

НАЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ СТРАТЕГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

**КРИЗА РОЗПОДІЛЬНОЇ 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-статеву структуру населення);
- *соціально-трудова* (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 %<sup>1</sup>. 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 %<sup>2</sup>, 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 році<sup>3</sup>. До того ж слід мати на увазі, що*

---

<sup>1</sup>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>

<sup>2</sup>Конвенція 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](http://avivapensions.ru/analytics/g1/download_el_7057.php)

<sup>3</sup>Аналітично-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.<sup>4</sup> 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 пенсіонерів<sup>5</sup>. 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 працівників<sup>6</sup>. 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

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

<sup>5</sup>Там само.

<sup>6</sup>Праця 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 реформи<sup>7</sup>. 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 % ВВП<sup>8</sup>, 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 % ВВП<sup>9</sup>.

Як державний фінансовий інститут Пенсійний фонд України є складовою бюджетно-фінансової системи, що здійснює адміністрування солідарної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування через систему акумулювання 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.

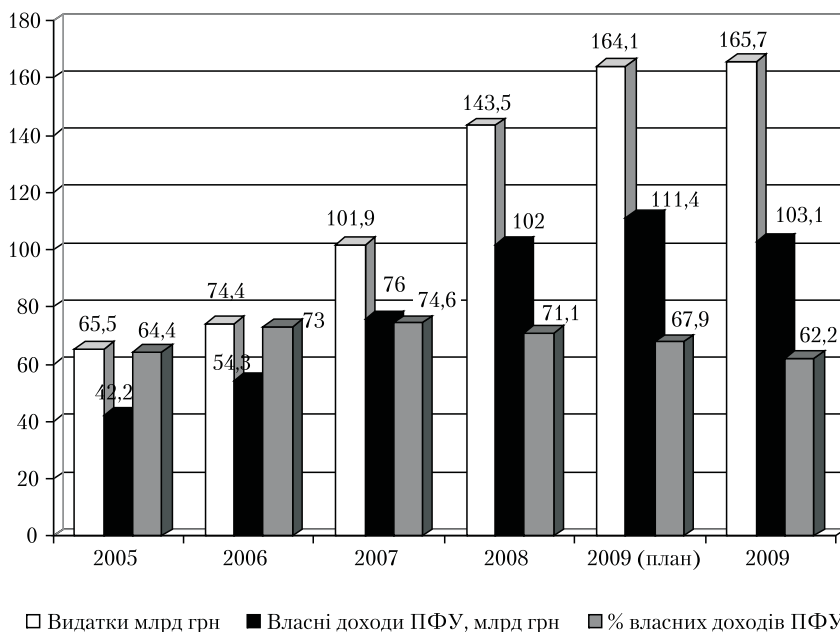
---

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

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

<sup>9</sup>Програма 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 непогашеними<sup>10</sup> (рис. 1).



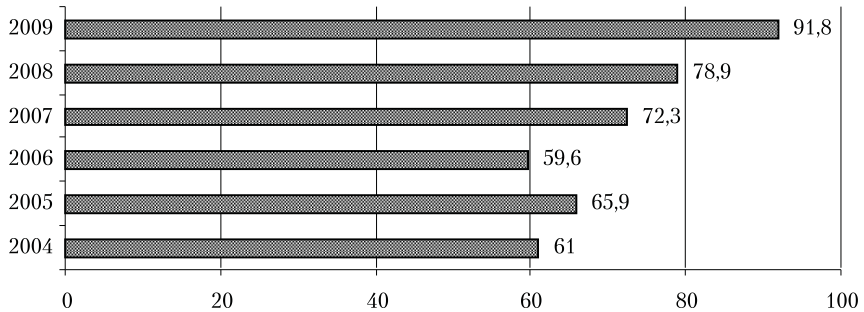
**Рис. 1. Видатки і власні доходи Пенсійного фонду України\***

\* 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

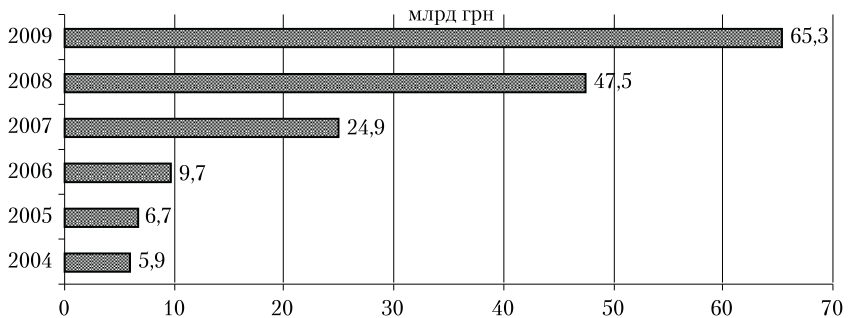
<sup>10</sup>Звіт Рахункової палати України про результати аналізу формування та використання бюджету ПФУ. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16727325;jsessionid=6187D81FAEA4A846A2AB740640200244>

плановим показником<sup>11</sup>. 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

<sup>11</sup>Економічна 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 № 1058<sup>12</sup> «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 врегулю-

<sup>12</sup>Про 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 грн<sup>13</sup>.

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 грн<sup>14</sup>.

*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)<sup>15</sup>.

*Здійснення ПФУ низки невласливих йому видатків.* Понад 1,8 млрд грн власних коштів Пенсійного фонду спрямовано на здійснення видатків, передбачених п. 2 розділу XV «Прикінцеві положення» Закону № 1058<sup>16</sup>.

*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.<sup>17</sup>

---

<sup>13</sup>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>

<sup>14</sup>Там само.

<sup>15</sup>Там само.

<sup>16</sup>Там само.

<sup>17</sup>Там 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 мінімального<sup>18</sup>. 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*

<sup>18</sup>Про 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 гривень<sup>19</sup>. 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 грн<sup>20</sup>.

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

---

<sup>19</sup>*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>

<sup>20</sup>Там 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 осіб<sup>21</sup>.

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

---

<sup>21</sup>[Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2007/rp/ean/ean\\_u/osp\\_rik\\_07u.htm](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 віку<sup>22</sup>.

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);

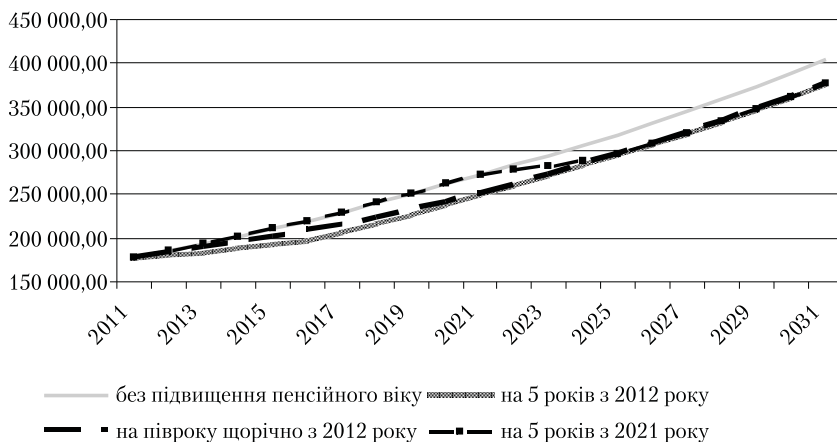


Рис. 4. Вплив підвищення пенсійного віку для жінок на видатки ПФУ, млн грн

<sup>22</sup> 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 думки<sup>23</sup> більше респондентів підтримують зменшення пенсійного віку для чоловіків

---

<sup>23</sup>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/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 освіти<sup>24</sup>, 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 досвід<sup>25</sup>. 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 %.<sup>26</sup> 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).**

---

<sup>24</sup>На 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>

<sup>25</sup>Наприклад, 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.

<sup>26</sup>Праця 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 актів<sup>27</sup>, 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*.

