категоріям громадян, уже містить норму щодо дванадцятиразового обмеження максимальних пенсій.

Відтермінування дострокових пенсій. Йдеться передусім про призупинення виплат дострокових пенсій до досягнення пенсійного віку військовослужбовцями, співробітниками МВС тощо. Визначений пенсійний вік для чоловіків та середній розмір пенсії для цієї категорії у 1702 грн забезпечить за умови відтермінування протягом 15 років економію у сумі 817 млн грн на рік.

Звільнення ПФУ від невластивих функцій. Протягом 2009 року ПФУ виплатив понад 1,8 млрд грн особам, які працювали або працюють на підземних роботах, на роботах з особливо шкідливими і особливо важкими умовами праці за списком № 1 та на інших роботах із шкідливими і важкими умовами праці за списком № 2 виробництв, робіт, професій, посад і показників, затверджених Кабінетом Міністрів України, та мають право на призначення пенсії за віком на пільгових умовах. Такі пенсії мають виплачуватися через професійні та корпоративні фонди, а джерелом їх доходів повинні бути додаткові внески підприємств, що використовують працю вищезазначених категорій робітників.

Підвищення пенсійного віку з одночасним продовженням страхового стажу. Через свою соціальну гостроту ця проблема вже досить тривалий час є предметом жвавого обговорення спеціалістів та громадськості. На нашу думку, прихильники цього заходу, як правило, оперують одним реальним та кількома псевдоаргументами.

Єдиним реальним і вагомим аргументом на користь підвищення пенсійного віку є часткове та тимчасове балансування бюджету ПФУ.

Псевдоаргументами, на нашу думку, є такі.

1. Можливість розширення розвитку людського потенціалу та реалізації трудових прав завдяки продовженню активного життєвого та трудового періодів.

Чинне законодавство не означає автоматичного витіснення людини з ринку праці. Для деяких категорій настання пенсійного віку означає лише неможливість працювати в чинному статусі (наприклад, державні службовці), залишаючи при цьому можливість продовження трудової діяльності на інших засадах. Прибічники заходу зазвичай стверджують, що фактично лише незначна части-

на пенсіонерів (близько 20 %) продовжують працювати. Це дійсно так, але, на нашу думку, внаслідок дії двох чинників: незадовільного стану здоров'я осіб, які досягли пенсійного віку, та особливостей вітчизняного ринку праці.

2. Підвищення рівня життя пенсіонерів завдяки збільшенню ставки та розміру пенсій.

Дійсно, завдяки додатковому страховому стажу підвищується розмір пенсії, але ж одночасно відтермінується право на її отримання.

3. Пом'якшення проблеми дефіциту робочої сили як альтернативи залучення її з-за кордону.

Цей аргумент міг би бути вельми вагомим, проте він не враховує нинішні тенденції на ринку праці. У 2009 році безробітне населення працездатного віку, зареєстроване у державній службі зайнятості, склало 693,1 тис. осіб, або 2,5 % населення працездатного віку та 3,4 % економічно активного населення. При цьому навантаження незайнятого населення на одне вільне робоче місце склало 8,0 осіб²¹.

4. Збільшення ВВП. Деякі спеціалісти вважають, що підвищення пенсійного віку збільшить кількість працюючих, наслідком чого буде збільшення обсягів виробництва та надходжень до ПФУ.

Цей аргумент дійсно міг би бути справедливим, якщо б підвищення пенсійного віку супроводжувалося одночасним збільшенням кількості робочих місць. На жаль, такого не відбувається: кількість робочих місць визначається рівнем економічного розвитку країни та жодним чином не залежить від пенсійного віку громадян. Натомість у результаті знизиться коефіцієнт обігу робочої сили, загостриться проблема «першого робочого місця», що спричинить додатковий тиск на ринок праці.

Аргументами проти, що, на нашу думку, не можуть залишитися поза увагою, слід вважати:

- збільшення контингенту пенсіонерів за інвалідністю. Відсутність можливості одержати пенсію за віком спонукатиме людей передпенсійного віку, які мають проблеми зі здоров'ям, звертатися за призначенням пенсії по інвалідності. Відтак, побічним

²¹[Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2007/rp/ean/ean_u/osp_rik_07u.htm

ефектом заходу стане невідповідність скорочення загальної чисельності пенсіонерів скороченню кількості пенсіонерів за віком;

- додатковий тиск на службу зайнятості. На сьогодні самостійний пошук роботи особами передпенсійного віку є вельми проблематичним. Єдиним виходом для більшості таких осіб залишається реєстрація у державній службі зайнятості. У разі підвищення пенсійного віку ця тенденція лише посилиться;
- загострення проблеми народжуваності. Підвищення пенсійного віку для жінок може створити додаткові перепони при прийнятті молодими сім'ями рішень щодо кількості дітей.

Нині обговорюються кілька варіантів підвищення пенсійного віку²².

1. Підвищення пенсійного віку для жінок на 5 років:

- одномоментне встановлення 60-річної межі в 2012 році (радикальний варіант);
- поступове підвищення пенсійного віку на півроку щорічно починаючи з 2012 року (вихід на 60-річну межу у 2021 р. (поступовий варіант);

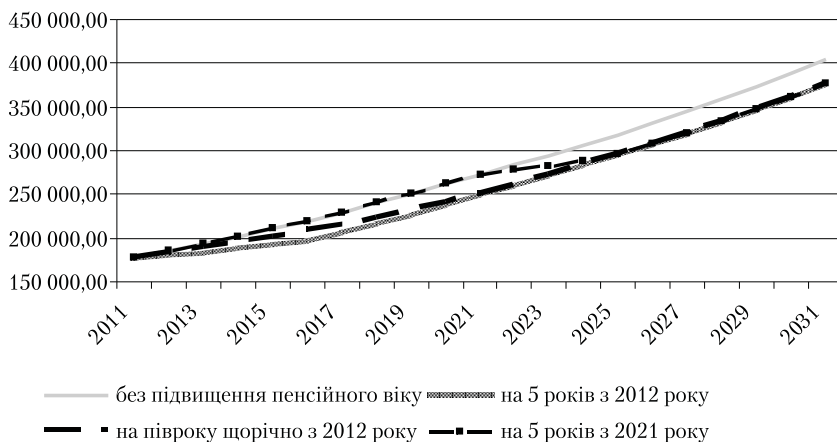


Рис. 4. Вплив підвищення пенсійного віку для жінок на видатки ПФУ, млн грн

²² Аналітично-дорадчий центр Блакитної стрічки. Демографічні та фінансові передумови пенсійної реформи в Україні: ПРОГНОЗ 2050 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://brc.undp.org.ua>

- встановлення 60-річної межі для жінок у 2021 році (віддалений варіант).

2. Подальше підвищення пенсійного віку для жінок та чоловіків до 62 (65) років.

Вплив підвищення пенсійного віку для жінок на видатки ПФУ наведено на рис. 4. Початкові умови розрахунку: середня пенсія у 2010 році – 1032,53 грн, щорічне підвищення середньої пенсії – 4 %.

Радикальний варіант у короткочасній перспективі (до 2016 року) виглядає як такий, що має більше переваг, адже зменшує дефіцит бюджету ПФУ у середньому більше ніж на 4 млрд грн щорічно, тоді як поступовий варіант – на 2 млрд грн. Наприклад, у 2016 році дефіцит бюджету ПФУ з використанням радикального варіанта буде зменшено на 22 млрд, тоді як за поступовим варіантом – лише на 11 млрд грн.

Але після 2016 року ефективність радикального варіанта відносно знижується. Обсяги дефіциту бюджету залишаються на рівні 22-23 млрд грн. Тоді як поступовий варіант, маючи майже лінійний характер, залишається однаково ефективним до 2021 року. У 2021 році ефективність варіантів зрівнюється, а у 2024 році до них приєднується й віддалений варіант.

Отже, суто з фінансової точки зору слід надати перевагу радикальному варіанту підвищення пенсійного віку для жінок. Але, зважаючи на особливу соціальну гостроту питання, все ж рекомендуємо зупинитися на поступовому варіанті.

Щодо підвищення страхового стажу зазначимо таке. Безумовно, у разі підвищення пенсійного віку слід збільшувати і страховий стаж. Причому алгоритми збільшення обох параметрів мають збігатися, за винятком радикального варіанта, за якого страховий стаж для жінок має досягти 25 років у 2017 році.

Підсумовуючи всі аспекти та наслідки підвищення пенсійного віку, можна дійти такого висновку. Оскільки підвищення пенсійного віку в Україні не має підтримки суспільства, адже відповідно до результатів дослідження громадської думки²³ більше респондентів підтримують зменшення пенсійного віку для чоловіків

²³Суспільство і соціальна політика. Результати опитування населення України щодо ставлення до пенсійного забезпечення та пенсійної реформи. Агентство США з міжнародного розвитку (USAID–22 липня 2010 <http://ukrsocium.com/novini/susplstvo/2524-2010-07-23-12-32-22>)

до 55 років, аніж підвищення пенсійного віку для жінок, причому відсутність підтримки є майже однаковою в усіх регіонах, вікових групах та незалежно від рівня освіти²⁴, підвищення пенсійного віку призведе до загострення ситуації у суміжних галузях суспільного устрою: ускладнить ситуацію на ринку праці, спричинить додатковий тиск на службу зайнятості та може справити негативний вплив на рівень народжуваності.

Таким чином, *підвищення пенсійного віку не має жодного вагомого аргументу «за», крім часткового, короткотривалого поліпшення фінансового стану ПФУ*. При цьому за підсумками суспільно-політичної дискусії та відповідно до поточних ініціатив уряду визначено доцільним обмежитися поступовим підвищенням пенсійного віку для жінок до 60 років.

Серед інших заходів пенсійної реформи інколи пропонують накладання обмежень на виплату пенсій працюючим пенсіонерам, посиляючись при цьому на світовий досвід²⁵. У вітчизняних реаліях вважаємо цей захід неприйнятним з таких міркувань. По-перше, значною є ймовірність того, що пенсіонери почнуть приховувати трудові відносини. По-друге, існує ризик втрати кадрів у низькооплачуваних сферах (колективні та індивідуальні послуги, охорона здоров'я та соціальна робота, освіта), в яких частка пенсіонерів наближується до 20 %.²⁶ По-третє, ст. 22 Конституції України не дозволяє зменшувати або звужувати соціальні гарантії.

Слід мати на увазі, що **вищезазначені заходи, як невідкладної, так і відкладеної дії, не можна вважати реформою в буквальному розумінні, оскільки вони не приводять до структурної зміни існуючої системи, модифікуючи лише кількісні показники (параметри).**

²⁴На запитання «За яких умов Ви б підтримали підвищення пенсійного віку?» 69 % респондентів відповіли, що за жодних умов не підтримали б цей захід // Суспільство і соціальна політика. Результати опитування населення України щодо ставлення до пенсійного забезпечення та пенсійної реформи Агентство США з міжнародного розвитку (USAID) 22 липня 2010 <http://ukrsocium.com/povini/susplstvo/2524-2010-07-23-12-32-22>

²⁵Наприклад, 12 країн, серед яких Канада, Франція, Нідерланди, Норвегія, Словаччина, не запроваджують жодних обмежень. Певні обмеження діють у 20 країнах, серед яких Данія, Фінляндія, Італія, Латвія, Португалія, Іспанія тощо. 46 країн забороняють трудову діяльність пенсіонерів.

