

ЩОДО ЗАПРОВАДЖЕННЯ ЗАГАЛЬНООБОВ'ЯЗКОВОЇ ДЕРЖАВНОЇ НАКОПИЧУВАЛЬНОЇ СИСТЕМИ

Анотація

У записці висвітлено особливості інфраструктурної побудови майбутньої системи загальнообов'язкового державного накопичувального пенсійного страхування. Проаналізовано переваги та недоліки покладання на Пенсійний фонд України функцій адміністратора системи II рівня. Обґрунтовано, що виключення Накопичувального фонду з системи II рівня породжує низку ризиків, що здатні поставити під загрозу сам інститут загальнообов'язкового державного накопичувального пенсійного страхування.

ЩОДО ЗАПРОВАДЖЕННЯ ЗАГАЛЬНООБОВ'ЯЗКОВОЇ ДЕРЖАВНОЇ НАКОПИЧУВАЛЬНОЇ СИСТЕМИ

Про запровадження загальнообов'язкової державної накопичувальної системи в Україні йдеться вже з 2003 р. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій» від 3 жовтня 2017 року № 2148–VIII конкретизував дату такого запровадження – 1 січня 2019 р., та зобов'язав Кабінет Міністрів України до 1 липня 2018 р. забезпечити створення інституційних компонентів функціонування накопичувальної системи пенсійного страхування (далі – системи II рівня).

Зазначимо, що деякі концептуальні засади функціонування системи II рівня вже врегульовано чинним Законом України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»¹ (далі – Закон 1058). Зокрема, згідно статті 1 «Визначення термінів» Закону 1058: «Накопичувальний пенсійний фонд (далі - Накопичувальний фонд) – цільовий позабюджетний фонд, який <...>, акумулює страхові внески застрахованих осіб, що обліковуються на накопичувальних пенсійних рахунках та інвестуються з метою отримання інвестиційного доходу на користь застрахованих осіб, ...».

Далі, згідно пункту 2 статті 78, адміністративне управління Накопичувальним фондом здійснює виконавча дирекція Пенсійного фонду.

Важливим положенням чинного законодавства щодо запровадження накопичувальної системи є право вибору для учасника системи II рівня. Згідно пункту 5 статті 78 учасник накопичувальної системи пенсійного страхування, який сплачує (за якого сплачують) страхові внески до накопичувальної системи пенсійного страхування, має право спрямувати такі внески до недержавного пенсійного фонду – суб'єкта другого рівня системи пенсійного забезпечення (далі – НПФ-СДР) (*обраного на власний розсуд із числа НПФ, що отримали відповідну ліцензію Нацкомфінпослуг – прим.*

¹ Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 9 липня 2003 року № 1058 – IV

автора). Щоправда, перехід із Накопичувального фонду до НПФ-СДР може бути здійснено не раніше, аніж через 2 роки після запровадження перерахування страхових внесків до Накопичувального фонду².

Іншими словами, усе вищевикладене означає, що згідно чинного законодавства:

1) грошові кошти системи II рівня від самого початку мають акумулюватись у Накопичувальному фонді, обов'язки адміністратора щодо якого покладатимуться на ПФУ в особі виконавчої дирекції;

2) через два роки учасники системи II рівня матимуть право вибору: залишити накопичені кошти у квазідержавній структурі (ПФУ) чи переспрямувати їх у недержавний сектор (НПФ-СДР).

Всупереч усій попередній логіці формування Пенсійної системи і досягнутого з цього приводу у суспільстві консенсусу до Верховної Ради України внесено проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування»³ (далі – Законопроект). Згідно нього пропонується змінити ці, на наш погляд, концептуальні засади. Нова редакція статті 78 Законопроекту наголошує, що: «Для сплати страхових внесків до накопичувальної системи пенсійного страхування учасник накопичувальної системи пенсійного страхування повинен обрати недержавний пенсійний фонд, із переліку фондів, що відповідають критеріям, встановленим статтею 20¹ Закону України «Про недержавне пенсійне забезпечення», в якому для нього буде відкритий накопичувальний пенсійний рахунок».