---

<sup>27</sup>[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](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*<sup>28</sup>.

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 роком<sup>29</sup>. 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 року<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup>*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/>

<sup>29</sup>*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>

<sup>30</sup>*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 ринку<sup>31</sup> вважають, що охоплення слід починати відповідно

---

<sup>31</sup>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"> <li>1. Термін проведення пенсійної реформи у межах розумного.</li> <li>2. Достатня мотивація найактивнішої частини працюючого населення</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Дуже стислі терміни відпрацювання організаційно-адміністративних процедур.</li> <li>2. Надміру різке зростання інвестиційного ресурсу в перший рік.</li> <li>3. Різке зростання дефіциту бюджету ПФУ</li> </ol>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Термін проведення пенсійної реформи у межах розумного.</li> <li>2. Достатня мотивація найактивнішої частини працюючого населення.</li> <li>3. Помірні терміни відпрацювання організаційно-адміністративних процедур.</li> <li>4. Помірна інтенсивність формування інвестиційного ресурсу.</li> <li>5. Помірні темпи зростання дефіциту ПФУ</li> </ol>	
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Достатні терміни відпрацювання організаційно-адміністративних процедур.</li> <li>2. Незначні темпи зростання дефіциту бюджету ПФУ</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Невиправдано тривалий термін проведення пенсійної реформи.</li> <li>2. Відсутність мотивації у найактивнішої частини працюючого населення.</li> <li>3. Невиправдано тривалий термін формування інвестиційного ресурсу</li> </ol>

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.

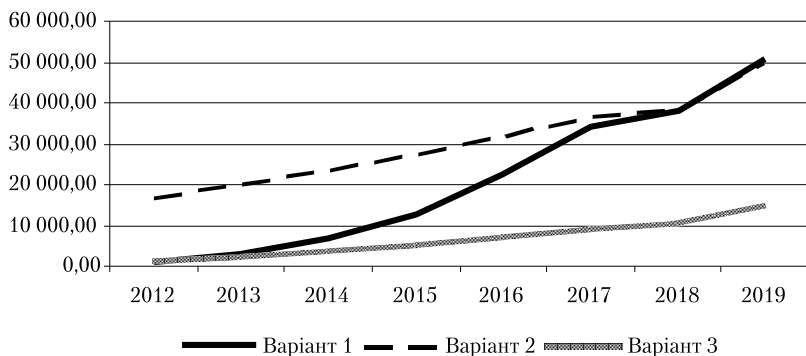


Рис. 5. Динаміка приросту пенсійних внесків, млн грн

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 запровадження<sup>32</sup>.

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 підходи<sup>33</sup>:

---

<sup>32</sup>Федоренко, 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](http://www.ufin.com.ua/analit_mat/strah_rynok/100.htm)

<sup>33</sup>Нечай, 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»<sup>34</sup>;
- 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.

---

<sup>34</sup>*Про 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 переважної 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 коштів<sup>35</sup>.

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. 6<sup>36</sup>.

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.

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

<sup>36</sup> *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>

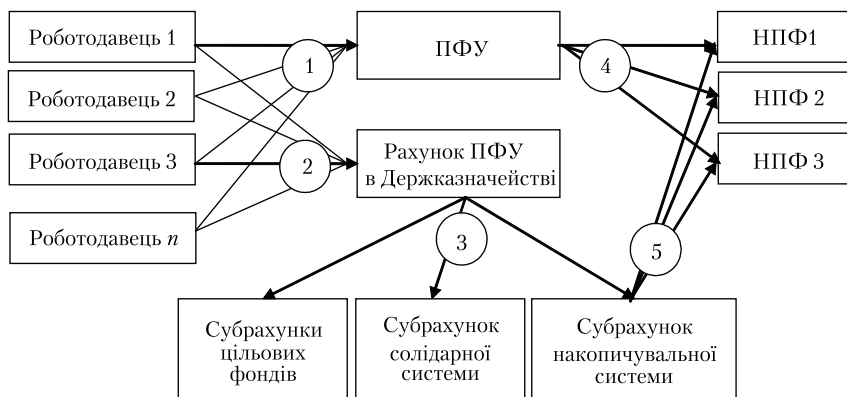


Рис. 6. Алгоритм збору та розподілу пенсійних внесків

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 НБУ<sup>37</sup>*; 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.

---

<sup>37</sup> 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 грн<sup>38</sup>.

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

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 системі<sup>40</sup>:

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.

---

<sup>38</sup>Про схвалення основних прогнозних 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](http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/КР100701.html)

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

<sup>40</sup>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>

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)<sup>41</sup>.

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 МОТ<sup>42</sup>), 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-

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

<sup>42</sup> 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](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 невідмінна 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 9<sup>43</sup>.

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.

<sup>43</sup>Електронний 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.

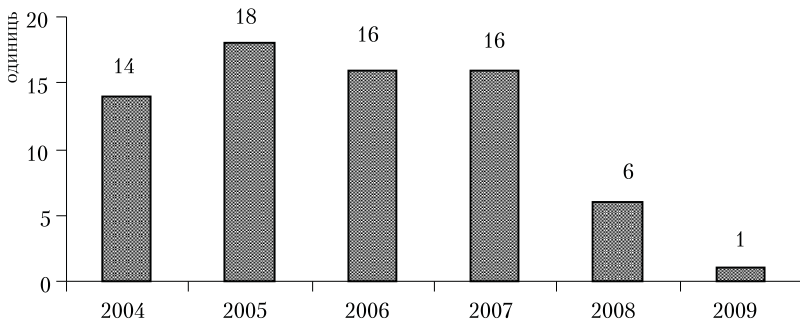
Таблиця 10

**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

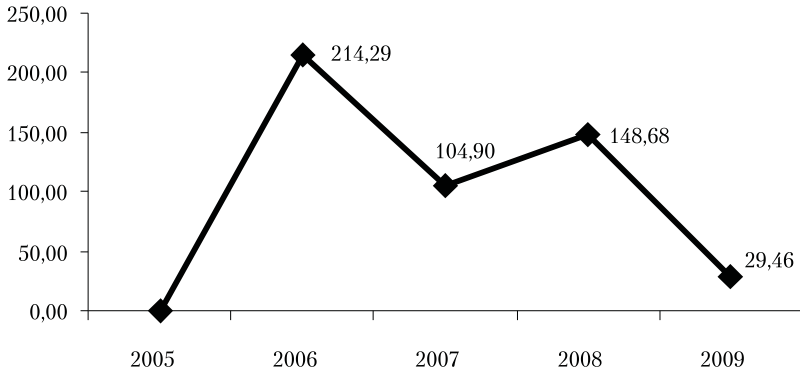
Домінування професійних НПФ пояснюється універсальністю їх функціонування. Невідповідність структур, видів фондів та обсягів активів – тим, що до складу корпоративних належить найбільший КНПФ НБУ.

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 внесків<sup>44</sup>, %**

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.