²⁶Праця України у 2008 році : стат. збірник. – К: Держкомстат України, 2009. – С. 75.

Вони є, швидше, елементом балансування бюджету ПФУ, але абсолютно необхідним елементом.

Насамкінець зазначимо ще одну особливість існуючої пенсійної системи, а саме – її *непрозорість і складність механізму функціонування*. Нині нараховується близько 30 відповідних законодавчих актів²⁷, що регулюють процес визначення розмірів пенсій окремим категоріям працівників, встановлення до пенсій надбавок, доплат, підвищень тощо.

Проте лише вибірковий аналіз кількох законодавчих актів дозволяє дійти висновку щодо відсутності уніфікованого підходу до визначення засад соціального забезпечення (включає різні види пенсій: трудові за віком та за вислугу років, соціальні, додаткові, за особливі заслуги; надбавки, підвищення, цільові грошові допомоги, довічне грошове утримання) громадян, які втратили працездатність (табл. 3).

Найбільш значущими засадами пенсійного забезпечення, що потребують уніфікації, на сьогодні слід вважати:

- ознаку призначення (припинення або продовження трудової діяльності);
- механізми розрахунку (за формулою або у відсотковому відношенні до певної бази розрахунку);
- наявність або відсутність обмежень максимального розміру пенсії;
- джерела фінансування;
- підстави, що дають право на отримання пенсії: настання пенсійного віку (сьогодні визначається за окремими правилами), наявність страхового стажу та стажу роботи на конкретних посадах.

Уніфікацію підходів щодо визначення цих або інших засад пенсійного забезпечення громадян, які втратили працездатність, на нашу думку, *доцільно запровадити через розробку та прийняття Пенсійного кодексу України*.

²⁷[Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.fpsu.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1843%3A-26-2010-&catid=72%3A2009-08-01-16-00-07&Itemid=37&lang=uk

Таблиця 3
Законодавчі норми щодо пенсійного забезпечення різних категорій громадян України

Закон	Механізм	Обмеження	Джерело	Підстава
«Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»	розрахунковий алгоритм	+	кошти ПФУ	пенсійний вік
«Про державну службу»	80 % заробітної плати	+	кошти ПФУ + кошти Держбюджету	пенсійний вік + страховий стаж + особливий стаж
«Про прокуратуру»	80 % заробітної плати	+	кошти ПФУ + кошти Держбюджету	страховий стаж + особливий стаж
«Про статус народного депутата»	80 % заробітної плати	-	кошти ПФУ + кошти Держбюджету	пенсійний вік + страховий стаж
«Про статус суддів»	80 % заробітної плати	-	кошти Держбюджету*	пенсійний вік + страховий стаж + особливий стаж
«Про наукову та науково-технічну діяльність»	80 % заробітної плати	+	кошти ПФУ + кошти Держбюджету**	пенсійний вік + страховий стаж + особливий стаж
«Про пенсійне забезпечення військовослужбовців»	50 % сум грошового забезпечення	+	кошти Держбюджету	45 років + страховий стаж + особливий стаж
«Про статус і соціальний захист чорнобильців»	Додаткова пенсія 5-30 % прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність	+	кошти Держбюджету	Пенсійний вік + особливий статус
«Про підвищення престижності шахтарської праці»	80 % заробітної плати, але не менше трьох прожиткових мінімумів	-	Кошти ПФУ	Пенсійний вік + особливий стаж

* довічне грошове утримання судді у відставці

** для недержавних установ, організацій та вищих навчальних закладів – за рахунок таких установ, організацій, закладів

3. УМОВИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ОBOB'ЯЗКОВОЇ НАКОПИЧУВАЛЬНОЇ СИСТЕМИ

На сьогодні в Україні повною мірою функціонує лише солідарний рівень пенсійного страхування, тоді як впровадження II рівня (обов'язкової накопичувальної системи) постійно відкладається. *Розвиток добровільного пенсійного забезпечення обмежується нерозвиненістю фондового ринку, низьким рівнем доходів і недовірою населення до фінансових інститутів*²⁸.

Між тим комплексне реформування системи соціального захисту осіб, які втратили працездатність, забезпечення гідного рівня їхнього життя неможливе без запровадження загальнообов'язкового накопичувального страхування.

Програма економічних реформ на 2010–2014 роки передбачає запровадження II рівня до кінця 2012 року. Головною умовою початку функціонування II рівня є *економічне зростання країни протягом двох попередніх років*: валовий внутрішній продукт у кожному з них має зростати не менше ніж на 2 % порівняно з попереднім роком²⁹. Додатковими умовами перерахування страхових внесків до II рівня є збалансованість бюджету Пенсійного фонду України відповідно до міжнародних стандартів бухгалтерського обліку та забезпечення фінансування з державного бюджету страхових коштів у солідарній системі, втрачених у зв'язку з перерахуванням частини страхових внесків до II рівня.

Необхідною умовою є також прийняття Закону України «Про запровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування», проект якого прийнятий Верховною Радою України за основу 24.04.2007 року³⁰.

²⁸*Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава* : програма економічних реформ на 2010–2014 роки / Комітет з економічних реформ при Президентові України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/>

²⁹*Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування* : закон України від 9.07.2003 р. № 1058-IV (зі змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>

³⁰*Про запровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування*: Проект закону України від 29.12.2006 р. № 2854 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gska2.rada.gov.ua>

Разом з тим серед представників органів виконавчої влади та фахівців ринку недержавного пенсійного забезпечення існує альтернативна думка, відповідно до якої прийняття Проекту закону має відбутися якомога скоріше.

Аргументами на користь такої точки зору є:

- вкрай складна демографічна ситуація в Україні, яка без докорінних змін існуючої системи першого рівня не тільки поглиблюватиме дисбаланс бюджету ПФУ, а й ставитиме під загрозу виконання державою своїх функцій і зобов'язань як у соціальній (наука, освіта, охорона здоров'я, культура тощо), так і в інших сферах (армія, міліція тощо);
- тривалий проміжок часу між прийняттям проекту Закону та початком справляння страхових внесків до II рівня (за експертними оцінками, адміністративні процедури та створення інформаційно-технічної бази триватимуть як мінімум два роки);
- гостра потреба держави у довгому інвестиційному ресурсі для відновлення національної економіки.

Аргументами проти такої точки зору є зменшення відрахувань до солідарної системи, що призведе до подальшого розбалансування (збільшення дефіциту) бюджету ПФУ, та відсутність довгострокових надійних фінансових інструментів, спроможних поглинути грошові потоки II рівня.

Світовий досвід свідчить, що поява таких інструментів є наслідком випереджальної пропозиції грошових коштів, а не навпаки. Зокрема, якщо мати за мету повернення частини коштів II рівня до держбюджету, держава може емітувати боргові зобов'язання, рівень дохідності яких відповідає рівню інфляції.

Обидва аргументи є вельми вагомими, але не беззаперечними. Програма економічних реформ на 2010–2014 роки передбачає шляхи компенсації зменшення відрахувань до першого рівня та подолання дисбалансу бюджету ПФУ шляхом реформування солідарної системи. Таке реформування дозволить зменшити видаткову частину бюджету ПФУ з одночасним збереженням існуючого коефіцієнта заміщення.

Таким чином, аргументи проти негайного запровадження II рівня пенсійного забезпечення можуть бути компенсовані системою відповідних балансуючих заходів.

На нашу думку, *щонайшвидше запровадження системи II рівня доцільне хоча б тому, що воно стане могутнім стимулом для трансформування системи I рівня, необхідність якого сформувалася вже давно.* При цьому запровадження II рівня неодмінно має супроводжуватися системою заходів щодо компенсації зменшення відрахувань до першого рівня та подолання дисбалансу бюджету ПФУ, неприйняття яких може призвести до подальшого погіршення ситуації у солідарній системі.

4. ОСНОВНІ КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ ЗАКОНОДАВЧОГО РЕГУЛЮВАННЯ НАКОПИЧУВАЛЬНОЇ СИСТЕМИ

Для успішного запровадження накопичувальної системи на законодавчому рівні мають бути закріплені такі концептуальні засади.

4.1. Законодавче закріплення порядку запровадження накопичувальної пенсійної системи

Визначення порядку запровадження системи II рівня полягає у визначенні черговості розширення кола осіб, на яких поширюється система II рівня та розміру ставок відрахування.

Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» передбачає, що страхові внески сплачуються одночасно усіма особами, яким на день їх запровадження не виповнилося: чоловікам 40, жінкам 35 років (1-й варіант). При цьому розмір внесків у першому році дорівнює 2 % від суми заробітної плати зі щорічним збільшенням на 1 %, доки загальна сума внесків не досягне 7 % (тобто перехідний період становить 6 років).

Однак існують дві альтернативні точки зору. Так, деякі представники ринку³¹ вважають, що охоплення слід починати відповідно

³¹ Федоренко, А. В. Концептуальні засади запровадження накопичувальної системи пенсійного страхування в Україні (2-й рівень). Державна установа «Інститут економіки та прогнозування» НАН України; грудень 2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uaapf.com/images/SAYT/presentation/Fedorenko.ppt>

до наступного алгоритму: на першому році до системи залучаються особи, яким виповнилося 39 років, на другому їх коло розширюється за рахунок осіб, яким виповнилося 38–39 років тощо з поступовим розширенням кола осіб аж до початку трудової діяльності (2-й варіант).

При цьому розмір внесків застрахованої особи є постійним і дорівнює 7 % фонду заробітної плати, перехідний період сягає 8 років.

Насамкінець існує точка зору, що охоплення населення другим рівнем слід запроваджувати для осіб, які вперше починають трудову діяльність (3-й варіант).

Кожний з трьох наведених варіантів у найбільш загальному випадку може бути охарактеризований п'ятьма параметрами:

- строки проведення пенсійної реформи;
- ступінь мотивації найактивнішої частини працюючого населення;
- термін відпрацювання організаційно-адміністративних процедур;
- темпи зростання інвестиційного ресурсу;
- темпи зростання дефіциту ПФУ.

Конкретне значення параметра відносить його до переваг або недоліків кожного з трьох варіантів (табл. 4).

За *термінами проведення пенсійної реформи* 1-й та 2-й варіанти виглядають майже однаково (в межах розумного), тоді як 3-й варіант можна вважати невиправдано тривалим.

Відносно *мотивації найбільш активної частини працюючого населення* 1-й та 2-й варіанти знову ж таки характеризуються як достатні, тоді як 3-й варіант таку мотивацію на початковому етапі запровадження не забезпечує зовсім.