Це означає, що у випадку прийняття Законопроекту за ПФУ залишиться лише роль транзитера грошового потоку від платників внесків до

² Частина 3 статті 1 Прикінцевих положень Закону 1058

³ Проект Закону України про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування» № 6677 від 10.07.2017 // Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62218

відповідних НПФ-СДР. Про жодну участь ПФУ в адмініструванні системи II рівня не йдеться, оскільки Накопичувальний фонд просто не створюється.

Отже, згідно Законопроекту учасники системи II рівня позбавляються права вибору: залишити накопичені кошти у державній структурі (ПФУ) чи переспрямувати їх у недержавний сектор (НПФ-СДР). Це неприйнятно звужує конституційні права громадян на соціальний захист та можливості їх вільного вибору.

Крім суто юридичних підстав подібні пропозиції заслуговують критики й з змістовних причин. Досвід 24 країн, які запровадили II рівень, засвідчує, що при адмініструванні пенсійних коштів існують такі підходи⁴:

- 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 (решта 15 країн).

Отже, концепція Законопроекту загалом не суперечить світовій практиці. Проте при прийнятті відповідного рішення доцільно враховувати національні особливості. В Україні таких особливостей три, а саме:

1. Територіальна присутність НПФ. Станом на 31.12.2016 в Державному реєстрі фінансових установ містилася інформація про 64 НПФ та 22 адміністратори НПФ. Згідно з даними Державного реєстру фінансових установ недержавні пенсійні фонди зареєстровано у 8 регіонах України.

⁴ Нечай А. Використання міжнародного досвіду в юридичному полі України. [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://www.uaapf.com/images/SAYT/presentation/Nechai.ppt>

Найбільша кількість НПФ зосереджена у м. Києві – 46, або 71,9 % від загальної кількості зареєстрованих НПФ⁵ (див. табл. 1).

Таблиця 1

Територіальна структура недержавних пенсійних фондів у 2016 р.

Регіон	Кількість (од.)	Питома вага (%)
місто Київ	46	71,9
Донецька область	6	9,4
Дніпропетровська область	4	6,2
Львівська область	2	3,1
Івано-Франківська область	2	3,1
Харківська область	2	3,1
Одеська область	1	1,6
Херсонська область	1	1,6

Джерело: річний звіт Нацкомфінпослуг за 2016 р.⁶

Як видно з таблиці, у більшості областей НПФ просто-напросто відсутні, тоді як структури ПФУ присутні в усіх адміністративно-територіальних одиницях України.

2. *Масштаби досвіду адміністрування пенсійних рахунків.* Станом на початок 2017 р. кількість учасників системи недержавного пенсійного забезпечення становила 0,8 млн осіб. Загальна вартість активів в управлінні становила 2,14 млрд грн⁷.

При запровадженні системи II рівня кількість її учасників становитиме щонайменше 5 млн осіб, а грошові надходження до системи лише протягом

⁵ Довідково: Розподіл НПФ по регіонах України у 2010 році був майже такий самий. Додатково були присутні по 1 фонду у Запорізькій області та Автономній республіці Крим. Див. Криза розподільчої пенсійної системи в Україні та напрями диверсифікації «пенсійного портфеля»: аналіт. доп. / О. М. Пищуліна, О. П. Коваль, А. М. Авчухова. – К.: НІСД, –2010. –104 с.

⁶ Річні звіти Нацкомфінпослуг // Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://nfp.gov.ua/content/stan-i-rozvitok-npz.html>

⁷ Там само

першого року її функціонування становитимуть 8,4 млрд грн та щорічно лише зростатимуть.

Як видно з вищенаведеного, небезпідставним є побоювання, що попри тривалий досвід функціонування недержавні пенсійні фонди так і не надбали у необхідних масштабах досвід адміністрування великої кількості пенсійних рахунків. Протягом п'ятнадцяти років функціонування НПФ були та залишаються локальними (регіональними) гравцями на ринку пенсійних послуг. Натомість ПФУ має необхідні досвід, персонал, організаційну й технічну інфраструктуру для ефективного функціонування у всеукраїнських масштабах.