<sup>44</sup>Обсяг 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**

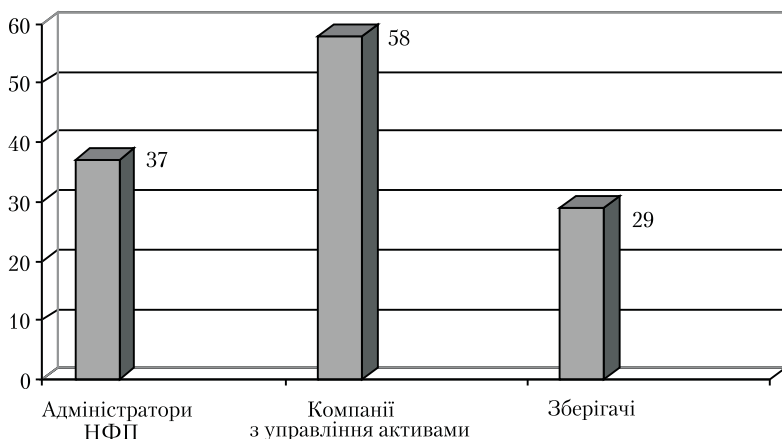
Групи фондів	Пенсійні внески, млн грн	Пенсійні виплати, млн грн	%
«Найбільші» (понад 100 млн грн)	34,10	8,80	25,80
«Великі» (від 10 до 100 млн грн)	7,65	8,00	104,62
«Середні» (від 1 до 10 млн грн)	12,08	1,21	10,03
«Малі» (менше 1 млн грн)	1,18	0,25	21,55
<b>Усього</b>	<b>55,00</b>	<b>18,27</b>	<b>33,21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

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
<b>Усього</b>	<b>99</b>	<b>100,00</b>

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 осіб<sup>45</sup>. 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,

---

<sup>45</sup>Чинні 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 алгоритмом<sup>46</sup>:

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

---

<sup>46</sup>*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.

*Додаток*

**МАТЕРІАЛИ ЗАСІДАННЯ  
«КРУГЛОГО СТОЛУ»**

15 вересня 2010 року в конференц-залі Національного інституту стратегічних досліджень відбулося засідання «круглого столу» «Криза розподільчої пенсійної системи в Україні та напрями диверсифікації «пенсійного портфеля». В обговоренні взяли участь працівники наукових та аналітичних установ, учасники фондового ринку, представники органів державної влади, профспілок і засобів масової інформації.

Для учасників засідання було підготовлено аналітичну доповідь, що стала одним із предметів обговорення.

**В обговоренні взяли участь:**

<b>БАХМАЧ</b> Андрій Олександрович	Голова ради Української асоціації адміністраторів пенсійних фондів
<b>ВАСИЛЬЧЕНКО</b> Олена Миколаївна	Керівник проектів ПрАТ «КІНТО» управління активами
<b>ГНИБІДЕНКО</b> Іван Федорович	Керівник управління соціальної безпеки Ради національної безпеки і оборони України, доктор економічних наук, професор
<b>ГОРЮК</b> Наталя Василівна	Старший юрист з пенсійних питань Проекту USAID «Розвиток ринків капіталу»
<b>ГРИНЕНКО</b> Анатолій Михайлович	Професор кафедри управління персоналом та економіки праці Київського національного економічного університету ім.В.Гетьмана, кандидат економічних наук
<b>ЄРМОЛАЄВ</b> Андрій Васильович	Директор Національного інституту стратегічних досліджень
<b>ЖАЛІЛО</b> Ярослав Анатолійович	Перший заступник директора Національного інституту стратегічних досліджень



<b>ЗАХАРОВА</b> Наталія Іванівна	Завідувач сектору недержавних пенсійних фондів управління спільного інвестування Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку
<b>КОВАЛЬ</b> Олександр Пилипович	Старший науковий співробітник відділу соціальної політики Національного інституту стратегічних досліджень
<b>КОЦЮБА</b> Олександр Васильович	Завідувач відділу проблем пенсійного страхування НДІ праці і зайнятості населення
<b>КУДІН</b> Валентина Анатоліївна	Начальник відділу Департаменту пенсійного забезпечення Міністерства праці та соціальної політики України
<b>КУЗОВИЙ</b> Юрій Віталійович	Директор департаменту розвитку соціального страхування Федерації роботодавців України
<b>ЛЕОНОВ</b> Дмитро Анатолійович	Голова Ради Української асоціації інвестиційного бізнесу, ректор Українського інституту розвитку фондового ринку Київського національного економічного університету ім. В.Гетьмана, кандидат економічних наук
<b>ЛОГВИНОВСЬКИЙ</b> Віктор Георгійович	Заступник директора Департаменту стандартів регулювання та нагляду за фінансовими установами Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України
<b>МАКСИМЧУК</b> Володимир Спиридонович	Заступник керівника Департаменту з питань соціального захисту Федерації профспілок України
<b>МАКОВЕЦЬКИЙ</b> Володимир Володимирович	Член Ради профсоюзного недержавного пенсійного фонду

<b>МакТАГГАРТ Грег</b>	Старший міжнародний радник з пенсійних питань Проекту USAID «Розвиток ринків капіталу»
<b>МАЛАЙ Олександра Діонисівна</b>	Замісник виконавчого директора Української асоціації адміністраторів пенсійних фондів
<b>МАШКІН Владислав Геннадійович</b>	Директор департаменту пенсійного забезпечення Пенсійного фонду України
<b>НАЗАРЕНКО Олександр Володимирович</b>	Директор, ТОВ “Україна-сервіс” адміністратор пенсійних фондів
<b>ПИЦУЛІНА Ольга Миколаївна</b>	Завідувач відділу соціальної політики Національного інституту стратегічних досліджень
<b>СИМОНЕНКО Оксана Миколаївна</b>	Начальник управління спільного інвестування Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку
<b>ТКАЧЕНКО Лідія Григорівна</b>	Провідний науковий співробітник Інституту демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України
<b>УТЕШЕВА Марина Вікторівна</b>	Начальник відділу стандартів оцінки ризиків і пруденційного нагляду Департаменту стандартів регулювання та нагляду за фінансовими установами Державної комісії з регулювання ризиків фінансових послуг України
<b>ХМІЛЬОВСЬКИЙ Віктор Мечиславович</b>	Президент Спільки орендарів і підприємців України
<b>ЦИМБАЛ Олександр Іванович</b>	Заступник завідувача відділу проблем зайнятості та ринку праці Ради по вивченню продуктивних сил України НАНУ

**ЧМИРЬ  
Юрій Сергійович**

Виконавчий директор Української асоціації адміністраторів пенсійних фондів

**ШАМБІР  
Микола Іванович**

Директор Департаменту пенсійного забезпечення Міністерства праці та соціальної політики України

**ШЕВКУН  
Тетяна Василівна**

Директор Національної Асоціації НПФ України та Адміністраторів НПФ

Учасники засідання обговорили механізми впровадження необхідного балансу економічних і соціальних інтересів, джерела диверсифікації пенсійних накопичень, механізми послаблення ролі розподільчого державного пенсійного механізму шляхом впровадження накопичувальних принципів та переходу до змішаної розподільчо-накопичувальної системи пенсійного фінансування, що забезпечить широку можливість вибору для застрахованих осіб, а також основні концептуальні засади впровадження та регулювання обов'язкового накопичувального страхування.

---

**ЄРМОЛАЄВ Андрій Васильович,**

*директор Національного інституту стратегічних досліджень*

Шановні колеги, я вітаю Вас – учасників засідання за нашим «круглим столом», присвяченим пенсійній реформі. Думаю, що ми поставили перед собою непросте й амбітне завдання – знайти вихід із ситуації, коли з року в рік усі дебати стосовно пенсійної системи врешті-решт зводилися до того, скільки гривень пенсії конкретно, сьогодні і зараз, наш пенсіонер отримує. Сьогодні ми все-таки хочемо спробувати поговорити системно про реальний стан справ із пенсійною системою, про те, які можуть бути практичні шляхи її розвитку і головне – пов'язати цей розвиток із глибокими реформами. Ми добре розуміємо, що радикальні зміни в Україні можна робити, з одного боку, враховуючи специфіку ситуації в країні, а з іншого – враховуючи еволюційність. По-перше, тому що пенсійна система прямо залежна від реального соціально-економічного стану, а на цю ситуацію надзвичайно серйозно тисне і великий тіньовий сектор, і невисокий рівень реальних доходів, від чого залежать надходження до Пенсійного фонду. Крім того, не секрет – у нас надзвичайно складна демографічна ситуація, яка також суттєво впливає і на ефективність роботи пенсійної системи, і на обсяги доходів Пенсійного фонду.