З огляду на *терміни відпрацювання організаційно-адміністративних процедур* найбільш прийнятними виглядають 2-й та 3-й варіанти, тоді як 1-й слід вважати дуже коротким. (Ідеться передусім про те, що відповідно до 1-го варіанту постає необхідність «одночасного» відкриття понад 15 млн персональних рахунків у системі персоніфікованого обліку. Тоді як за 2-м та 3-м варіантами персональні рахунки відкриваються поступово у міру розширення кола застрахованих осіб).

Переваги та недоліки порядків

Порядок запровадження	Терміни запровадження системи
1-й варіант чоловікам 40, жінкам 35 років	1. Система вийде на повну потужність через 6 років. 2. Перші пенсіонери з'являться через 20 років
2-й варіант у першому році до системи залучаються особи, яким виповнилося 39 років, потім їх коло поступово розширюється аж до початку трудової діяльності	1. Система вийде на повну потужність через 8 років. 2. Перші пенсіонери з'являться через 20 років
3-й варіант для осіб, які починають трудову діяльність	1. Система вийде на повну потужність через 38-40 років. 2. Перші пенсіонери з'являться через 38-40 років

Важливим параметром є *темпи зростання інвестиційного ресурсу* (рис. 5). За цим параметром на першому році запровадження 1-й варіант виглядає надміру «ефективним», оскільки у спеціалістів є певні побоювання щодо здатності фінансового ринку поглинути одночасно майже 17 млрд грн без негативних наслідків. Тому на першому році запровадження системи 2-й та 3-й варіанти виглядають як такі, що мають більше переваг.

Наприкінці активної фази запровадження (2017-2018 рр.) темпи формування інвестиційного ресурсу за 1-м та 2-м варіантом вирівнюються та складають близько 50 млрд грн. на рік. Темпи формування інвестиційного ресурсу за 3-м варіантом слід вважати незадовільними.

Таблиця 4

запровадження системи II рівня

Переваги	Недоліки
<ol style="list-style-type: none"> 1. Термін проведення пенсійної реформи у межах розумного. 2. Достатня мотивація найактивнішої частини працюючого населення 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Дуже стислі терміни відпрацювання організаційно-адміністративних процедур. 2. Надміру різке зростання інвестиційного ресурсу в перший рік. 3. Різке зростання дефіциту бюджету ПФУ
<ol style="list-style-type: none"> 1. Термін проведення пенсійної реформи у межах розумного. 2. Достатня мотивація найактивнішої частини працюючого населення. 3. Помірні терміни відпрацювання організаційно-адміністративних процедур. 4. Помірна інтенсивність формування інвестиційного ресурсу. 5. Помірні темпи зростання дефіциту ПФУ 	
<ol style="list-style-type: none"> 1. Достатні терміни відпрацювання організаційно-адміністративних процедур. 2. Незначні темпи зростання дефіциту бюджету ПФУ 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Невиправдано тривалий термін проведення пенсійної реформи. 2. Відсутність мотивації у найактивнішої частини працюючого населення. 3. Невиправдано тривалий термін формування інвестиційного ресурсу

Поступове нарощення обсягів інвестиційного ресурсу за 2-м варіантом дасть фінансовим ринкам змогу адаптуватися до його абсорбції шляхом генерування відповідних фінансових інструментів.

Темпи зростання дефіциту ПФУ не можна однозначно кваліфікувати як негативний або позитивний параметр. Його оцінка значною мірою залежить від політичної волі керівництва країни. На нашу думку, якщо говорити про пенсійну реформу як комплексну процедуру, з огляду на демографічну ситуацію до 2050 року реформування солідарної системи є нагальною необхідністю. В цьому контексті дефіцит бюджету ПФУ є вкрай важливим спонукальним чинником.

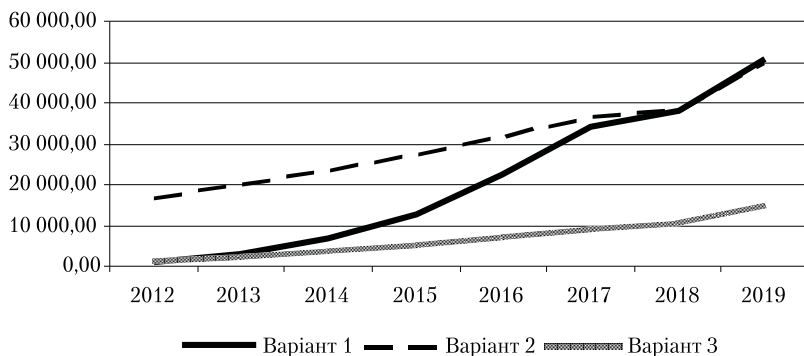


Рис. 5. Динаміка приросту пенсійних внесків, млн грн

З огляду на сукупність проаналізованих параметрів **2-й варіант порядку запровадження системи II рівня виглядає як найбільш поміркований, а відтак, і найбільш переважний.**

4.2. Суб'єктність сплати страхових внесків

Відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» страхові внески сплачуються застрахованими особами, тобто фізичними особами (працівниками). При цьому *Проект закону України «Про запровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування»* передбачає, що роботодавці незалежно від форми власності та фізичні особи, які використовують найману працю, проводять збільшують фактичні витрати на оплату праці, визначені чинним Законом, за рахунок зменшення нарахувань на зазначені суми для роботодавців.

Таким чином, запропонований механізм передбачає пряму участь застрахованих осіб (працівників) у процесі сплати внесків до II рівня, а відтак характеризується двома найбільш суттєвими вадами: *потреба у додатковому нормативному врегулюванні та ускладнення системи контролю за своєчасністю, повнотою та правильністю сплати внесків.*

Спеціалісти цілком обґрунтовано вважають, що запропоновані механізми запровадження II рівня надміру індивідуалізовані та по-

ставлені у залежність від волі та дій багатьох суб'єктів: застрахованих осіб, роботодавців, працівників територіальних відділень ПФУ тощо. При цьому практично відсутні інтеграційні процеси, що синтезували б, уніфікували, а відтак, і спрощували зв'язки окремих ланок у ланцюгу: «працівник – роботодавець – ПФУ».

Залучення до процесу запровадження накопичувальної системи пенсійного страхування великої кількості осіб, причетних до прийняття розпорядчих, управлінських і виконавчих рішень, та рядових виконавців, а також необхідність здійснення численних індивідуальних операцій потребуватимуть багатократного збільшення непродуктивних трудовитрат на усіх етапах запровадження системи, знижують надійність її запуску та функціонування, неминуче призведуть до численних неумисних помилок і зволікань під час її запровадження³².

До того ж проблема суб'єктності сплати страхових внесків щільно пов'язана з іншими інституційними засадами запровадження II рівня, насамперед з *порядком збирання страхових внесків та порядком адміністрування пенсійних коштів*.

Тому з метою збереження існуючої системи визначення та перерахування сум страхових внесків до солідарної системи та спрощення механізмів запровадження II рівня **вважаємо за доцільне погодитися з пропозицією ринку, а саме: платником страхових внесків виступає роботодавець застрахованої особи, а джерелом сплати страхових внесків – частина збору роботодавця у солідарну систему.**

4.3. Суб'єктність адміністрування страхових внесків

Досвід 24 країн, що запровадили другий рівень пенсійного забезпечення, засвідчує, що під час адміністрування пенсійних коштів існують такі підходи³³:

³²Федоренко, А. Механізм запровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування (концептуальні засади) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ufin.com.ua/analit_mat/strah_rynok/100.htm

³³Нечай, А. Використання міжнародного досвіду в юридичному полі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uaapf.com/images/SAYT/presentation/Nechai.ppt>

- адміністрування здійснюється централізовано через державну структуру (Швеція, Македонія, Хорватія, Косово, Коста-Ріка);
- адміністрування здійснюється централізовано через недержавну структуру (Естонія);
- адміністрування здійснюється на змішаній основі (на перехідний період централізоване, потім поступова децентралізація) (Латвія, Росія, Казахстан);
- адміністрування здійснюється децентралізовано недержавними структурами (інші 15 країн).

Чинний Закон України та Проект закону наголошують на таких базових засадах:

- накопичувальний фонд існує в однині (протягом перших 11 років з початку функціонування II рівня);
- накопичувальний фонд існує як цільовий позабюджетний фонд;
- адміністративне управління Накопичувальним фондом здійснює виконавча дирекція Пенсійного фонду України.

Разом з тим *ринок наполягає на кардинально інших засадах:*

- пенсійні внески мають акумулюватися в недержавних пенсійних фондах (*дали* – НПФ), що функціонують відповідно до Закону «Про недержавне пенсійне забезпечення»³⁴;
- НПФ має бути кілька;
- адміністративне управління НПФ здійснюється адміністраторами НПФ.

Найтипівіші варіанти структурної побудови системи адміністрування страхових внесків наведено у табл. 5. Кожний з трьох наведених варіантів найзагальніше може бути охарактеризований за шістьма параметрами:

- консолідація/дроблення грошового ресурсу;
- простота державного контролю;
- конкурентні засади;
- можливість диверсифікації інвестиційних стратегій;
- право вибору для застрахованої особи;
- необхідність бюджетного фінансування.

³⁴Про недержавне пенсійне забезпечення : закон України від 9 липня 2003 року № 1057-IV (зі змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1057-15>

Конкретне значення параметра відносить його до переваг або недоліків кожного з можливих варіантів структурної побудови системи адміністрування.

Таблиця 5

Порівняльні характеристики варіантів структурної побудови системи адміністрування страхових внесків

Варіанти структурної побудови	Переваги	Недоліки
<i>1-й варіант</i> Одна державна структура	1. Консолідація грошового ресурсу. 2. Простота державного контролю	1. Відсутність конкурентних засад. 2. Відсутня можливість диверсифікації стратегій. 3. Фінансування за рахунок бюджету. 4. Відсутність права вибору для застрахованої особи
<i>2-й варіант</i> Одна державна + кілька недержавних структур	1. Наявність конкурентних засад. 2. Можливість диверсифікації стратегій. 3. Право вибору для застрахованої особи	1. Дроблення грошового ресурсу. 2. Фінансування державної структури за рахунок бюджету. 3. Можливість ускладнення державного контролю
<i>3-й варіант</i> Кілька недержавних структур	1. Існують конкурентні засади. 2. Існує можливість диверсифікації стратегій. 3. Відсутність фінансування за рахунок бюджету. 4. Право вибору для застрахованої особи	1. Дроблення грошового ресурсу. 2. Можливість ускладнення державного контролю

За параметром «консолідація/дроблення грошового ресурсу» 1-й варіант виглядає як такий, що має найбільше переваг, оскільки значно полегшує фінансування масштабних інвестиційних проектів загальнодержавного значення. Фінансування таких проектів у рамках 2-го та 3-го варіантів також можливе, хоча й потребує додаткового законодавчо-нормативного врегулювання, а відтак, значення цього параметра перебільшувати недоцільно.

За параметром «простота державного контролю» 1-й варіант знову ж таки посідає перше місце, оскільки кількість структур за

2-м та 3-м варіантами теоретично може бути необмеженою (до участі можуть бути допущені усі структури, що відповідають певним критеріям). Тому, якщо обрати 2-й та 3-й варіанти, слід одночасно сформулювати досить жорсткі критеріальні обмеження.

