Аналітична записка
Серія ««Соціальна політика»», № 4, 2019

ЩОДО ЗАПРОВАДЖЕННЯ ІНДИВІДУАЛЬНИХ ПЕНСІЙНИХ

О. П. Коваль, д. е. н., доцент, с. н. с., заступник начальника відділу соціальної політики
Національного інституту стратегічних досліджень

Однією з головних вад вітчизняної пенсійної системи є відсутність в її складі загальнообов'язкової накопичувальної складової. Проте відповідно до найкращої світової практики така складова має бути. Без неї солідарна пенсійна система України, навіть реформована, не спроможна забезпечити рівень пенсій, що відповідає європейським стандартам. Задля усунення цієї вади пропонується запровадити в Україні інститут індивідуальних пенсійних рахунків, який має накопичувальну економічну природу та є при цьому максимально простим та дешевим з точки зору адміністративних видатків. Кабінету міністрів України рекомендується подати до Верховної Ради України проект Закону України «Про індивідуальні пенсійні рахунки», розроблений на наступних концептуальних засадах: персоніфікований облік; державний контроль; обмежений ризик інвестування.

Висновки та рекомендації

Однією з головних вад вітчизняної пенсійної системи є відсутність в її складі загальнообов'язкової накопичувальної складової Хоча відповідно до найкращої світової практики така складова має бути. Без неї солідарна пенсійна система України, навіть реформована, не спроможна забезпечити рівень пенсій, що відповідає європейським стандартам. Разом із тим три накопичувальні складові – добровільна (функціонуюча) й загальнообов'язкова та професійна (потенційні) – у нинішній інституційній конфігурації не стануть надійним доповненням до солідарної системи. Задля усунення цієї вади рекомендується Міністерству соціальної політики України разом із Міністерством фінансів України, Міністерством розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України та Національним банком України:

1. Утворити робочу групу з питання запровадження системи індивідуальних пенсійних рахунків як альтернативи системі загальнообов'язкового накопичувального державного пенсійного страхування, яка передбачена чинним законодавством.

2. Оцінити економічний та соціальний ефект запровадження системи індивідуальних пенсійних рахунків на викладених у записці концептуальних засадах.

3. У разі позитивного висновку розробити на основі Законів України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 9 липня 2003 р. № 1058 та «Про недержавне пенсійне забезпечення» від 9 липня 2003 р. № 1057 проект Закону України «Про індивідуальні пенсійні рахунки».

Зазначені рекомендації мають **забезпечити вирішення основних структурних проблем вітчизняної пенсійної системи**, а саме:

1. *Солідарна складова пенсійної системи (далі – І рівень) дедалі гірше виконує функцію забезпечення гідного рівня життя непрацездатних громадян*. Унаслідок останніх змін в пенсійному законодавстві розрив між доходами працюючих громадян та пенсіонерів постійно зростає, і ця тенденція у середньостроковій перспективі (5-15 років) не лише збережеться, але й посилиться.

Унаслідок неможливості отримання достатнього доходу після втрати працездатності, громадяни дедалі менше надій покладають на державне пенсійне забезпечення, віддаючи перевагу індивідуальними «страхувальним програмам» та заходам: персональним накопиченням, придбанню нерухомості з метою отримання прибутку від орендних платежів, допомозі дітей тощо.

Наразі солідарна складова вітчизняної пенсійної системи внаслідок своєї недостатньої ефективності:

- не стимулює громадян до участі в ній;
- не спонукає громадян до отримання «білих» заробітних плат;
- не користується довірою населення[1].