Водночас попередні кроки, пов'язані з розвитком накопичувальної системи, формуванням системи недержавних пенсійних фондів, не мали логічного продовження і реформи призупинилися. Цьому є пояснення – вплинули чинники, пов'язані з реальним станом економіки, із психологією поведінки людей, їхнім відношенням до приватного пенсійного сектору, а також певні обмеження, пов'язані з розвитком пенсійних інвестицій.

У розвинених країнах світу, і це не секрет, пенсійна система є чи не найголовнішим і найвигіднішим партнером і держави, і учасником на ринку цінних паперів. Водночас в Україні нерозвиненість фондового ринку, а також проблемна ситуація з державними цінними паперами за останні роки призвели до того, що тут також є певні обмеження в розвитку пенсійної реформи.

Автори запропонованої до вашого розгляду доповіді «Криза розподільчої пенсійної системи в Україні та напрями диверсифікації

«пенсійного портфеля» не лише систематизували інформацію про реальний стан справ, а й зробили конкретні пропозиції. Ми добре розуміємо, що чимало із цих пропозицій можуть викликати гостру дискусію. Але, мабуть, потрібно зробити перший крок, щоб узгодити підхід, а також з метою, щоб уже наступний рік став роком глибокого й послідовного реформування всієї пенсійної системи.

Пропоную організувати роботу нашого «круглого столу» так: урахувавши, що над цією доповіддю працював колектив авторів соціально-економічного блоку Інституту на чолі з пані Ольгою Миколаївною Пищуліною, а також урахувавши вимоги до фаховості даної дискусії, вбачаю за доцільне, щоб вів сьогоднішнє засідання Ярослав Анатолійович Жаліло. Як фаховий економіст він зможе ефективно це зробити. Пропоную йому представити присутнім авторів доповіді, запросити до слова і їх, і учасників дискусії.

**ЖАЛІЛО Ярослав Анатолійович,**  
*перший заступник директора Національного  
інституту стратегічних досліджень*

Доброго дня, шановні пані й панове! Приєднуюсь до вітань, озвучених у нашому залі. Тим більше приємно, що ми розширюємо тематику досліджень і бачимо дуже багато нових облич. Сподіваємося, що ви також станете бажаними і частими гостями в нашому Інституті.

Перш ніж надати слово Ользі Миколаївні, хочу сказати декілька слів про рамки дослідження, наголосивши на тому, що ми взагалі сприймаємо питання пенсійної реформи у системі загальних економічних реформ в Україні.

Ми чітко усвідомлюємо, що пенсійна реформа має системну роль: з одного боку – це те, що впливає на зобов'язання держави перед громадянами і на соціальну ситуацію у суспільстві, а з іншого – те, що змінює фінансову архітектуру в країні. Тому ми мусимо паралельно розглядати ці дві проблеми. Ми переконані в тому, що це необхідні умови для того, аби пенсійна реформа дійсно мала системний позитив. Вона виходить за рамки суто удосконалення пенсійних відносин, але полягає у тому, що в країні має бути створено попит на фінансові ресурси, умови для того, аби ті фінансові ресурси, які накопичуватимуться пенсійними системами, працю-

вали на економічне зростання доходів громадян. Тільки в цьому разі ми матимемо системний підхід, системний вплив і розраховуватимемо на успіх пенсійної реформи.

Отже, ми говоримо про те, що разом із вирішенням питань, пов'язаних із суто пенсійним забезпеченням, до системи мають бути включені також питання проактивної економічної політики в пруденційній сфері, у сфері політики заробітних плат, сфері банківської та бюджетної політики. Але сьогодні ми говоримо саме про питання пенсійних відносин. Тому я із задоволенням хочу надати слово керівникові авторського колективу доповіді, яка знаходиться у ваших роздаткових матеріалах, завідувачу відділу соціальної політики Інституту Ользі Миколаївні Пищуліній.

**ПИЩУЛІНА Ольга Миколаївна,  
завідувач відділу соціальної політики  
Національного інституту стратегічних досліджень**

Необхідність пенсійної реформи обумовлена низкою чинників і проблем, вирішення яких на сьогодні вже неможливо відкласти. Це передусім неефективність фінансування державних зобов'язань з боку Пенсійного фонду України (ПФУ), посилення розбалансування бюджету ПФУ, його залежність від трансфертів з боку державного бюджету, а також незадовільно низький рівень пенсій.

На наш погляд, проблема полягає у відсутності комплексного бачення змін у пенсійній системі, обмеженості її розуміння, що полягає у зведенні реформи до суто фіскальних заходів. Тобто поки що йдеться тільки про необхідність зменшення дефіциту ПФУ. Це, безумовно, одна з найгостріших проблем, проте не єдина.

Низький рівень сучасних пенсій в Україні зумовлений чинниками макроекономічного спектра дій, що лежать поза межами власне пенсійної системи. Тут йдеться про низький рівень офіційної заробітної плати та зростаючу диспропорцію між кількістю працюючих та осіб непрацездатного віку, що в свою чергу детерміновано низькою продуктивністю праці в Україні та високою часткою тіньової складової в економіці.

Фінансовий стан Пенсійного фонду на поточний рік майже критичний. Запланований дефіцит складає 26 млрд 595 млн грн. Необхідно додати, що економічна криза ще більше поглибила фінансо-

ву нестабільність пенсійної системи, тому що доходи Пенсійного фонду зменшились, а витрати збільшуються. Оскільки солідарна пенсійна система фінансується за рахунок внесків робітників та роботодавців як відсоток від заробітної плати, їх дохідність напряму пов'язана з рівнем заробітної плати. Враховуючи той факт, що криза в першу чергу вплинула на рівень зайнятості та заробітної плати, дохідність пенсійної системи впала. Що стосується витрат пенсійної системи, то кількість отримувачів зазвичай збільшується в період кризи, тому що населення прагне знайти можливість більш раннього виходу на пенсію або отримання інвалідності. Розмір пенсії в період кризи залишається або незмінним, або навіть підвищується, тому що уряд не йде на скорочення пенсій, навіть в умовах зниження середнього рівня заробітної плати.

Серед основних причин розбалансування бюджету ПФУ ми виокремлюємо наступні: системне порушення принципу економічної залежності видатків споживання від отриманих доходів та ВВП; дисбаланс розвитку відносин учасників пенсійної системи в рамках дохідної і видаткової частин бюджету Пенсійного фонду України; низьку якість управлінських рішень; наявність пільг зі сплати страхових внесків; здійснення ПФУ низки невластивих йому видатків; високі темпи скорочення кількості застрахованих осіб і страхувальників. Детальний опис основних причин зроблений у доповіді.

Щодо заходів з реформування першого рівня пенсійної системи, які будуть спрямовані на подолання дефіциту бюджету ПФУ, то ми бачимо суттєві джерела економії. Так, якщо здійснити кроки, які ви можете побачити, то економія може бути на рівні 18 млрд грн:

Заходи щодо балансування бюджету ПФУ	Можлива економія
Скасування обмеження щодо сум, на які нараховуються страхові внески (нині база нарахування обмежена п'ятнадцятьма розмірами прожиткового мінімуму)	6 млрд грн
Скасування необґрунтованих пільг для осіб, що не є інвалідами	5,3 млрд грн
Скасування практики фінансування адміністративних витрат ПФУ з його власних коштів.	1,9 млрд грн
Скасування невластивих ПФУ виплат спеціальних пенсій (порушення законодавства)	5,2 млрд грн

Обмеження максимального рівня пенсій, обмеження максимальної пенсії десятима або дванадцятьма мінімальними:	89,5 та 74,3 млн грн
893 особи, що отримують пенсію за Законом України «Про статус народного депутата України» і середній розмір пенсії яких складає 15 тис. 443,23 грн.	за рік; 4,1 та 2,3 млн грн
103 особи, які отримують пенсію за Законом України «Про Кабінет Міністрів України» і середній розмір пенсії яких складає 10 тис. 404,85 грн.	за рік
Скасування практики дострокових пенсій	817 млн грн за рік
Звільнення ПФУ від невластивих функцій	1,8 млрд грн
Підвищення пенсійного віку з одночасним подовженням страхового стажу	4 млрд (радикальний варіант) 2 млрд (поступовий варіант)

Проте, якщо подивитися на економію, яку дає такий захід як *підвищення пенсійного віку з одночасним подовженням страхового стажу*, то можна побачити, що ціна питання у разі втілення в життя поступового варіанту підвищення пенсійного віку, порівняно з іншими джерелами економії, занадто скромна. Проте зворотній мультиплікаційний ефект може бути значним. У даному випадку я маю на увазі можливий тиск на ринок праці.