Відсутність конкурентних засад, на нашу думку, є вельми вагомим чинником на користь 2-го та 3-го варіантів. Латентною перевагою цих варіантів є також можливість передбачити процедуру заміни недержавних структур у разі неналежного виконання ними поставлених завдань.

Можливість диверсифікації інвестиційних стратегій теоретично може бути запровадженою й у рамках 1-го варіанта (хоча виникають певні труднощі, пов'язані з управлінням, обліком тощо). Але світовий досвід переконливо свідчить, що така ціль набагато легше досягається за умови існування декількох структур, чия діяльність може бути регламентована відповідними критеріальними обмеженнями.

Вельми вагомим недоліком 1-го та 2-го варіантів вбачається *необхідність бюджетного фінансування* державної структури, тоді як 3-й варіант цього недоліку позбавлений.

За параметром *«право вибору для застрахованої особи»* найбільш переважним виглядає 2-й варіант, оскільки може передбачати право вибору як мінімум за двома критеріями: *«державна/недержавна структура»* та *«інвестиційна стратегія»*. Теоретично таких критеріїв може бути й більше. Але світовий досвід переконливо доводить, що, по-перше, право вибору хоча й є невід'ємною ознакою демократичності, не є абсолютним благом, оскільки привносить у процес елементи суб'єктивізму та корупції. По-друге, осмислений незаангажований вибір тієї чи іншої структури передбачає наявність спеціальних знань, відсутніх у переважній кількості роботодавців, не кажучи вже про робітників.

Зазначимо, що вказані шість параметрів з точки зору адміністративно-економічної логіки слід вважати об'єктивними. Але архітектура системи адміністрування страхових внесків другого рівня може підпадати під вплив суб'єктивних чинників, головним з яких є політичні ризики, що є обов'язковим атрибутом діяльності державної структури. Українські реалії переконливо свідчать, що у вищого керівництва країни періодично (зазвичай у передвиборчий період) виникає спокуса вилучення грошових коштів для інших, здебільшого популістських цілей.

Тому за сукупністю шести параметрів найбільш переважним виглядає 3-й варіант, що передбачає залучення до участі у другому рівні кількох недержавних структур. Але при цьому кількість структур має бути розумно невеликою, а між собою вони повинні відрізнятися за чіткими критеріальними ознаками.

4.4. Критерії відмінності НПФ та право вибору

Відповідно до найкращого світового досвіду, найбільш доцільним критерієм, що забезпечує диференціацію НПФ, є інвестиційна стратегія, що визначає ступінь ефективності інвестування та прийнятний ступінь ризику як гарантії примноження та збереження пенсійних накопичень.

За цією політикою НПФ мають бути диференційовані, але єдиної думки щодо ступеня диференціації не існує. Наприклад, в Угорщині функціонують НПФ, що забезпечують три інвестиційні стратегії, в Естонії – чотири, у Чилі – п'ять. Проект російської концепції проведення пенсійної реформи передбачає сім рівнів диференціації інвестиційної стратегії.

Зважаючи на ступінь розвитку вітчизняного фінансового ринку, для започаткування II рівня достатньо трьох рівнів диференціації інвестиційної стратегії: *агресивна*, *збалансована* та *консервативна*. Відмінності інвестиційної стратегії мають забезпечуватися встановленням граничних обмежень на інвестування у різні типи фінансових інструментів залежно від співвідношення «дохідність / ризик».

Так, НПФ, призначений для втілення агресивної стратегії інвестування, формує інвестиційний портфель, у якому частка більш доходних (одночасно й більш ризикованих активів) є максимально допустимою.

Навпаки, консервативна інвестиційна стратегія передбачає мінімально допустиму частку таких активів. Збалансована стратегія передбачає формування портфеля, для якого співвідношення «дохідність / ризик» знаходиться посередині між аналогічним показником для агресивного та консервативного портфелів.

Допустимі частки за класами фінансових інструментів мають бути визначені на законодавчому рівні.

Якщо взяти за основу модель, за якою роботодавець сплачує страхові внески на користь робітника та існує вибір НПФ (інвес-

тиційних стратегій), потрібно виробити точку зору щодо того, кому належить право вибору НПФ як носія інвестиційної стратегії та чи має існувати право зміни НПФ (табл. 6).

Таблиця 6

Організаційні аспекти вибору НПФ

Варіанти	Переваги	Недоліки
<i>Право вибору</i>		
Роботодавець	1. Гарантія виконання	1. Можливість неврахування інтересів робітника 2. Незрозумілість критеріїв
Робітник	1. Врахування інтересів робітника 2. Помилковість критеріїв	1. Відсутність гарантії виконання
Встановлений алгоритм	1. Гарантія виконання 2. Опосередковане врахування інтересів робітника 3. Зрозумілість критеріїв	Можливі недоліки можуть бути компенсовані наявністю права зміни НПФ за бажанням робітника
<i>Можливість зміни НПФ</i>		
Присутня	1. Врахування інтересів робітника	1. Збільшення організаційних та фінансових витрат
Відсутня	1. Мінімізація організаційних та фінансових витрат	1. Неврахування інтересів робітника

У разі законодавчого закріплення вимоги щодо вибору НПФ роботодавцем існує майже повна гарантія, що таку вимогу буде виконано. Натомість досвід Росії свідчить, що понад 90 % працівників проігнорували таке право (так звані «мовчуни»), відтак їхні кошти були спрямовані до державного НПФ, призначеного спеціально для таких випадків. Хоча надання права вибору НПФ є більш демократичною процедурою, призначеною максимально врахувати інтереси працівників, більшість громадян України не мають необхідних для цього спеціальних знань у фінансовій сфері, а відтак, і не в змозі зробити усвідомлений вибір.

Зазначимо також, що право працівника на вибір НПФ цілком виключає корупційну складову, тоді як надання права вибору роботодавцю у вітчизняних реаліях нерідко реалізовуватиметься через корупційні схеми.

Таким чином, право вибору НПФ як роботодавцем, так і працівником має свої переваги та недоліки. Як компромісний варіант може бути реалізований алгоритм, за яким слід встановити певні вікові межі (наприклад 35 та 50 років для чоловіків, відповідно 30 та 45 років для жінок), з досягненням яких кошти працівника автоматично переводяться до НПФ з менш ризиковою та відповідно менш дохідною інвестиційною стратегією, але більшою гарантією їх збереження. При цьому на усіх етапах держава має гарантувати мінімальний рівень інвестиційної дохідності, що буде не менший, ніж рівень інфляції.

Таким чином, за весь період трудової діяльності кошти працівника «перетікають» від «агресивного» (з початку трудової діяльності до досягнення 35 років), через «збалансований» (від 35 до 50 років) до «консервативного» (від 50 до 60 років) НПФ. Крім того, запропонований алгоритм потребує мінімальних організаційних та фінансових витрат.

Разом з тим не можна вважати доцільним повне позбавлення працівника права вибору. Причому з метою упередження зловживань таке право може бути реалізоване безкоштовно лише один раз. Право на подальші переходи з одного НПФ до іншого має реалізовуватися на платній основі.

Щодо потенційної можливості існування багатьох НПФ у рамках однієї інвестиційної стратегії зазначимо її недоцільність через знову ж таки корупційний аспект.

Крім того, при існуванні множини НПФ, що представляють однакову інвестиційну стратегію, обов'язково виникне ситуація, коли дві особи, які сплачували однакові пенсійні внески протягом однакового строку, але в різні фонди, при виході на пенсію можуть отримувати неоднакові виплати. На нашу думку, таке явище дискредитує саму ідею накопичувального пенсійного страхування II рівня.

Додаткова перевага запропонованого підходу полягає у наступному. **Якщо взяти за основу 2-й варіант запровадження системи II рівня, на початковому етапі достатньо створити НПФ зі збалансованою стратегією. Необхідність створення «консервативного» НПФ виникне через 5 років, а «агресивного» – через 7 років. Отже, «збалансований» НПФ буде певним чином пілотним проектом, на прикладі якого можна відпрацювати всі адміністративно-управлінські процедури.**

4.5. Механізм збирання пенсійних внесків

Аналіз досвіду 24 країн, у яких запроваджено другий рівень пенсійного забезпечення, свідчить, що у 7 країнах віддано перевагу децентралізованому збиранню коштів (напряму до недержавних пенсійних фондів), тоді як у 17 країнах віддано перевагу централізованому збиранню коштів³⁵.

Основними перевагами централізованого збирання коштів є простота виконання вимог законодавства для платників та спрощена процедура контролю з боку державного регулятора та висока ефективність застосування заходів впливу на порушників. До недоліків централізованого збирання коштів інколи відносять високі технологічні вимоги до органу, що збирає кошти. У вітчизняних реаліях цей чинник, навпаки, слід віднести до переваг у тому сенсі, що у ПФУ вже створені необхідні технологічні умови для обслуговування цієї процедури, тоді як адміністратори НПФ ще мають їх створити.

Додатковою перевагою для України слід також вважати опосередковану можливість переходу на єдиний соціальний внесок (замість чотирьох існуючих соціальних зборів), необхідність запровадження якого навіть не піддається сумніву.

Алгоритм збору та розподілу пенсійних внесків у спрощеному виді представлено на рис. 6³⁶.

1. Роботодавці відправляють до ПФУ персоніфіковані дані щодо застрахованих осіб.
2. Роботодавці відправляють на рахунок ПФУ в Держказначействі суму єдиного соціального внеску.
3. ПФУ розбиває єдиний соціальний внесок на внески до цільових фондів, солідарної та накопичувальної систем.
4. ПФУ відправляє персоніфіковані дані до НПФ.
5. ПФУ розподіляє пенсійні внески між НПФ.

³⁵ *Нечай, А.* Використання міжнародного досвіду в юридичному полі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uaapf.com/images/SAYT/presentation/Nechai.ppt>

³⁶ *Федоренко, А. В.* Концептуальні засади запровадження накопичувальної системи пенсійного страхування в Україні (2-й рівень). Державна установа «Інститут економіки та прогнозування» НАН України; грудень 2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу <http://www.uaapf.com/images/SAYT/presentation/Fedorenko.ppt>

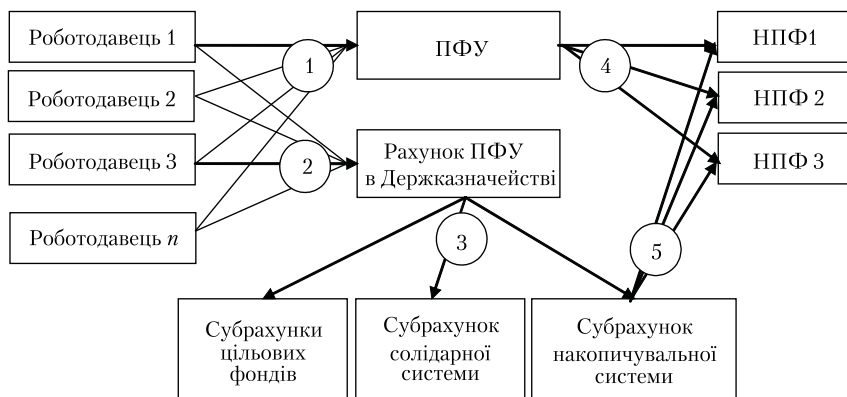


Рис. 6. Алгоритм збору та розподілу пенсійних внесків

Запропонована схема забезпечує максимальний рівень контролю з боку ПФУ за станом реєстру застрахованих осіб, рухом пенсійних коштів через рахунок ПФУ (страхові внески та їх переведення) та за їх обліком на індивідуальних пенсійних рахунках у адміністраторів НПФ.