2. *Обов'язкова накопичувальна складова пенсійної системи (далі – ІІ рівень), функціонування якої передбачено профільним законодавством*[2], *досі не*

[1] Громадська думка, пенсійна реформа та ставлення до пенсії в Україні // [Електронний ресурс] Режим доступу: file:///C:/Documents%20and%20Settings/koval/Мои%20документы/Pension_Survey_March2018_ua.pdf

[2] Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 9 липня 2003 р. № 1058 – IV// [Електронний ресурс] Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1058-15

запроваджена. Певна частина експертів донедавна покладали на неї значні сподівання, вважаючи, що запровадження ІІ рівня стане головним елементом оздоровлення вітчизняної пенсійної системи[3]. Проте аналіз результатів тридцятирічного функціонування пенсійних систем ІІ рівня в Східній Європі та Латинській Америці, проведений Міжнародною організацією праці (далі – МОП) у 2018 р.[4], ці сподівання спростував. Експерти МОП дійшли висновків, що рівень охоплення населення пенсійним страхуванням в країнах, що запровадили ІІ рівень пенсійної системи, не збільшився або, навпаки, зменшився; знизилися пенсійні виплати; мають місце зависокі адміністративні витрати на обслуговування ІІ рівня; вплив системи на ринки капіталу в країнах, що розвиваються, є обмеженим тощо. Єдиним явним бенефіціаром запровадження накопичувальних пенсійних систем став фінансовий сектор. Саме з цих причин вісімнадцять із тридцяти країн, що їх запровадили, відмовились від систем ІІ рівня.

Оскільки в Україні діють ті ж чинники, що й в країнах, обстежених МОП, запровадження ІІ рівня в його класичній інституційній конфігурації, передбаченій чинним законодавством, ризикує не досягти мети підвищення рівня добробуту майбутніх пенсіонерів.

3. *Добровільна накопичувальна складова пенсійної системи* (далі – ІІІ рівень) функціонує в Україні з 2013 р. Попри значний термін існування, система ІІІ рівня не досягла успіхів. За оцінкою Нацкомфінпослуг, станом на 31 грудня 2018 р. загальна сума коштів у системі недержавного пенсійного забезпечення дорівнювала 2745,2 млн грн ($100 млн), або 3210 грн ($115) у середньому на одного учасника недержавного пенсійного фонду[5].

Система недержавного пенсійного забезпечення налічує 855 300 учасників, тобто охоплює лише 5 % ринку праці в Україні. Загальні показники діяльності недержавних пенсійних фондів ІІІ рівня (НПФ) залишаються низькими. За п’ять років[6] (з грудня 2013 р. по грудень 2018 р.), середньорічний чистий номінальний інвестиційний дохід (за вирахуванням витрат на оплату послуг фінансових посередників) становив 9,6 %. У той самий період середньорічний рівень інфляції сягнув 19,2 %. Отже, учасники НПФ в середньому отримали від’ємний чистий інвестиційний дохід (з вирахуванням витрат на оплату послуг та інфляції) в розмірі – 8,1 % на рік[7]. За оцінкою USAID, запровадження системи ІІІ рівня в Україні виявилося невдалим експериментом[8].

4. *Професійна складова пенсійної системи (далі – ОППС), про необхідність якої йшлося протягом останніх півтора десятиліття, досі не запроваджена*, і

[3] Див., наприклад: Хохлов В. Лібертаріанський погляд: чому соціальна держава – найбільше зло для України // [Електронний ресурс] Режим доступу: https://www.pravda.com.ua/columns/2018/10/25/7196216/

[4] Скасування приватизації пенсій: Перебудова державних пенсійних систем в Східній Європі та Латинській Америці // Матеріали Національного тристороннього круглого столу з питань загальнообов‘язкового пенсійного забезпечення другого рівня в Україні. – Київ, 4 грудня 2018 р.