А з урахуванням того, що на ринку праці державна політика майже відсутня і структурні зміни не відбувалися, ми маємо невтішну перспективу отримати не тільки проблему «першого робочого місця», а й проблему працевлаштування людей після 50 років.

Аргументи, щодо можливості розширення розвитку людського потенціалу, підвищення рівня життя пенсіонерів завдяки збільшенню ставки й розміру пенсій, пом'якшення проблеми дефіциту робочої сили як альтернативи залучення її з-за кордону та підвищення рівня ВВП, що наводяться як аргумент на користь збільшення пенсійного віку. Однак, на нашу думку, вони виглядають слабкими. По-перше, з ринку людину і так ніхто не виштовхує, проте відтермінований вихід на пенсію унеможливорює отримання людиною і пенсії, і заробітної плати, а це більш-менш дає змогу покращити фінансовий стан працюючого пенсіонера. Щодо підвищення ВВП завдяки зростанню кількості працюючих – у цьому



випадку кількість робочих місць визначається рівнем економічного розвитку країни і жодним чином не залежить від пенсійного віку громадян. Проте ми добре пам'ятаємо, чим закінчилася «програма створення 5 млн робочих місць», що реалізовувалася протягом останніх 5 років. Були формально створені робочі місця із заробітною платою на рівні мінімальної, на які так і не знайшлося претендентів.

І врешті-решт нам також необхідно визначитись, яким є український ринок праці, для того, щоб це питання не перетворювалося на політичне. Український ринок праці потерпає від безробіття, чи він є трудодефіцитним і потребує залучення робочої сили? Від усвідомлення цього питання залежать і наші подальші кроки.

Ще одна коротка ремарка щодо особливості існуючої пенсійної системи – її непрозорість і складність механізму функціонування. Сьогодні питання розміру пенсій, надбавок, доплат тощо регулюють понад 30 різних нормативних документів. Виходячи з цього, з метою уніфікації підходів щодо визначення цих та інших засад пенсійного забезпечення громадян, на нашу думку, доцільно поставити питання щодо необхідності розробки та прийняття Пенсійного кодексу України.

Підсумовуючи сказане, вважаємо за необхідне підкреслити, що всі названі заходи, власне, не можна вважати реформою, оскільки вони не приводять до структурної зміни існуючої системи, а змінюють лише кількісні показники.

У цьому випадку, на нашу думку, єдиним виходом може стати введення накопичувальної пенсійної складової, яка, до речі, більш повно відповідає принципам ринкової економіки, ніж розподільча модель, тому що використовує систему конкуруючих між собою пенсійних фондів, що і є запровадженням ринкових принципів у систему пенсійного страхування.

Диверсифікація пенсійного портфеля, тобто можливість отримувати пенсію за рахунок різних джерел, передбачає розподіл пенсії на базову, страхову та накопичувальну. Диверсифікація джерел отримання пенсії може привести до якісного підвищення соціальної захищеності пенсіонерів.

Так, якщо на сьогодні коефіцієнт заміщення складає 48 %, а він в умовах кризи може мати тенденцію до уповільнення, то диверсифікація джерел пенсійних накопичень повинна привести до зрос-

тання коефіцієнта заміщення. В якості орієнтира: коефіцієнт заміщення знаходиться на рівні 60–75 % і визначається з урахуванням усіх видів пенсійного забезпечення (державних, корпоративних пенсійних програм, добровільних пенсійних накопичень).

Саме тому ми вважаємо за необхідне негайне запровадження накопичувальної складової пенсійного забезпечення. До того ж, з нашої точки зору, інституційні передумови для цього в країні вже є. Свідченням тому є достатньо успішне функціонування 3-го недержавного рівня пенсійного забезпечення. Попри те, що третій рівень наразі охоплює тільки близько 3 % застрахованих осіб, проте з урахуванням добровільного характеру це є відносно нормальним показником.

Безумовно, необхідно враховувати те, що як розподільча, так і накопичувальна системи мають як певні переваги, так і недоліки, які в певні моменти часу стають перепонами для подальшої реалізації даної моделі.

### **Порівняльна таблиця розподільчої і накопичувальної пенсійних систем**

Критерії порівняння	Розподільча пенсійна система	Накопичувальна пенсійна система
Метод фінансування	Поточні страхові внески йдуть на поточні виплати	Страхові внески акумулюються на особистих рахунках майбутніх пенсіонерів
Вплив демографічного фактора	Пряма залежність внаслідок базування на принципі солідарності поколінь	Не існує прямої залежності, тому що сам собі формує пенсію
Мета функціонування	Забезпечення соціальної справедливості	Досягнення економічної ефективності

Так, до переваг накопичувальної пенсійної системи можна віднести те, що вона: по-перше, не залежить від проблем демографічного плану; дає можливість використовувати гроші, що акумулюються для проблем економічного розвитку (довгий інвестиційний ресурс); а по-друге, також забезпечує диференціацію розмірів пенсій залежно від того, скільки змогла накопичити людина.

## Переваги та недоліки розподільчої та накопичувальної пенсійних моделей

Критерії порівняння	Розподільча пенсійна система		Накопичувальна пенсійна система	
	Переваги	Недоліки	Переваги	Недоліки
Демографічний фактор		Працює тільки при сприятливих демографічних показниках	Демографічний фактор не впливає	
Співвідношення державного та приватного компонентів		Функціонує тільки в рамках державної системи пенсійного забезпечення	Можливе використання державних, приватних або змішаних систем	
Взаємозв'язок із національною економікою та залежність від неї	Працює в нестабільній економіці			Дає збір в умовах загальнонокономічної кризи
Вплив на економічну сферу		Може стати обтяжливою за несприятливих факторів (наприклад демографічних)	Кошти, що акумулюються, використовуються як інвестиційні	
Інформованість населення	Не потребує			Необхідна висока поінформованість
Розмір пенсії	Відносно стабільний та визначається системою			Залежить від ефективності інвестування пенсійних накопичень
Різниця у розмірі пенсій		Незначна, існують елементи зрівнялівки	Високі доходи зумовлюють високі рівні пенсій	

Безумовно, питань щодо втілення загальнообов'язкового пенсійного страхування багато.

Так, з урахуванням високих витрат накопичувальної пенсійної системи для того, щоб вона мала змогу забезпечити більш високу пенсію, ніж розподільча система, дохідність пенсійних інвестицій має бути вища за швидкість зростання заробітної плати, тобто дохідність пенсійних інвестицій повинна перевищувати інфляцію заробітної плати, а не роздрібних цін. У розвинених країнах швидкість зростання заробітної плати не висока і відповідно дохідність вкладень в акції суттєво перевищує швидкість зростання заробітної плати.

Україна відноситься до групи країн, що розвиваються. У цих країнах унаслідок того, що вони наздоганяють розвиток, швидкість зростання заробітної плати повинна бути суттєво вищою, інакше не буде скорочуватися відставання в рівнях життя. Саме тому завдання забезпечення інвестицій, дохідність яких перевищуватиме зростання заробітної плати, дуже ускладнюється.