Відтак централізоване збирання страхових внесків зонайбільше відповідає найкращій світовій практиці, повністю вписується в існуючі вітчизняні реалії, забезпечує найкращу можливість державного контролю та опосередковано спонукає до спрощення умов підприємницької діяльності (перехід до єдиного соціального внеску).

4.6. Суб'єктність відбору

Проект Закону формулює критерії, що їм має відповідати НПФ, який має намір здійснювати діяльність із страховими внесками:

1) показник зміни чистої вартості одиниці пенсійних внесків пенсійного фонду протягом 12 місяців до дня подання заяви про надання права на провадження діяльності зі страховими внесками – не нижчий від середнього показника зміни чистої вартості одиниці пенсійних внесків, який щокварталу розраховується Державною комісією з регулювання ринків фінансових послуг Украї-

ни за результатами аналізу звітності та публікується в установленому нею порядку;

2) сума активів пенсійного фонду на день видачі відповідної ліцензії – не менша від мінімальної суми активів для таких пенсійних фондів, визначеної Державною комісією з регулювання ринків фінансових послуг України.

На нашу думку, такий підхід є цілком неприйнятним з таких причин.

1. *Правовий статус НПФ*. НПФ – юридична особа, що має статус неприбуткової організації (непідприємницького товариства). Засновниками НПФ можуть бути юридичні й фізичні особи та об'єднання юридичних та фізичних осіб.

Єдиним органом управління пенсійного фонду є Рада НПФ. Членами Ради є представники засновників і роботодавців-платників.

2. *Економічний статус*. Рада НПФ укладає від імені НПФ договори з адміністратором, компанією з управління активами (*дали* – КУА), зберігачем, аудитором. Інші юридично значущі дії щодо адміністрування страхових внесків здійснюються адміністратором НПФ.

Відтак, запропоновані Проектом закону показники діяльності НПФ за своєю економіко-правовою сутністю є показниками діяльності адміністраторів НПФ та компаній з управління активами. Тому критерії відбору суб'єктів, що мають намір здійснювати діяльність зі страховими внесками II рівня, мають бути сформульовані саме для адміністраторів НПФ, КУА та зберігачів. Критерії відбору КУА та зберігачів наводяться у Законі України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», тоді як критерії для адміністраторів у ньому відсутні.

Крім того, окремо слід наголосити на небажаності залучення існуючих фондів до механізмів II рівня. По-перше, ці фонди наповнені активами третього рівня, які не мають жодного відношення до II рівня. Хоча відокремлений облік та управління різними групами активів не є надзвичайно складною проблемою, але виходячи з принципу обережності активи II рівня доцільно виокремити в новостворений НПФ.

По-друге, як було зазначено вище, існуючі НПФ мають ради, сформовані з представників засновників і роботодавців, які теж не мають жодного відношення до страхових внесків II рівня.

Якщо взяти за основу концепцію функціонування трьох НПФ з різними інвестиційними стратегіями, їх адміністрування теоретично можна зосередити з одним адміністратором. Проте з огляду на проблему надмірної концентрації (монополізму), вважаємо за доцільне залучити до адміністрування кожного НПФ окремого адміністратора.

4.7. Концептуальні засади інвестування пенсійних активів

Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» містить перелік фінансових інструментів, до яких дозволяється вкладати кошти II рівня, а саме: банківські депозити та ощадні сертифікати, цінні папери, погашення й отримання доходу за якими гарантовано Кабінетом Міністрів України, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, облігації місцевих позик, корпоративні облігації, акції українських емітентів, цінні папери, погашення та отримання доходу за якими гарантовано урядами іноземних держав, акції та облігації іноземних емітентів, інші активи, не заборонені законодавством України.

Відповідно до запропонованої концепції головними пріоритетами при інвестуванні коштів II рівня слід вважати економічну ефективність і надійність фінансових інструментів.

Якщо йдеться про формування довгого інвестиційного ресурсу, покликаного забезпечити прийнятний рівень зростання ВВП, вказаний *перелік варто обмежити виключно вітчизняними фінансовими інструментами, оскільки інвестиції в цінні папери іноземних емітентів працюють на економіку іноземних держав. Такими інструментами мають бути банківські вкладення (депозити, ощадні сертифікати), державні цінні папери, облігації та акції вітчизняних підприємств.*

Не мають включатися до переліку дозволених такі фінансові інструменти, як інвестиційні сертифікати, векселі, деривативи, нерухомість, банківські метали тощо.

При цьому банківські вкладення необхідно розмішувати виключно в державних банках, оскільки їх повернення гарантується державою. Причому дохідність таких вкладень не може бути меншою, ніж інфляція.

Державні цінні папери мають відповідати таким вимогам: по-перше, *дохідність державних фінансових інструментів повинна корелювати з рівнем інфляції*; по-друге, *НПФ повинні мати право первинного доступу до аукціонів НБУ³⁷*; по-третє, *держава має забезпечити необхідний рівень ліквідності через надання НПФ права на дострокове пред'явлення до викупу та/або запровадження інституту маркет-мейкерів*.

Що стосується акцій та облігацій вітчизняних підприємств, виходячи з економічної природи та механізмів інвестування в реальний сектор економіки, такі вкладення необхідно робити виключно на первинному ринку (при первинному розміщенні або в контрольні пакети в процесі приватизації). Причому законодавство має передбачати систему критеріїв та особливий режим відповідальності для емітентів за напрями та ефективність використання залучених коштів.

Як окремий вид вкладень можна розглядати інвестиції в економіку України за напрямками, визначеними Кабінетом Міністрів України (розроблення та запровадження високотехнологічного устаткування, іншої інноваційної продукції, ресурсо- та енергоощадних технологій, розвиток транспортної інфраструктури, у тому числі будівництво та реконструкція автомобільних доріг на концесійній основі, розвиток сектору зв'язку та телекомунікацій).

Концентрація інвестиційного ресурсу у середньостроковій (до 5 років) та подальшій перспективі дозволить НПФ запропонувати вітчизняним фінансово-промисловим групам механізми первинного розміщення, альтернативні нинішнім IPO (*Initial Public Offering*).

5. АНАЛІЗ ЕФЕКТИВНОСТІ ЗАПРОВАДЖЕННЯ НАКОПИЧУВАЛЬНОЇ СИСТЕМИ

З метою оцінки ефективності запровадження накопичувальної системи було проведено попередній аналіз сум грошових накопичень на рахунках громадян за умови, що пенсійний вік дорівнює 60 та 65 років.

³⁷ Федоренко, А. В. Концептуальні засади випуску й обігу державних пенсійних облігацій // *Фінанси України*. – 2009. – № 7. – С. 64-74.

Базові вихідні дані для аналізу є такими.

Середня заробітна плата у 2010 році – 2245 грн³⁸.

Середньорічний індекс споживчих цін на товари та послуги (інфляція) за період 2002 – 2009 рр. 11,4 %³⁹.

Щорічне зростання ВВП номінальне, скориговане на індекс споживчих цін (відсотків до попереднього року) – 105 %.

Зростання середньої заробітної плати до ВВП – 1/1.

Ставка щорічного інвестиційного доходу дорівнює інфляції.

Пенсійний вік: 60 років для чоловіків та жінок.

Початок запровадження: 2013 рік

Базова ставка відрахування: 7 % середньої заробітної плати.

Умови участі в накопичувальній системі⁴⁰:

Рік приєднання до системи	Вік, повних років
2013	39
2014	38–39
2015	36–38
2016	33–36
2017	29–33
2018	24–29

Частку накопичувальної складової у пенсії щодо середньої заробітної плати для двох варіантів пенсійного віку наведено у таблиці 7.

³⁸Про схвалення основних прогностичних макропоказників економічного і соціального розвитку України на 2010 рік : постанова КМ України від 12 вересня 2009 р. № 973 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/КР100701.html

³⁹Розраховано за: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: матеріалами <http://www.ukrstat.gov.ua/>

⁴⁰Федоренко, А. В. Концептуальні засади запровадження накопичувальної системи пенсійного страхування в Україні (2-й рівень). Державна установа «Інститут економіки та прогнозування» НАН України; грудень 2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uaapf.com/images/SAYT/presentation/Fedorenko.ppt>

Розрахунок здійснено виходячи з середньої тривалості життя після виходу на пенсію: у чоловіків 14 років (тривалість життя 74 роки), у жінок 25 років (тривалість життя 80 років)⁴¹.

Інвестиційний дохід за період перебування на пенсії не враховувався.

Таблиця 7

**Частка накопичувальної складової у пенсії
щодо середньої заробітної плати**

Вік початку участі у системі, років	Накопичена сума, грн	Середня заробітна плата, грн	Коефіцієнт заміщення, %
<i>пенсійний вік дорівнює 60 років</i>			
39	810 721,40	73 813,35	5,38
35	2 344 791,62	183 591,59	6,26
30	7 591 690,11	531 524,93	7,00
25	20 291 851,89	1 322 030,63	7,52
<i>пенсійний вік дорівнює 65 років</i>			
39	1 998 830,85	157 724,73	8,80
35	5 534 873,54	392 299,43	9,80
30	1 7402 231,18	1 135 765,15	10,64
25	45 701 717,77	2 824 921,73	11,23

Частка накопичувальної складової у пенсії може бути доволі значною (від 10 до 20 % від рекомендованої МОТ⁴²), хоча й недостатньою для докорінної зміни ситуації на краще. З очевидністю у більш виграшному становищі є особи, які входять у накопичувальну систему в молодшому віці, оскільки збільшується період сплати ними страхових внесків.

Крім того, коефіцієнт заміщення накопичувальної складової суттєво зростає при збільшенні пенсійного віку до 65 років. (Окре-

⁴¹ Аналітично-дорадчий центр Блакитної стрічки. Пенсійна реформа: виклик для України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://brc.undp.org.ua>

⁴² Конвенція МОТ 1967 року №128 «Про допомогу за інвалідністю, за старістю, за втратою годувальника» визначила рекомендований рівень пенсії за віком у 45 %. Доповнююча рекомендація МОТ 967 року №131 в 55 % [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://avivapensions.ru/analytics/g1/download_el_7057.php

мо постає питання збігу пенсійного віку у солідарній та накопичувальній системах. За аналогією з недержавним пенсійним забезпеченням пенсійний вік може й не збігатися. Але встановлення пенсійного віку в накопичувальній системі 65 років при збереженні 60 років у солідарній доцільне, на нашу думку, виключно за умови відсутності будь-яких обмежень у солідарній системі на пенсії та заробітні плати для працюючих пенсіонерів.