3. Особливості державного регулювання та нагляду. Не можна обійти увагою ще один нюанс. Чинна редакція Закону 1058 досить жорстко регулює допуск НПФ до системи II рівня. Головною вимогою для таких НПФ є наявність відповідної ліцензії, що видається Нацкомфінпослуг. Для цього НПФ має відповідати таким головним вимогам:

- мати досвід роботи на ринку недержавного пенсійного забезпечення не менше трьох років;
- мати договір з компанією з управління активами, яка має досвід роботи з управління активами інституційних інвесторів не менше п'яти років.

Законопроект пропонує скасувати норму щодо обов'язкового ліцензування НПФ та вимогу щодо досвіду роботи НПФ на ринку недержавного пенсійного забезпечення. Фактично це означає, що до системи II рівня зможе долучитись будь-який новостворений НПФ навіть з нульовим досвідом роботи, а державний регулятор Нацкомфінпослуг не нести за це жодної відповідальності.

При аналізі переваг і недоліків кожного з варіантів запровадження системи II рівня ми не вправі обійти увагою ще один надзвичайно важливий критерій – довіру населення.

Наразі експерта спільнота єдина у думці, що визначальним чинником успіху пенсійної реформи є довіра громадян. Без неї будь-які заходи уряду

щодо реформування пенсійної сфери та, зокрема, запровадження системи II рівня, приречені на провал⁸. У цьому контексті дослідження суспільної думки доводить, що довіра громадян до ПФУ значно перевищує аналогічний показник до НПФ (див. табл. 2).

Таблиця 2

Рівень довіри громадян до Пенсійного фонду України та недержавних пенсійних фондів (%) *

Вікова категорія (р.)	ПФУ	НПФ
18-36	51	7
37-59	56	5
60+	60	3
загалом	55	5

* – % всіх респондентів, які на запитання «Оцініть, будь-ласка, рівень Вашої довіри до наведених нижче організацій за такою шкалою: «повністю довіряю», «скоріше довіряю», «скоріше не довіряю», «зовсім не довіряю» відповіли «повністю довіряю та скоріше довіряю».

Джерело: Пенсійна реформа в Україні: дослідження суспільної думки 2010. USAID, Проект розвитку ринків капіталу⁹.

Як видно з таблиці, різниця у рівнях довіри є разючою на користь ПФУ.

У цьому ж дослідженні право громадян перевести свої обов'язкові пенсійні заощадження з Накопичувального фонду до обраного ними недержавного пенсійного фонду позитивно оцінили 13 % респондентів, у тому числі: 18-36 років – 13 %, 37-59 років – 15 %, 60+ років – 12 %.

Іншими словами, українці масово не довіряють НПФ, тоді як ПФУ користується значним рівнем довіри.

⁸ Див., наприклад, Радчук О. На межі колапсу: як запустити пенсійну реформу в Україні? // Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.slovoidilo.ua/2016/07/02/kolonka/aleksandr-radchuk/ekonomika/namozhi-kolapsu-shho-zapustyt-pensijnu-reformu-v-ukrayini>

⁹ Пенсійна реформа в Україні: дослідження суспільної думки 2010. USAID, Проект розвитку ринків капіталу // Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.uaib.com.ua/files/articles/1277/86_4.pdf

Висновок

Запропонована Законопроектом побудова системи II рівня з використанням Пенсійного фонду України виключно як передавального та дублюючого державного органу виглядає не досить обґрунтованою. Ця норма може порушувати інституційну цілісність системи II рівня та породжує низку невиправданих ризиків, нехтування якими є вкрай небезпечним. Держава залишиться з розгніваними вкладниками сам на сам, тоді як приватні фонди зникнуть без сліду і відповідальності. Наслідками невдалого вибору схеми запровадження системи II рівня можуть бути не тільки порушення прав громадян, а й негативний вплив на подальшу долю самої ідеї запровадження цієї системи у зв'язку з недовірою громадян у цілому до інституту загальнообов'язкового державного накопичувального пенсійного страхування.

Рекомендації

Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування» № 6677 від 10.07.2017 р. відхилити. У кроках подальшого реформування дотримуватися і розвивати концепцію 2003 року, згідно якої адміністрування загальнообов'язкової накопичувальної пенсійної системи має здійснюватись Пенсійним фондом України.

Коваль О.П.

відділ соціальної безпеки

Національний інститут стратегічних досліджень

травень 2018 р.