Отже, для забезпечення ефективного обов'язкового пенсійного забезпечення необхідно **одночасно забезпечити високу дохідність інвестицій та стабільність пенсійних накопичень**. Ураховуючи суперечливість зазначених цілей, вирішити це питання дуже не просто, а складних і дискусійних питань стосовно накопичувальної системи чимало. Тому далі я б хотіла надати слово співавторіві нашої доповіді Олександр Пилиповичу Ковалю з тим, щоб він детальніше зупинився на концептуальних засадах запровадження накопичувальної системи.

**КОВАЛЬ Олександр Пилипович,**  
*старший науковий співробітник*  
*Національного інституту стратегічних досліджень*

Дозвольте коротко зупинитися на деяких аспектах запровадження накопичувальної складової пенсійної системи.

Хто був присутній на міжнародній конференції під егідою USAID у квітні цього року, той пам'ятає, що думки учасників щодо терміну запровадження накопичувальної складової розділилися. Певна частина учасників вважала, що післякризовий період – не найкращий час для будь-яких реформ, у тому числі – пенсійної

системи. Тому слід дочекатися виконання прикінцевих положень Закону України № 1058, зокрема, бездефіцитного бюджету ПФУ та сталого зростання ВВП країни не менш, ніж на 2 % щорічно протягом двох років.

Інша частина учасників, представлена переважно представниками ринку, вважала, що запровадження накопичувальної складової слід починати негайно, не чекаючи виконання прикінцевих положень згаданого Закону № 1058.

У доповіді наведено аргументи «за» та «проти» кожної з точок зору, але ми вважаємо, що профільний закон слід прийняти терміново, хоча б тому, що він стане могутнім стимулом для трансформації системи I рівня, необхідність якої назріла вже давно.

По-друге, для успішного функціонування системи на законодавчому рівні має бути зафіксовано сім концептуальних засад:

1. *Порядок запровадження системи.* Три найпоширеніші варіанти проаналізовано за п'ятьма параметрами. За результатами аналізу доходимо висновку, що найдоцільнішим є початок запровадження системи з осіб, яким виповнилося 39 років з подальшим щорічним розширенням кола осіб.

2. *Суб'єктність сплати страхових внесків.* Виходячи з простоти та підконтрольності механізму, вважаємо, що платником страхових внесків повинен бути роботодавець застрахованої особи, а джерелом сплати страхових внесків є частина збору роботодавця у солідарну систему.

3. *Суб'єктність адміністрування страхових внесків.* Проаналізовано три найбільш типові варіанти за шістьма параметрами. Результати аналізу свідчать, що адміністрування мають здійснювати розумно невелика кількість недержавних структур.

4. *Критерії відмінності НПФ та право вибору.* Якщо виходити з попередньої тези, то можна запропонувати закріпити у законі норму, відповідно до якої пенсійних фондів повинно бути три, кожний з яких має свою інвестиційну стратегію (агресивна, збалансована, консервативна). Кошти рухаються одночасно з постарінням застрахованої особи від найбільш агресивного фонду, проходячи збалансований, до консервативного. Застрахована особа має право самостійно вибрати фонд з відповідною стратегією. Такий вибір може бути реалізовано один раз безкоштовно, наступні рази – на платній основі.

5. *Механізм збирання пенсійних внесків.* Ми вважаємо, що збирання страхових внесків повинно бути централізованим із використанням технічних можливостей, інформаційної бази та досвіду ПФУ.

6. *Суб'єктність відбору.* Нерідко фахівцями висловлюється точка зору щодо конкурсного відбору саме НПФ. Але ми вважаємо, що: а) фонди мають бути новостворені, б) засновниками фондів повинні виступати державні регулятори, а також Міністерство праці та соціальної політики; в) ради фондів повинні бути сформовані з представників засновників та мати розширені повноваження.

Власне, відбір повинен здійснюватися серед адміністраторів недержавних пенсійних фондів, виходячи з досвіду роботи на ринку (адміністрування певної кількості рахунків протягом певного часу), професійної репутації та фінансової спроможності.

7. *Напрями інвестування пенсійних активів.* Виходячи зі специфіки та завдань, які постають перед накопичувальною системою, вважаємо, що напрями вкладень накопичених пенсійних коштів повинні бути обмежені депозитами в державних банках, державними цінними паперами з дохідністю на рівні інфляції (первинне розміщення), облігаціями та акціями вітчизняних емітентів (знову ж таки, первинне розміщення, як різновид – придбання акцій у процесі приватизації) та інвестиціями в економіку України за напрямками, визначеними КМУ.

Безумовно, це далеко не вичерпний перелік концептуальних засад запровадження накопичувальної складової пенсійної системи. Існує ще багато аспектів, наприклад, засади побудови державного контролю над другим рівнем тощо. Але якщо у профільному законі будуть зафіксовані хоча б перелічені вище, то, на нашу думку, це стане запорукою успішного функціонування другого рівня.

**ЖАЛІЛО Я. А.:**

Дякую, Ольго Миколаївно, дякую Олександрє Пилиповичу.

Шановні колеги! Ми представили матеріали, розроблені фахівцями Інституту. Кожного разу ми наголошуємо на тому, що це, скажімо так, наше бачення, і в жодному разі ми не претендуємо на істину в останній інстанції й ніколи не прагнемо, щоб саме це було єдиним об'єктом нашого обговорення. Відтак розпочинаємо дис-

кусю довкола проблеми, поставленої організаторами «круглого столу». Тому я запрошую всіх шановних гостей до участі в ній.

Будь ласка, хто бажає продовжити обговорення?

**ТКАЧЕНКО Лідія Григорівна,**  
*провідний науковий співробітник  
Інституту демографії та соціальних досліджень  
ім. М. В. Птухи НАН України*

Якщо говорити про стратегію пенсійної реформи, то мій останній висновок – все-таки, напевне, дещо хибно говорити про пенсійну реформу, розподіляючи її окремо на реформування у солідарній системі, в накопичувальному обов'язковому рівні (другому рівні) та у системі недержавного пенсійного забезпечення. Оскільки я демограф, то з демографічної точки зору нам здається, що якщо ми хочемо, щоб це дійсно була цілісна, комплексна стратегія реформування, то, можливо, нам доцільно перейти до формування стратегії пенсійної реформи за принципом реформ для окремих поколінь.

Потрібно визначити покоління наявних пенсіонерів, щодо яких ми фактично не можемо багато чого зробити: стосовно тих людей, які вже отримали пенсію, ми можемо хіба що забезпечити належну індексацію призначених пенсій. Адже на сьогодні існуючий порядок індексації не завжди забезпечує призначені пенсії навіть від інфляції. Вочевидь, потрібно дуже чітко уявляти всім, що пенсії – це абсолютно окремий, дуже специфічний вид соціальних виплат, адже вони можуть виплачуватися дуже тривалий період: десять, двадцять, тридцять і більше років. Тому для пенсій, що призначаються, дуже велике значення має індексація, тобто осучаснення, запобігання втраті купівельної спроможності. Тому те, що ми хочемо «підтягувати» пенсії відповідно до зростання заробітної плати, є дуже позитивним кроком. Але разом з тим жодна країна світу, а наша тим більше, не зможе забезпечити 100-відсоткової індексації пенсії відповідно до зростання заробітної плати – про це навіть думати не варто. Головне, що ми зараз можемо зробити у цьому напрямі – це забезпечити обов'язковість певного рівня індексації пенсій шляхом індексації повного розміру пенсії на 100 % інфляції, з урахуванням фактичних темпів інфляції. Тобто необхідно вилучити пенсії поза межі Закону України «Про індексацію доходів фі-

зичних осіб». Таким чином, це те, що ми маємо зробити для групи наявного покоління пенсіонерів.