Але одночасно з підвищенням ефективності накопичувальної системи зростає й ступінь ризику для робітників у контексті інвестиційного доходу як засобу збереження накопичень від інфляції. Відношення накопиченої суми до середньомісячної заробітної плати на момент виходу на пенсію для різних вікових категорій громадян з урахуванням інвестиційного доходу наведено у табл. 8.

Таблиця 8

**Показники обсягів сум грошових коштів
для учасників накопичувальної системи**

Вік початку участі у системі, років	Тривалість участі у системі, років	Співвідношення накопичених сум грошових коштів до середньомісячної заробітної плати з урахуванням інвестиційного доходу, % від інфляції				
		1,0	0,75	0,5	0,25	0
<i>пенсійний вік дорівнює 60 років</i>						
39	21	10,98	9,09	7,63	6,5	5,61
35	25	12,77	10,14	8,24	6,85	5,81
30	30	14,28	10,91	8,62	7,04	5,9
25	35	15,35	11,37	8,83	7,12	5,93
<i>пенсійний вік дорівнює 65 років</i>						
39	26	12,67	10,08	8,21	6,83	5,8
35	30	14,11	10,82	8,58	7,02	5,89
30	35	15,32	11,36	8,82	7,12	5,93
25	40	16,18	11,69	8,94	7,16	5,95

Так, співвідношення для тих, хто бере участь у системі протягом 21 року та протягом 40 років за умови 100 % компенсації інфляції, цілком логічно відрізняється майже у півтора разу (10,98 та 16,18).

Натомість за нульової компенсації інфляції співвідношення для цих самих категорій майже не відрізняється (5,61 та 5,95). Іншими словами, втрачається сенс участі у накопичувальній системі.

Звідси постає неодмінна вимога щодо професійного рівня суб'єктів інфраструктури, які здійснюють управління пенсійними активами, а саме адміністраторів НПФ та компаній з управління активами.

Таким чином:

1) ефективність запровадження накопичувальної системи як засобу підвищення рівня життя майбутніх пенсіонерів може бути значною;

2) ефективність системи зростає при підвищенні пенсійного віку до 65 років;

3) накопичувальна система не позбавляє солідарну систему соціальної відповідальності за рівень життя майбутніх пенсіонерів. Навпаки, через довготривалість процесів така відповідальність збільшується;

4) відповідальність держави виявляється передусім у таких аспектах:

- макроекономічні показники, в першу чергу – рівень інфляції;
- законодавчо-нормативні критерії та вимоги до професійних учасників інфраструктури: адміністраторів НПФ, КУА, зберігачів;
- якість державного регулювання та нагляду.

6. ПІДСУМКИ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ НЕДЕРЖАВНОГО ПЕНСІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ (СТАНОМ НА 01.01.2010 РОКУ)

Позитивним здобутком є те, що протягом 2004-2009 років було впроваджено третій рівень пенсійної реформи – недержавне добровільне пенсійне страхування. Основні показники діяльності НПФ та динаміку їх змін за п'ять років наведено у таблиці 9⁴³.

Відповідно до річних звітів Держфінпослуг кількість НПФ з початку їх діяльності збільшувалася (з 54 у 2005 році до 109 у 2008 році). У 2009 році вперше зафіксовано зменшення їх загальної чисельності до 108 одиниць.

Але детальніший аналіз створює дещо іншу картину.

⁴³Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dfp.gov.ua/732.html>

Електронна система оприлюднення інформації про діяльність НПФ містить інформацію про 99 фондів. З них 28 НПФ (28 % загальної чисельності), внесених у реєстр починаючи з 2004 року, взагалі не мають пенсійних активів, тобто фактично не функціонують.

Жодна кількісна закономірність у заснуванні фондів, що не функціонують, не простежується. У 2004 р. було зареєстровано 4 такі фонди, у 2005 р. – 9, у 2006 р. – 8, у 2007 р. – 2, у 2008 р. – 1. Це дає підстави припустити, що засновники таких фондів недостатньо чітко уявляли собі кінцеву мету заснування або не зважили власні фінансові можливості. Можливо також, що частину вказаних фондів було зареєстровано з метою їх подальшого перепродажу (19 із зазначених 28 НПФ мають одного засновника).

Таблиця 9

Основні показники діяльності НПФ

Показник	2005	2006	2007	2008	2009
Кількість НПФ (на кінець періоду)	54	79	96	109	108
Загальні активи НПФ, млн грн	46	142	281	612	858
Загальна сума пенсійних внесків (наростаючим підсумком з початку діяльності), млн грн	36,4	114,4	234,4	582,9	754,6
З них:					
від фізичних осіб	2,2	5,3	14,0	26,0	31,8
від фізичних осіб-підприємців	0,01	0,02	0,04	0,1	0,1
від юридичних осіб	34,2	109,1	220,4	556,8	722,7
Кількість учасників за укладеними пенсійними контрактами (наростаючим підсумком з початку діяльності), тис. осіб	88,4	193,3	278,7	482,5	497,1

При аналізі показників решти 71 НПФ привертає увагу передусім нерівномірність розподілення пенсійних активів (табл. 10). У двох найбільших фондах (група «найбільші») сконцентровано 405,91 млн грн, або 48,18 % загальної суми активів в управлінні, в тому числі:

- ВНПФ «Перший національний відкритий пенсійний фонд» – 115,48 млн грн;
- КНПФ НБУ – 290,43 млн грн.

Причому, якщо перший функціонує з 2004 року, то фонд НБУ почав діяльність наприкінці 2007 року.

Таблиця 10

**Розподіл НПФ
за обсягами активів в управлінні**

Обсяги активів в управлінні	Кількість НПФ, од.	%	Сума, млн грн	%
«Найбільші» (понад 100 млн грн.)	2	2,82	405,91	48,18
«Великі» (від 10 до 100 млн грн)	12	16,90	350,72	41,63
«Середні» (від 1 до 10 млн грн)	19	26,76	75,68	8,98
«Малі» (менше 1 млн грн)	38	53,52	10,16	1,21
Усього	71	100,00	842,47	100,00

Окрему увагу у групі «великих» фондів привертає ВНПФ «Емерит–Україна», що посідає першу сходинку із загальною сумою активів 73,44 млн грн (початок діяльності – 2008 рік).

Загалом, як свідчать дані таблиці, майже на 20 % «найбільших» та «великих» НПФ припадає близько 90 % активів усієї системи.

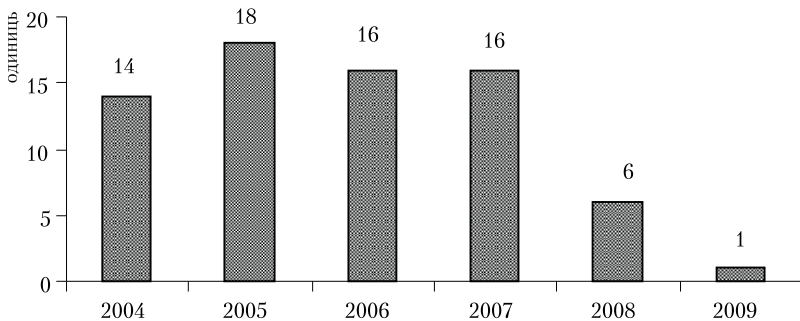


Рис. 7. Динаміка збільшення створення НПФ

Диференціація НПФ за обсягами активів в цілому відповідає закону Парето і свідчить про те, що на ринку послуг з недержавного пенсійного забезпечення сформовано ефективне конкурентне середовище.

Загальну кількість діючих НПФ протягом 2004-2009 рр. подано на рис. 7, відповідно до якого починаючи з 2008 року темпи приросту різко знижуються.

У подальшому не очікується ані швидкого зростання, ані суттєвого зменшення кількості фондів. На нашу думку, кількість операторів ринку досягла оптимального рівня для нинішнього стану розвитку системи недержавного пенсійного забезпечення. З урахуванням резерву фондів «на продаж» можна припустити, що процес інтенсивного формування системи завершився. У найближчій перспективі (2-3 роки) кількість діючих НПФ стабілізується на рівні 70-75 суб'єктів.

У розрізі видів структури діючих НПФ подано в таблиці 11.

Таблиця 11

Розподіл НПФ за видами та вартістю активів

Вид фонду	Кількість, од.	%	Вартість активів, млн грн	%
Відкриті	56	78,87	401, 17	47,62
Корпоративні	8	11,27	374, 21	44,42
Професійні	7	9,86	67,08	7,96
Всього	71	100,00	842,46	100,00

Домінування професійних НПФ пояснюється універсальністю їх функціонування. Невідповідність структур, видів фондів та обсягів активів – тим, що до складу корпоративних належить найбільший КНПФ НБУ.

Якщо середній рівень приросту пенсійних внесків протягом 2005-2008 років складав 156 % щорічно, то у 2009 році показник зменшився до 29,46 % (рис. 8).

Якщо не брати до уваги пенсійні внески КНПФ НБУ та ВНПФ «Емерит-Україна», що розпочали активну діяльність у 2008 році та активи яких перевищують 42 % сумарних активів системи, вказана тенденція стає ще більш наочною.

Значною мірою це пояснюється дією фінансово-економічної кризи, внаслідок якої стан господарської діяльності підприємств значно погіршився. Але зі значною часткою ймовірності можна

стверджувати, що це є також наслідком насиченості ринку послуг з недержавного пенсійного забезпечення на сучасному етапі його розвитку.

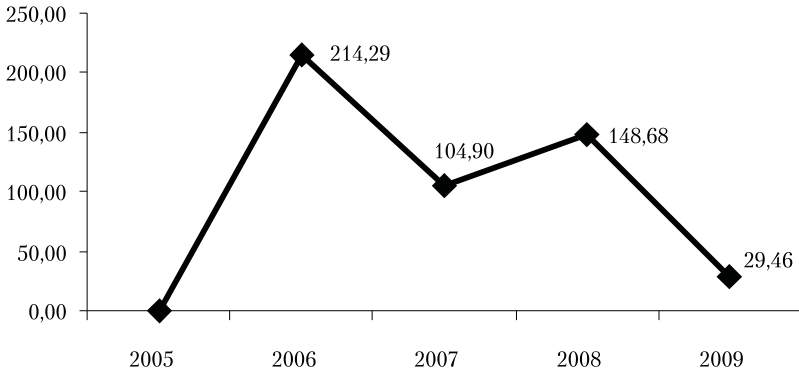


Рис. 8. Динаміка приросту пенсійних внесків⁴⁴, %

Протягом 2005-2008 рр. співвідношення внесків від фізичних та юридичних осіб коливалось від 6,43 % у 2005 році (максимальний показник) до 4,64 % у 2008 році (мінімальний показник).

У 2009 році показник склав 4,40 %, тобто досяг історичного мінімуму.

Разом з тим частка пенсійних внесків від підприємців-фізичних осіб неухильно зменшується з 0,03 % у 2005 році до 0,01 % у 2009 році.

На нашу думку, це може пояснюватися спільною дією таких двох чинників:

- втрата менш заможною частиною населення спроможності взяти участь у власному недержавному пенсійному забезпеченні внаслідок значного погіршення рівня життя;
- недостатня вмотивованість більш заможної частини населення.