[5] Підсумки розвитку системи недержавного пенсійного забезпечення станом на 31.12.2018, Нацкомфінпослуг // [Електронний ресурс] Режим доступу: https://www.nfp.gov.ua/files/OgliadRinkiv/NPF/NPF_IV_kv%202018.pdf

[6] Інформації про чистий номінальний інвестиційний дохід НПФ (за вирахуванням витрат на оплату послуг) на 3-му рівні до 30.09.2013 немає // [Електронний ресурс] Режим доступу: https://www.nfp.gov.ua/ua/Informatsiia-pro-serednozvazhenyi-pokaznyk-zminy-chystoi-vartosti-odynytsi-ensiinykh-aktyviv.html

[7] Недержавне пенсійне забезпечення в Україні: оцінка та рекомендації. Проект USAID «трансформація фінансового сектору» // [Електронний ресурс] Режим доступу: http://www.fst-ua.info/wp-ontent/uploads/2019/07/Voluntary_Private_Pensions_in_Ukraine-Assessment_jul2019_ua.pdf

[8] Там само

жоден з законопроектів з цього питання так і не був внесений на розгляд Верховної Ради України.

Отже, доходимо **висновків**:

По-перше, **система І рівня в Україні переживає глибоку кризу, таким чином – підлягає реформуванню**. При цьому слід усвідомлювати, що таке реформування триватиме протягом тривалого часу і внаслідок дії економічних та демографічних чинників, у нинішньому вигляді система не зможе забезпечити майбутнім пенсіонерам гідний рівень існування, а відтак – вона має містити накопичувальну складову.

По-друге, **усі три (функціонуюча й потенційні) накопичувальні системи в нинішній інституційній конфігурації не приведуть до підвищення добробуту значної частини пенсіонерів** через наступні спільні **вади**:

1. Інституційна складність (громіздкість). У системі обов'язково мають бути присутні як прямі (професійний адміністратор, компанія з управління активами, зберігач), так й опосередковані (торговець цінними паперами, аудитор, радник з інвестиційних питань тощо) інститути.

2. Високі видатки. Унаслідок дії попереднього пункту видатки на комісійні та інші види винагород є такими, що роблять чистий номінальний інвестиційний дохід учасників від'ємним[9].

3. Нестача надійних фінансових інструментів. Управління активами накопичувальних пенсійних систем передбачає їх диверсифіковане інвестування у фінансові інструменти, визначені чинним законодавством. Наразі в Україні відчувається брак таких інструментів. Через низькі загальні економічні показники України, нерозвинуті ринки капіталу й відсутність належних та надійних можливостей для інвестування діючі НПФ інвестують переважно у два види фінансових інструментів: державні цінні папери (1 263,5 млн грн, або 46 % станом на 31.12.2018) та банківські депозити (985,5 млн грн, або 35,9 %)[10].

4. Відсутність захисту від інфляції. Інвестування пенсійних активів системи ІІІ рівня відбувається переважно у гривневі фінансові інструменти, що не захищає накопичення учасників системи від інфляції. При цьому слід пам'ятати, що будь-яке накопичення в умовах, коли інфляція підходить до двозначної позначки (що притаманно економікам, що розвиваються), апріорі позбавлене усякого сенсу.

5. Відсутність гарантій збереження пенсійних активів. Оскільки накопичувальні пенсійні програми функціонують протягом десятиліть, гарантії збереження пенсійних активів є головним чинником ставлення до них населення. За відсутності таких гарантій жодна програма не користуватиметься довірою населення, у той час як довіра є наріжним каменем стабільності будь-якої фінансової системи, в тому числі й пенсійної.

Слід зазначити, що за своєю економічною суттю системи ІІ, ІІІ рівнів та ОППС не відрізняються одна від іншої, тобто є накопичувальними системами. У даному разі існує ризик, що результати функціонування ІІ рівня та ОППС (у разі їх запровадження в нинішній інституційній конфігурації) в Україні будуть аналогічні результатам функціонування ІІ рівня в країнах, що вивчалися МОП, через дію наступних **чинників**:

[9] Там само.
[10] Там само.

1. Інституційна конфігурація майбутніх систем ІІ рівня та ОППС визначена чинним законодавством[11], тобто така сама, як й у системи ІІІ рівня.

2. Майбутні системи, як і система ІІІ рівня, функціонуватимуть у рамках вітчизняного фінансового ринку з усіма його вадами: брак фінансових інструментів, недосконаліть державного регулювання та нагляду, прогалини у чинному законодавстві тощо.