Друге покоління – те, яке умовно можна назвати «старше покоління працюючих», для яких відповідно до останніх рішень і зобов'язань уряду передбачається, поряд з іншими, підвищення пенсійного віку жінок до 60-ти років, а також (не треба зводити все лише до підвищення пенсійного віку) збільшення нормативного страхового стажу: з 20–25 років до 30–35 років. Збільшуючи цей нормативний стаж, ми тим самим зменшуємо цим людям одразу на 10 років понаднормативний стаж, за який вони отримують теж підвищення пенсій. З огляду на сказане, а це ідея Елли Марленівни Лібанової, потрібно докладніше вивчити і переглянути питання стосовно того, як має оцінюватися кожен рік понаднормового стажу. Тому що, якщо ми залишимо 1 %, то люди дуже сильно втраять при нарахуванні пенсій. Разом з тим розрахунки показують (це наші власні розрахунки, більш точні, звичайно, може зробити лише Пенсійний фонд, тому що ми обмежені наявними даними), що якщо ми навіть поставимо коефіцієнт оцінки кожного позанормового стажу 2–3 %, за умови, звичайно, нової планки нормативного страхового стажу, то загальний обсяг видатків на виплату цієї надбавки все одно буде менший, і, відповідно, економія все одно буде. Наголошу, що це стосується лише категорії «старшого покоління працюючих».

Якщо повернутися до питання підвищення пенсійного віку, то хочу звернути увагу на те, що, на нашу думку, переваги, які надає підвищення пенсійного віку, не можна зводити лише до фіскальних моментів. Адже насправді тут мають значення і переваги в питаннях розвитку людського потенціалу. Зокрема, говорити про жінку, що вона в 55 років уже непрацездатна і здоров'я не має й таке інше, особливо з огляду на демографічну ситуацію з чоловічою частиною населення, то це, на нашу думку, деяке зловживання своїм статусом.

Крім того, підвищення пенсійного віку має дуже довготривалий ефект. Говорити про те, що це призведе до якихось там проблем на ринку праці, на нашу думку, не доречно. Адже на сьогодні в державному центрі зайнятості зареєстровано трохи більше ніж 4 тис. безробітних. Це велика проблема?! Для державної служби зайнятості, зрозуміло, безробітні передпенсійного віку, з одного боку – окрема



«проблемна» категорія, але з іншого – це хороший сегмент роботи для даної служби, яким вона виправдовуватиме своє існування. Ну, можливо, я трохи різко це кажу, але виглядає, принаймні, так.

Звичайно, сьогодні проблема «першого робочого місця» є, але якщо провести паралель, де переважно працює молодь, а де люди старшого віку, то дане питання відпадає – переважно вони не перетинаються і один одному не заважатимуть.

Стосовно третього покоління, для якого слід проводити реформування, це так зване молоде покоління. За формальною ознакою – це населення до 35 років. Саме для даної категорії людей можна запроваджувати і накопичувальну систему, і всі зміни, пов'язані із запровадженням реформ для першої та другої категорій людей.

Отже, розділення населення за згаданими категоріями, на нашу думку, дасть змогу формувати одразу пакет певних документів, рішень, змін, які тим чи іншим чином намагатимуться компенсувати не те що втрати, а й певні обмеження за більш тривалий період, що, у свою чергу, дасть змогу компенсувати проблемні питання.

Повертаючись до теми «круглого столу», що проводився у нашому Інституті 31 серпня, хочу наголосити, що майже всі були одностайні стосовно того, що якщо ми підвищуємо якісь вимоги, то ми повинні обов'язково це чимось компенсувати. І якщо ми будемо орієнтуватися на такі три покоління, які й будуть головним суб'єктом, предметом пенсійних реформувань, це дасть змогу якісніше побудувати пенсійну стратегію. Якщо ж ми знову окремо говоритимемо про перший, другий та третій рівні, ми не зможемо комплексно вирішити ці питання. Наголошую, що це, звичайно, моя думка.

**ЖАЛІЛО Я. А.**  
:

Дякую, Лідіє Григорівно! Думаю, що ми всі приєднаємося до Вашої позиції про необхідність системного підходу до пенсійного реформування – це дуже важливо.

Хочу також сказати, що ми намагалися запросити до «круглого столу» представників різних так би мовити верств – і тих, хто є споживачами цих коштів, і тих, хто є їх продуцентами. Тому я із задоволенням хочу надати слово президенту Спілки орендарів і підприємців України Віктору Мечиславовичу Хмільовському.

**ХМІЛЬОВСЬКИЙ Віктор Мечиславович,**  
*президент Спілки орендарів і підприємців України*

Дякую, шановні колеги! У мене взагалі виникає внутрішнє напруження, коли обговорюється тема пенсійної реформи. Є таке відчуття, що все суспільство живе у двох секторах: сектор економіки і сектор соціальних гарантій, соціального забезпечення, до якого відноситься і пенсійна система. Внутрішнє відчуття і глибоке переконання, що ці два сектори слід розглядати лише в комплексі, щоб розв'язати проблеми пенсійної системи.

Цілком погоджуюсь із багатьма тезами, які були озвучені і в доповіді, і у виступах колег. Я також вважаю, що потрібно насамперед рятувати сьогодні солідарну систему, тому що, певною мірою, це вже й мій серйозний інтерес, адже моя пенсія не є пенсією державного службовця. І мені, як пенсіонеріві, дуже приємно було чути про необхідність індексації пенсій на рівень інфляції, тому що сьогодні перерахунок пенсії здійснюється на засадах середньої заробітної плати 2007 року, що викликає великий подив.

Яким же чином можна рятувати солідарну систему і, можна сказати, імідж України як соціально орієнтованої держави? Насамперед треба використати всі можливі чинники, що впливають на наповнення солідарного пенсійного фонду. Ми ж бачимо, що пропозиціям, які вносяться, притаманний екстенсивний характер: використання традиційних схем залучення пенсійних внесків і використання через традиційні бізнесові схеми отриманих коштів. З моєї точки зору, потрібно розглядати й інтенсивні механізми, а тут без комплексного розгляду проблеми в контексті економіки і соціальної сфери вирішити питання неможливо. Адже всім відомо, яка частка економіки знаходиться в тіні, природно, що звідти до Пенсійного фонду нічого не надходить. І якщо навіть керівництво держави говорить про 60 % тіньової економіки, то, як кажуть, відчуваю, що тіньова заробітна плата сягає 80 %, з урахуванням того, що виплачується мінімальна заробітна плата найманим працівникам. Часто і люди живуть непогано: купують машини, одяг, вчаться, відпочивають за кордоном. Ось цей чинник слід використати з метою наповнення Пенсійного фонду. Яким чином? У березні на засіданні ради нашої організації ми розглянули таку пропозицію з метою наповнення Пенсійного фонду. Який у нас найбільший

кримінальний податок? Це податок на додану вартість, яким обкладається і фонд заробітної плати. Якщо ж вивільнити фонд заробітної плати від податку на додану вартість, вивести його з бази оподаткування цим податком і спрямувати вивільнені кошти на підняття середньої заробітної плати у кожному бізнесі, то ми, природно, отримуємо додаткові джерела і для пенсійного фонду. А для того, щоб була певна мотивація у цьому, то можна навіть говорити про зниження пенсійного страхового внеску на розмір фонду заробітної плати, який перевищує середню заробітну плату за рахунок звільнення від оподаткування доданої вартості. Це загальна така ідея. При цьому тут виникають і компенсатори, основний з яких – це 15 % на оподаткування доходу громадян. Ми не претендуємо на «істину в останній інстанції», але мені здається, що це питання заслуговує на увагу. Тому що це мотиватор для роботодавців платити не в конвертах, а офіційно і сплачувати внески в пенсійні фонди.

І друге, щодо застосування в найближчому майбутньому єдиного страхового внеску. Я вважаю, що давно треба було б це зробити, цього ми домагалися протягом багатьох років, через генеральну угоду, щоб уряд доручив економічним інститутам, науковцям опрацювати алгоритм оптимального нарахування на заробітну плату, який би мотивував роботодавця платити не в конвертах. І я глибоко переконаний, що цей феномен спрацював би. На жаль, у нас немає таких можливостей і, на превеликий жаль, так звані представницькі і єдині, які домагаються монопольного права представляти сторону роботодавців у соціальному полі об'єднаної організації роботодавців, цьому питанню не приділяють ніякої уваги, тому немає можливості об'єднати матеріальні й інтелектуальні ресурси.