Можна також передбачити поглиблення вказаної тенденції протягом 2010 року внаслідок незадовільного рівня інвестиційного доходу, отриманого НПФ впродовж 2009 року.

⁴⁴Обсяг пенсійних внесків на 31.12.2004 року прийнято за нульовий рівень.

За результатами IV кварталу 2009 року до НПФ надійшло 55,00 млн грн. пенсійних внесків. З цієї суми 41,75 млн грн (75,91 %) припадає на частку «найбільших» та «великих» фондів.

Разом з тим 10 з 71 діючого фонду залишилися без внесків. Цілком логічно 8 з них відносяться до групи «малих» фондів, але 1 – до групи «середніх» (НТ ВППФ «Дністер», загальна вартість активів під управлінням 2,81 млн грн, початок функціонування – кінець 2004 року), та 1 – до групи «великих» (ВППФ «Емерит – Україна», загальна вартість активів під управлінням – 73,45 млн грн, початок функціонування – 2008 рік).

Недонадходження пенсійних внесків у IV кварталі 2009 року може пояснюватися як складнощами фінансово-господарського стану роботодавців, так і зниженням їх інтересу до системи в цілому (або сукупною дією обох чинників).

Співвідношення пенсійних виплат і пенсійних внесків у IV кв. 2009 року склало 33,21 % (табл. 12).

Таблиця 12

**Співвідношення пенсійних внесків та пенсійних виплат
у 4 кв. 2009 року**

Групи фондів	Пенсійні внески, млн грн	Пенсійні виплати, млн грн	%
«Найбільші» (понад 100 млн грн)	34,10	8,80	25,80
«Великі» (від 10 до 100 млн грн)	7,65	8,00	104,62
«Середні» (від 1 до 10 млн грн)	12,08	1,21	10,03
«Малі» (менше 1 млн грн)	1,18	0,25	21,55
Усього	55,00	18,27	33,21

Як свідчить таблиця, у групі «великих» фондів сума виплат перевищила суму внесків.

Загалом це пояснюється віковою структурою вкладників, значну частку яких складають особи від 40 до 55 років (41,4 %). Частка осіб до 40 років складає 44,4 %. З урахуванням вимог ч. 2 ст. 61 Закону України «Про недержавне пенсійне забезпечення» щодо отримання пенсійних виплат при досягненні віку на 10 років менше, ніж при загальнообов'язковому державному пенсійному стра-

хуванні, та зважаючи на загальну демографічну ситуацію в Україні, можна припустити, що в подальшому пенсійні виплати дедалі перевищуватимуть внески. Це ще більше ускладнить завдання формування довгого інвестиційного ресурсу.

Інфраструктура ринку недержавного забезпечення характеризується відносною сталістю (рис. 9), як і розподіл НПФ у регіонах України (табл. 13).

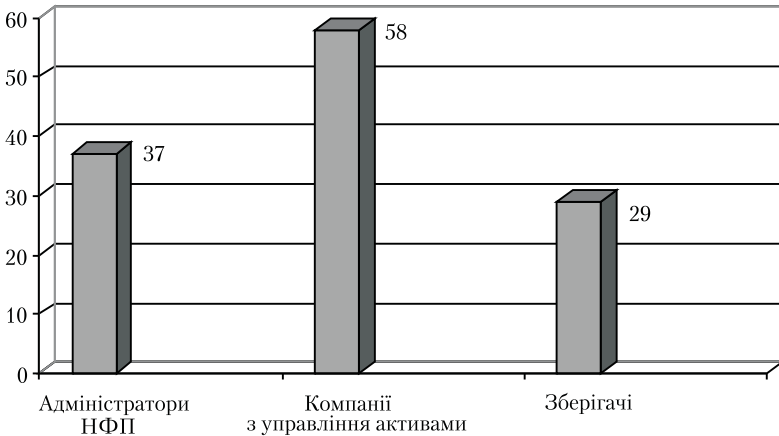


Рис. 9. Інфраструктура ринку недержавного пенсійного забезпечення станом на 01.01.2009 року

За даними Держфінпослуг, кількість адміністраторів, які мають договори на обслуговування НПФ, у 2008 році зменшилася на 15 % та становить 37 осіб, з яких 17 обслуговують більше ніж один НПФ. Зменшення кількості адміністраторів пояснюється високою концентрацією ринку надання послуг з адміністрування через зниження економічного інтересу до цього виду діяльності та значною кількістю малопотужних НПФ, діяльність яких є низькорентабельною або збитковою.

Оскільки зростання кількості НПФ у 2009 році майже зупинилося та в найближчий період навряд чи відновиться, в подальшому слід чекати стабілізації (або навіть певного скорочення) кількості суб'єктів інфраструктури ринку НПФ.

Таблиця 13

Розподіл НПФ у регіонах України

Регіон	Кількість НПФ, од.	%
м. Київ	72	72,73
Дніпропетровська обл.	8	8,08
Донецька обл.	5	5,05
Львівська обл.	4	4,04
Івано-Франківська обл.	4	4,04
Харківська обл.	2	2,02
Запорізька обл.	1	1,01
Херсонська обл.	1	1,01
Одеська обл.	1	1,01
АР Крим	1	1,01
Усього	99	100,00

Підсумовуючи вищенаведене, можна стверджувати таке.

1. На ринку послуг НПФ сформовано ефективне конкурентне середовище. Третій рівень пенсійної системи можна вважати інституційно сформованим. Стан інфраструктури (НПФ, адміністратори, КУА, зберігачі) відповідає стану розвитку системи недержавного пенсійного забезпечення.

Більшість підприємств-роботодавців, які відчували потребу у стимулюванні працівників, створили власні НПФ або приєдналися до існуючих.

2. Цілей, задекларованих при запровадженні третього рівня пенсійної системи, не досягнуто. Реальна частка працездатного населення, охопленого системою недержавного пенсійного забезпечення, не перевищує 3 %.

Темпи зростання кількості робітників, які беруть участь у НПФ, уповільнюються внаслідок дії фінансової кризи та слабкої мотивації роботодавців і працівників.

Чинні податкові пільги для юридичних осіб при здійсненні внесків до НПФ з точки зору власників та менеджменту не є достатньо привабливими. Ця теза справедлива також щодо податкових пільг

для фізичних осіб⁴⁵. Як наслідок, **соціальна захищеність громадян України не має перспектив якісного підвищення, не сформоване потужне джерело довгого інвестиційного ресурсу для економіки.**

На нашу думку, за існуючих умов резерви для добровільної участі фізичних осіб у системі недержавного пенсійного забезпечення практично вичерпано.

3. Подальший розвиток системи можливий лише за умови запровадження додаткових стимулів. Їх дія має бути спрямована передусім на фізичних осіб як таких, які безпосередньо зацікавлені у власному належному пенсійному забезпеченні.

Відсутність мотивації фізичних осіб брати участь у системі недержавного пенсійного забезпечення, на нашу думку, пояснюється двома чинниками.

По-перше, недовіра населення до національної грошової одиниці. Події кінця 2008 року вкотре зруйнували крихку довіру громадян України до політики НБУ, й відновити її, вочевидь, вдасться не швидко.

По-друге і як наслідок дії першого чинника, неможливість вилучення накопичень з системи до настання пенсійного віку. Розуміючи необхідність самостійного забезпечення гідної старості,

⁴⁵Чинні податкові пільги для роботодавців:

– пенсійні внески не відносяться до Фонду оплати праці (ФОП) та не обкладаються внесками до соціальних фондів;

– внески до НПФ відносяться до валових витрат за умови, що розмір внесків не перевищує 15 % від ФОП найманої особи та щомісячний внесок не перевищує розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб, помноженого на коефіцієнт 1,4 і округленого до найближчих 10 грн (на сьогодні це 1220 грн на місяць);

– пенсійні внески не обкладаються податком з доходів фізичних осіб, а також з цієї суми не сплачуються внески до фондів загальнообов'язкового соціального страхування.

Чинні податкові пільги для фізичних осіб:

– фізична особа, яка сплачує пенсійні внески, має право на отримання пільги щодо сплаченого прибуткового податку (тобто щорічне повернення переплачених сум податку на доходи фізичних осіб – «податковий кредит») у таких розмірах:

- при сплаті пенсійних внесків на свою користь – податок з доходів фізичних осіб, сплачених на суму, що дорівнює сумі місячного прожиткового мінімуму для працездатної особи на 1 січня звітного періоду, помноженого на коефіцієнт 1,4 та округленого до найближчих 10 грн (на 1 січня 2010 року ця сума становить 1220 грн.);

- при сплаті пенсійних внесків на користь членів сім'ї першого ступеня споріднення (подружжя, батьки, діти) – 50 % суми, що вказана вище (на 1 січня 2010 року – 610 грн)-

населення поступово навчилося користатись альтернативними фінансовими інструментами накопичення, що забезпечують можливість виходу з інвестицій. Достатньо сказати, що на кінець 2009 року обсяг коштів населення в публічних інститутах спільного інвестування дорівнював 471,1 млн грн проти 31,8 млн грн внесків населення до НПФ (хоча хронологічно вони почали розвиватись одночасно). Але система публічних ІСІ (так само, як і банківська) на відміну від НПФ дозволяє у будь-який час, хоча й з певними обмеженнями, вийти з інвестицій.

Найдієвішим чинником мотивації фізичних осіб могла б стати пропорційна участь держави (співфінансування) за рахунок профіциту держбюджету. Але, зважаючи на стан державних фінансів, такий шлях у найближчій перспективі не може бути прийнятним.

Неможливість вилучення грошових коштів до настання пенсійного віку є наріжним каменем системи недержавного пенсійного забезпечення. Відтак, зусилля спеціалістів та нормотворців доцільно зосередити на законодавчому закріпленні стимулюючих чинників негрошового характеру.

Наприклад, у разі загального підвищення пенсійного віку в солідарній системі щодо учасників НПФ можуть застосовуватися окремі режими розрахунку пенсійного віку та/або нарахування пенсій з солідарної системи. Аналогічні механізми можуть бути розроблені для системи освіти, охорони здоров'я тощо.

Як варіант мотивації юридичних осіб може розглядатись пом'якшення доступу до рефінансування через державні банки.

Сподівання на те, що добровільне пенсійне накопичення через недержавні пенсійні фонди зможе являти собою значний сегмент у пенсійній системі, на сьогодні дещо примарні. Можливості населення для участі додатково обмежуються недовірою до держави та приватних фінансових інститутів, коротким горизонтом планування та обмеженістю ліквідності. Відрахування на майбутню пенсію конкурують з іншими статтями видатків (харчування, одяг, товари тривалого використання, освіта, лікування тощо), які на певних етапах життєвого циклу стають більш нагальними.

Саме тому від держави та інших гравців системи добровільних накопичень вимагається значно більше зусиль із залучення населення.