3. Принципи (зокрема, диверсифікація) та обмеження (по видах та класах фінансових інструментів) на інвестування пенсійних активів систем ІІ рівня та ОППС будуть такими самими, як й для системи ІІІ рівня.

Таким чином, **жодна з трьох накопичувальних складових (ІІ рівень, ІІІ рівень, ОППС) не може бути ефективним доповненням до солідарної складової. Разом із тим накопичувальний компонент у вітчизняній пенсійній системі є необхідним, оскільки нинішня солідарна система не виконує функції компенсації доходу внаслідок втрати працездатності.**

Функціонально продуманий накопичувальний компонент має відповідати таким **вимогам**:

1. Простота. В ідеалі система має включати одного фінансового посередника.

2. Дешевизна. Унаслідок мінімальної кількості фінансових посередників видатки на комісійні винагороди будуть мінімізовані, що дозволить збільшити чистий інвестиційний прибуток.

3. Перелік фінансових інструментів, в які інвестуватимуться пенсійні накопичення, не обов'язково має бути широким. Навпаки, він може бути доволі обмеженим, проте складатися з надійних та зрозумілих пересічному громадянину інструментів.

4. Захищеність пенсійних накопичень від інфляції.

5. Гарантії збереження пенсійних накопичень.

Відтак, Україна має потребу в надійному накопичувальному пенсійному інституті, який не дозволить перервати процес накопичення пенсійних внесків під тиском життєвих обставин. Таким накопичувальним інструментом для України може стати інститут індивідуальних пенсійних рахунків (далі – ІПР), призначених для відокремленого обліку пенсійних внесків на рахунок фізичної особи. Подібну концепцію реалізовували на початку 90-х років декілька країн, зокрема Австралія та США. В Україні ідея запровадження ІПР оприлюднювалась USAID на експертному круглому столі на тему «Недержавне пенсійне забезпечення в Україні» в рамках проекту «Трансформація фінансового сектору» 24 липня 2019 р.

Концепція функціонування ІПР має базуватись на таких **засадах**:

1. Протягом трудового життя працівника на його ІПР відраховується визначений відсоток коштів з заробітної плати, що формує фонд, який залишається його власністю. Кошти з нього можуть бути отримані працівником при настанні пенсійного віку або подій з вичерпного переліку, визначеного на законодавчому рівні.

2. ІПР відкривається в банку, 100 % прав власності на який знаходяться у володінні держави. Держава несе відповідальність за стан ІПР. Тим самим забезпечуватимуться гарантії збереження пенсійних накопичень.

[11] Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» від 9 липня 2003 р. № 1058 – IV // [Електронний ресурс] Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1058-15

3. Банк здійснює одноосібне довірче управління коштами, що знаходяться та надходять на ІПР. Тим самим забезпечується простота функціонування інституту ІПР.

4. Банк здійснює таке управління за незначну комісійну винагороду в 1 %. Тим самим забезпечується дешевизна функціонування інституту.

5. Банк інвестує кошти ІПР в спеціальні боргові інструменти, емітентом яких є Міністерство фінансів України. Дохід по цих інструментах має дорівнювати сумі величини індексу споживчих цін і комісії банку, або й перевищувати ці показники на 1 % – 2 %[12]. Тим самим забезпечуватиметься захист пенсійних накопичень від інфляції.

Економічні наслідки запровадження системи ІПР наведено у додатку 1.

Одним із найбільш дискусійних аспектів запровадження системи ІПР є проблема суб'єктність платника пенсійного внеску. Підходи до її розв'язання наведено у додатку 2.

У додатку 3 наведено окремі положення щодо функціонування системи ІПР, які доцільно закріпити на законодавчому рівні.

[12] Як альтернативу чи доповнення можна розглядати банківський депозит з правом поповнення.