7. РЕКОМЕНДАЦІЇ

Аналіз свідчить, що причинами, які ускладнюють проведення пенсійної реформи, є чинники, що здебільшого знаходяться поза межами власне пенсійної сфери. Зокрема, незадовільний розмір пенсій обумовлено низьким рівнем офіційної заробітної плати, що є наслідком дії двох чинників економіко-правового характеру: *значної частки неофіційної (тіньової) складової в економіці та низької продуктивності праці в офіційній економіці*. Іншим чинником неекономічного характеру є «демографічна пастка», в якій знаходиться Україна.

Проблеми усунення цих негативних чинників мають різний ступінь складності та відповідно горизонт дії. Зміна демографічних тенденцій, на нашу думку, є найскладнішим завданням і дасть результат, як і вирішення проблеми підвищення продуктивності праці, лише за кілька десятків років. Зменшення тіньової складової в економіці змінить ситуацію в пенсійній системі вже найближчими роками, але для цього потрібна політична воля щодо здійснення відповідної політики.

Разом з тим реформування існуючої пенсійної системи є необхідним кроком і має відбуватися на комплексних засадах. Проведений аналіз дає змогу сформулювати наступні рекомендації, що дозволять зробити кроки до диверсифікації «пенсійного портфеля» та наблизитися до часткової стабілізації пенсійної системи.

7.1. Солідарна система (І рівень)

У сфері подальшої реалізації реформування першого рівня пенсійної системи необхідно завершити формування нормативно-правової бази пенсійного страхування, зокрема вдатися до таких кроків.

1. Скасувати обмеження щодо сум, на які нараховуються страхові внески (нині база нарахування обмежена п'ятнадцятьма розмірами прожиткового мінімуму), для чого викласти ч. 1 ст. 19 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» у такій редакції:

«4. Страхові внески нараховуються на суми, зазначені в частинах першій та другій цієї статті, у межах повної величини фак-

тичних витрат на оплату праці найманих працівників, грошового забезпечення військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу, оподаткованого доходу (прибутку), загального оподаткованого доходу».

2. Посилити контроль за ефективністю управління коштами загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, скасувавши практику фінансування адміністративних витрат ПФУ з його власних коштів. Для цього абзац 3 п. 1 ст. 73 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» (*«фінансування адміністративних витрат, пов'язаних з виконанням функцій, покладених на органи Пенсійного фонду»*) слід вилучити.

Починаючи з 2012 року запровадити практику фінансування адміністративних витрат, пов'язаних з виконанням функцій, покладених на органи Пенсійного фонду з Державного бюджету України шляхом затвердження бюджету ПФУ не постановою уряду, а відповідним законом.

3. Скасувати необґрунтовані пільги для осіб, які не є інвалідами, для чого слід скасувати абзац 5 п. 1. ст. 4 Закону України «Про збір на обов'язкове державне пенсійне страхування», що передбачає: *«Для підприємств всеукраїнських громадських організацій інвалідів, де кількість інвалідів становить не менше 50 відсотків загальної чисельності працюючих, збір на обов'язкове державне пенсійне страхування визначається за ставкою 4 відсотки від об'єкта оподаткування для всіх працівників цих підприємств.»*

4. Встановити обмеження на максимальний розмір пенсій для окремих категорій громадян, для чого доповнити закони України «Про статус народного депутата України» та «Про Кабінет Міністрів України» статтями такого змісту:

«Максимальний розмір пенсії (з урахуванням надбавок, підвищень, додаткової пенсії, цільової грошової допомоги, пенсії за особливі заслуги перед Україною та інших доплат до пенсії, встановлених законодавством) не може перевищувати дванадцяти мінімальних розмірів пенсії за віком, встановленої абзацом 1 ч. 1 ст. 28 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування».

5. З метою призупинення виплат дострокових пенсій окремим категоріям громадян до досягнення ними пенсійного віку внести зміни до Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звіль-

нених з військової служби та деяких інших осіб», доповнивши його такою нормою»:

«Особи мають право на отримання пенсії за вислугу років при досягненні ними віку, встановленого ст. 26 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування».

6. З метою позбавлення ПФУ необхідності здійснення невластивих йому виплат спеціальних пенсій розробити та забезпечити прийняття законів України про професійні та корпоративні фонди.

7. З метою забезпечення поетапного підвищення пенсійного віку для жінок з 55 до 60 років викласти ч. 1 ст. 26 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» у такій редакції:

«1. Особи мають право на призначення пенсії за віком після досягнення чоловіками та жінками 60 років та наявності страхового стажу не менше 10 років. Причому на перехідний період мають право на призначення пенсій за віком жінки, яким

у 2011 році виповнилося 55,5 років,

у 2012 – 56 років;

у 2013 – 56,5 років;

у 2014 – 57 років;

у 2015 – 57,5 років;

у 2016 – 58 років;

у 2017 – 58,5 років;

у 2018 – 59 років;

у 2019 – 59,5 років.

8. З метою створення рівних умов для пенсійного забезпечення чоловіків та жінок викласти ч. 1 ст. 28 Закону №1058 у такій редакції:

«1. Мінімальний розмір пенсії за віком за наявності у чоловіків та жінок 25 років страхового стажу встановлюється у розмірі прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, визначеного законом».

9. З метою уніфікації пенсійного законодавства розпочати роботу над створенням Пенсійного кодексу України.

10. З метою формування позитивної громадської думки активувати роботу з розповсюдження комплексної інформації про пенсійні реформи, включаючи концептуальні положення запрова-

дження другого рівня та інформацію про діяльність недержавних пенсійних фондів.

11. Створити для роботодавців механізми економічної зацікавленості та відповідальності на державному рівні щодо підвищення ваги заробітної плати у собівартості продукції (за статистичними даними на сьогодні питома вага заробітної плати у собівартості продукції становить лише 6-8 %. Для порівняння: у розвинених країнах світу цей показник складає 25-30 %). Із зростанням питомої ваги заробітної плати збільшаться відповідно відрахування до Пенсійного фонду і з'явиться можливість підвищення розміру пенсій.

12. Розробити єдиний прозорий принцип призначення і порядку виплати страхових сум у межах єдиного закону України. Теперішньому механізму призначення пенсій властиві складна і розгалужена структура різних пенсійних програм, спеціальні надбавки, доплати, допомоги, індексації, що не завжди зрозумілі пенсіонеру.

13. Розглянути доцільність скасування верхньої вікової межі виходу на пенсію для державних службовців або збільшення її на 5-7 років.

7.2. Накопичувальна пенсійна система (II рівень)

1. Розробити та прийняти у стислий термін *Закон України «Про запровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування»*. Закріпити в ньому такі концептуальні засади.

• Поступове залучення працівників до системи, починаючи з осіб, які на момент запровадження досягли 40 років, з поступовим розширенням кола застрахованих осіб за таким алгоритмом⁴⁶:

Рік	Вікові групи	Розмір внеску
1-й	39 років	2 %
2-й	38-39 років	3 %

⁴⁶*Федоренко, А. В.* Концептуальні засади запровадження накопичувальної системи пенсійного страхування в Україні (2-й рівень). Державна установа «Інститут економіки та прогнозування» НАН України; грудень 2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uaarpf.com/images/SAYT/presentation/Fedorenko.ppt>

3-й	36-38 років	4 %
4-й	33-36 років	5 %
5-й	29-33 років	6 %
6-й	24-29 років	7 %
7-й	18-24 років	7 %
8-й	до 18 років	7 %

Подальший розмір внеску має бути постійним і складати 7 % фонду заробітної плати.

- Платником внесків повинен бути роботодавець застрахованої особи. Джерелом сплати страхових внесків має бути частина збору роботодавця у солідарну систему.

- Страхові внески мають акумулюватися у новостворених недержавних пенсійних фондах, що функціонують відповідно до Закону України «Про недержавне пенсійне забезпечення». Засновниками таких фондів мають бути ДКЦПФР, Держфінпослуг, Мінпраці.

- Недержавних пенсійних фондів має бути три, кожний з яких представляє певну інвестиційну стратегію (агресивна, збалансована, консервативна).

- Відбір адміністраторів для недержавних пенсійних фондів необхідно здійснювати на тендерній основі. При цьому критерії відбору мають бути сформульовані для адміністраторів, а не НПФ.

Такими критеріями можуть бути:

- досвід роботи на ринку (адміністрування певної кількості персональних рахунків (наприклад 50 тис.) протягом певного терміну (наприклад трьох років);

- професійна репутація (відсутність санкцій, накладених державними регуляторами);

- фінансова спроможність:

- а) розмір власного капіталу не менше певної суми, але більше мінімально встановленого рівня;

- б) дотримання законодавчих вимог до якості капіталу (відсутність «сміттєвих» активів у власному портфелі).

- Ради недержавних пенсійних фондів мають бути сформовані з представників державних регуляторів (ДКЦПФР, Держфін-

послуг) ті Мінпраці. Зважаючи на соціальну гостроту проблематики, таким представникам повинні бути делеговані розширені (порівняно з НПФ третього рівня) повноваження та законодавчо передбачена відповідальність за результати діяльності.

- Спрямовувати кошти до відповідного недержавного пенсійного фонду потрібно на підставі вікового критерію для працівника, причому зі старінням працівника кошти переходять до фонду з менш ризикованою стратегією.

- Працівник повинен мати право вибору недержавного пенсійного фонду. Такий вибір може бути реалізований один раз безкоштовно, наступні рази – на платній основі.

- Збирання пенсійних внесків має бути централізованим і здійснюватися через Пенсійний фонд України.

- Інструментами інвестування коштів мають бути вкладення в державні банки (депозити, ощадні сертифікати), державні цінні папери (первинне розміщення), облігації та акції вітчизняних підприємств (первинне розміщення), інвестиції в економіку України за напрямами, визначеними Кабінетом Міністрів України.

7.3. Недержавне пенсійне забезпечення (III рівень)

Подальший розвиток системи можливий лише за умови запровадження додаткових стимулюючих чинників. Дія таких чинників має бути спрямована передусім на фізичних осіб як таких, які безпосередньо зацікавлені у власному належному пенсійному забезпеченні.

Наприклад, у разі загального підвищення пенсійного віку у солідарній системі щодо учасників НПФ можуть застосовуватися окремі режими розрахунку пенсійного віку та/або нарахування пенсій з солідарної системи. Аналогічні механізми можуть розроблятися для системи освіти, охорони здоров'я тощо.

Як варіант мотивації юридичних осіб може розглядатися пом'якшення доступу до рефінансування через державні банки, преференції при здійсненні державних закупівель, приватизації тощо. Відтак, вважаємо за доцільне таке.

1. Провести попередні консультації та «круглі столи» за участю представників Мінпраці, ДКЦПФР, Держфінпослуг, НБУ, ДПА,

Української асоціації інвестиційного бізнесу, Української асоціації адміністраторів НПФ, представників ринку щодо розроблення законодавчих норм, спрямованих на стимулювання участі фізичних та юридичних осіб у системі недержавного пенсійного забезпечення.

2. За результатами консультацій розробити та прийняти відповідні зміни до законодавчо-нормативних актів, спрямовані на мотивацію юридичних та фізичних осіб до участі в недержавному пенсійному забезпеченні.