Додаток 1

Економічні наслідки запровадження системи ІПР

Щодо економічних наслідків запровадження системи ІПР зазначимо наступне:

1. За своєю економічною природою система ІПР не відрізняється від системи ІІ рівня. Отже, вона так само, як система ІІ рівня, генеруватиме потужний та добре прогнозований в часі інвестиційний ресурс. За даними Держстату, фонд оплати праці за І півріччя поточного року становить 548,1 млрд грн[13]. Отже, за результатами року він становитиме щонайменше 1200 млрд грн. Відрахування у розмірі 6 % (4 % від роботодавця та 2 % від працівника) становитимуть 72 млрд грн, які можуть бути використані як інвестиційний ресурс.

2. У запропонованій конфігурації система ІПР не відрізняться від системи ІІ рівня також й параметрично. Тобто, спираючись на розрахунки попереднього уряду, очікуваний або запланований коефіцієнт заміщення в разі запровадження ІПР становитиме 45 %, у тому числі:

- 30 % – за рахунок солідарної системи (І рівень);
- 10 % – за рахунок системи ІПР;
- 5 % – із добровільних недержавних пенсійних фондів (ІІІ рівень)[14].

Крім того, внаслідок простоти побудови та функціонування система ІПР зводитиме до мінімуму ризики зловживань та корупції.

Враховуючи намір уряду утриматись найближчим часом від запровадження системи ІІ рівня[15], проблема утворення ефективного накопичувального компоненту у вітчизняній пенсійній системі набуває особливої актуальності.

[13] Фонд оплати праці усіх працівників за видами економічної діяльності у 2019 році // [Електронний ресурс] Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2018/gdn/Fop_ed/Arch_Fop_ed_u.htm

[14] Наведено за: Основні питання реформування пенсійної системи в Україні. Проект USAID «трансформація фінансового сектору» // [Електронний ресурс] Режим доступу: http://www.fst-ua.info/wp-content/uploads/2019/02/Key-Issues-in-Pension-System-Reform-in-Ukraine_Aug2018_UA.pdf

[15] Див., наприклад: Запрвадження накопичувальної пенсійної системи найближчим часом не буде – міністр // [Електронний ресурс] Режим доступу: https://www.epravda.com.ua/news/2019/09/27/652034/

Додаток 2

Можливі підходи до вирішення проблеми суб'єктності платника внесків на ІПР

Окремого експертного обговорення потребує суб'єктність платника внесків. У світовій практиці такими суб'єктами є:

- працівник,
- роботодавець;
- держава;
- комбінація з трьох наведених вище.

На нашу думку, найдоцільнішим для України є варіант, коли платником виступатиме роботодавець, інша прийнятна альтернатива – роботодавець разом із працівником.

Якщо до переліку платників внесків входить роботодавець, участь працівника в системі має бути обов'язковою. Утім у світовій практиці більшого поширення набув квазіобов'язковий підхід, коли працівник долучається до системи в обов'язковому порядку, але в подальшому має право вийти з неї, отримавши всі свої кошти за виключенням штрафу, який може сягати 10 % від суми накопичень.

З урахуванням вітчизняних реалій доцільно зробити участь у системі ІПР обов'язковою, особливо для працівників небезпечних, важких та шкідливих професій. Платниками внесків мають бути як роботодавець, так й працівник на наступних засадах:

- роботодавець сплачує 4 % від заробітної плати працівника, що не є представником важких, небезпечних та шкідливих професій;
- відсоток внеску за працівників важких, небезпечних та шкідливих професій визначається з урахуванням ступеню професійного ризику;
- працівник сплачує 2 % від своєї заробітної плати.

Додаток 3

Окремі положення щодо функціонування системи індивідуальних пенсійних рахунків, які доцільно закріпити на законодавчому рівні

Загальні положення

Індивідуальний пенсійний рахунок (далі – ІПР) – частина персональної облікової картки в системі персоніфікованого обліку, яка відображає стан пенсійних активів застрахованої особи в системі індивідуальних пенсійних рахунків.

Персоніфікований облік у системі ІПР (далі – персоніфікований облік) – організація та ведення обліку відомостей про застраховану особу, що здійснюється відповідно до законодавства і використовується в системі ІПР в установленому законодавством порядку.

Застрахована особа – фізична особа, яка сплачує (сплачувала) та/або за яку сплачуються чи сплачувалися у встановленому законом порядку страхові внески.

Уповноважений банк – банк, який здійснює свою діяльність відповідно до законодавства про банки і банківську діяльність та провадить розрахунково-касові операції з коштами застрахованих осіб.

Суб‘єкти системи ІПР

Суб'єктами системи ІПР в Україні є:

- застраховані особи – особи, від імені та на користь яких здійснюється накопичення та інвестування внесків;
- страхувальники – підприємства, установи, організації та фізичні особи, що здійснюють перерахування внесків до системи;
- уповноважений банк.

Обчислення та сплата внесків

Страхові внески обчислюються виключно в грошовій формі, у тому числі з виплат (доходу), що здійснюються в натуральній формі.

Обчислення внесків із сум, виражених в іноземній валюті, здійснюється шляхом перерахування зазначених сум у національну валюту України за курсом валют, установленим Національним банком України на день обчислення страхових внесків.

Внески сплачуються страхувальниками шляхом перерахування безготівкових сум з їх банківських рахунків

Страхувальники зобов'язані сплачувати страхові внески, нараховані за відповідний базовий звітний період, не пізніше ніж через 20 календарних днів із дня закінчення цього періоду.

Умови та строки здійснення виплат в системі ІПР

Підставами для здійснення виплат в системі ІПР є:

1) досягнення застрахованою особою пенсійного віку, визначеного відповідно до чинного законодавства;

2) визнання застрахованої особи особою з інвалідністю;

3) медично підтверджений критичний стан здоров'я (онкозахворювання, інсульт тощо) застрахованої особи;

4) виїзд застрахованої особи на постійне проживання за межі України;

5) смерть застрахованої особи.

Уповноважений банк

Уповноважений банк має відповідати таким вимогам:

1. Більше половини прав власності на УБ має належати державі.

2. УБ повинен мати:

- ліцензію Національного банку України;
- ліцензію торговця цінними паперами;
- ліцензію зберігача.

Джерелами формування коштів в системі ІПР є:

1) страхові внески до системи ІПР;

2) інвестиційний дохід, що утворюється в результаті розміщення та інвестування коштів у порядку, встановленому законом;

3) суми пені, сплаченої страхувальником за несвоєчасне перерахування сум страхових внесків до системи ІПР на користь застрахованих осіб.

Кошти системи ІПР використовуються для:

1) інвестування з метою отримання інвестиційного доходу на користь застрахованих осіб;

2) здійснення пенсійних виплат;

3) оплати послуг УБ.

Пенсійні активи в системі ІПР

1. Пенсійні активи в системі ІПР складаються з:

1) активів у грошових коштах;

2) депозитів в уповноважених банках;

3) активів у цінних паперах;

2. Пенсійні активи у цінних паперах складаються з цінних паперів, погашення та отримання доходу за якими гарантовано Кабінетом Міністрів України, дохід за якими дорівнює сумі величини індексу споживчих цін і УБ.

Види пенсійних виплат за рахунок коштів системи ІПР

Застрахована особа, яка є учасником системи ІПР, має право на отримання довічної пенсії або одноразової виплати за рахунок коштів, що обліковуються на її ІПР за умови досягнення пенсійного віку.

Гарантії держави

Держава гарантує застрахованим особам, які є учасниками системи ІПР, збереженість страхових внесків до системи ІПР у розмірі фактично сплачених страхових внесків, із урахуванням рівня інфляції, що склався на дату набуття застрахованими особами права на отримання пенсійних виплат є системи.

Державний нагляд в системі ІПР

Державний нагляд в системі ІПР здійснюється Національним банком України.