І останнє. Мені здається, що не на часі підняття розміру податку на доходи громадян, це лише буде заганяти їх додатково в тінь. Тому що аргументація стосовно наповнення бюджету через цей показник зводиться до того, що держава повинна через державний бюджет інвестувати Пенсійний фонд. Мені так здається, що тут навпаки, знову ж таки, коли нараховується заробітна плата, яка перевищує середній показник по регіону, по країні, це треба відпрацювати, повинна застосовуватися регресна шкала оподаткування. Щодо накопичувальної системи, то вона досить тривалий час має

бути обов'язково накопичувальною з обов'язковими державними гарантіями.

**МАКОВЕЦЬКИЙ Володимир Володимирович,**  
*член ради профспілкового недержавного пенсійного фонду*

Інтенсивність проведення «круглих столів» на тему пенсійної реформи нарастає по мірі зменшення грошей в пенсійному фонді і проблем, які в зв'язі з цим виникають. Ще в 2003 році ми знали про ситуацію, яка склалася у нас в солідарній системі, але конкретних кроків по попередженню цього не робили. В результаті ситуація переросла в критичну.

Доходів нових очікувати не варто, їх не буде. Так як незважаючи на зміну уряду, економіка швидко не зареєструє, вона не зможе підняти дохідну частину, щоб заповнити хоча б той рівень пенсій, який є. Виникає питання, чому ми з 2003 року абсолютно нічого не робили для того, щоб у людей з'явилися додаткові джерела існування, коли вони припинять трудову діяльність. У нас була частина підприємств, які ми віддали в часту власність. Чому ж ми не навчили людей, які пішли працювати в часту власність, вимагати, щоб новий власник забезпечував їм пенсію. Ми сподівалися на солідарну систему. Тому маємо те, що маємо. Немного про те, що потрібно робити в поточній ситуації: в державних установах, во всіх фінансових планах обов'язково передбачити статтю витрат на недержавне пенсійне забезпечення; забезпечити стабільність регуляторів, які також впливають на фінансові плани державних підприємств, розмова йде про тарифи, які не повинні підвищуватися для населення; вирішити питання про подвійному оподаткуванні особистих внесків в пенсійні фонди; реформування слід робити з позиції українського пенсіонера.

**КУЗОВИЙ Юрій Віталійович,**  
*директор департаменту розвитку соціального страхування  
Федерації роботодавців України*

Я хочу сказати, що якраз емоції надають забарвлення і цікавості цій інформації, яку ми отримуємо. Я хочу висловити ці емоції

також у спілкуванні, якщо буде занадто емоційна дискусія, я пере-прошую наперед.

Я відношусь, як уже було сказано, до «молодого працюючого покоління», тобто до мене будуть застосовані всі передбачувані заходи й дії пенсійного реформування. З точки зору Федерації роботодавців України і як особа, яка переймається питаннями саме з позиції роботодавців, мене дуже зацікавило питання, яке б я хотів з'ясувати. Якщо я правильно зрозумів, що ставка внеску до накопичувальної системи коливається десь на рівні 7 %. І тому хотів би запитати авторів дослідження: звідки ці кошти візьмуться? Зрозуміло, що фактично платниками і агентами, які сплачують ці внески, є роботодавці. Це стосується всіх внесків Пенсійного фонду, але мене цікавить, що буде джерелом цих коштів і як це корелюватиметься із внесками до солідарної системи. Вона фактично суттєво постраждає, якщо 7 % перевести до накопичувальної системи. І якщо Пенсійний фонд буде єдиним органом, який буде і акумулювати, і оперувати цими коштами (і накопичувальної, і солідарної системи), то чи не з'явиться необхідність, а вона таки, на мою думку з'явиться, «латати дірки» солідарної системи за рахунок, хоча б часткового, використання тих коштів, що акумулюватимуться на особових рахунках пенсійної системи. Тому логічно постає питання: звідки брати ці кошти економіці (7 %) і як від цього буде почувати себе солідарна система?

## **КОВАЛЬ О. П.**

Вопрос, конечно, интересный, проблема такая действительно существует. Хочу обратить внимание участников «круглого стола» на следующее: во-первых, в числе инвестиционных направлений финансовых инструментов упоминались и государственные облигации, таким образом, часть этих средств, которые уходят в накопительную систему, через систему государственных облигаций смогут снова вернуться в бюджет Украины. А далее, в зависимости от того, какие будут установлены пороговые отношения (30 %, 50 %, 70 %) ОВГЗ, условно ОВГЗ, я думаю, что это будут какие-то другие инструменты, однако такой механизм существует и о нем неоднократно говорилось в среде специалистов. Это частичная компенсация.

Во-вторых, никто не говорил о том, что это не нанесет ущерба. Но обратите внимание, в преамбуле было сказано, что введение накопительной системы, по нашим расчетам, должно быть мощным стимулом реорганизации всей системы, в том числе и солидарной. Реорганизация солидарной системы в части первой – расширение доходной части и сокращение расходной части. Пути для этого есть, просто это не делается. Сегодня демонстрировалась таблица, приводились цифры, которые показывают, что введение накопительной системы, будет мощным стимулом, в том числе для реорганизации солидарной системы, особенно в части сокращения расходов.

### **КУЗОВИЙ Ю. В.:**

Спасибо за ответ. В продолжение этого, я как представитель организации работодателей, структуры, которая отстаивает интересы своих членов, выскажу нашу идеологию: мы никогда не достигнем того качества и ответственности уплаты взносов на социальное страхование, в том числе и выведение из тени части средств, пока мы не возьмем на себя смелость и не скажем себе честно, что как минимум половину взносов должен платить тот человек, ради которого все эти взносы делаются. До тех пор, пока платит, по сути, незаинтересованный субъект – работодатель, который не заинтересован с точки зрения личных накоплений человека, ожидать положительных сдвигов в этом направлении не стоит.

Следующий момент заключается в том, что любая пенсионная реформа должна предусматривать постепенный переход и увеличение части отчисляемых лично человеком средств – это, на мой взгляд, не меньший ресурс, чем регрессная шкала, о которой упоминал Виктор Мечиславович. Это огромный ресурс, который заставит человека легально работать и требовать легальную заработную плату.

Это наша позиция, я прошу принять ее к сведению и использовать в своих дальнейших работах.

### **КОВАЛЬ О. П.:**

Спасибо за вопрос и пожелания. Я с Вами абсолютно согласен, но с одной поправкой: отменить пункт 5 статьи 54 Закона № 1058, который говорит о том, что выплаты из накопительной

системы облагаются налогом. Иначе в случае, если платить будет застрахованное лицо, деньги которого уже обложены налогом, мы приходим к двойному налогообложению, которое мы не можем и не должны себе позволить.

**ЖАЛІЛО Я. А.**

Дійсно, видається, що питання персоналізації певною мірою вирішує те, про що ви говорите, тобто хто зацікавлений у виведенні коштів із тіні і ті, хто зацікавлений у тому, який саме обсяг внесків сплачується. Може, це такий собі компроміс, який дозволяє, у тому числі і у солідарній системі, враховувати інтереси тієї людини, яка є платником цих внесків.

Будь ласка, хто бажає продовжити дискусію?

**ЛЕОНОВ Дмитро Анатолійович,**

*голова Ради Української асоціації інвестиційного бізнесу,  
ректор Українського інституту розвитку фондового ринку  
Київського національного економічного університету  
ім. В. Гетьмана, кандидат економічних наук*

В продолжение предыдущего вопроса я хочу немного уточнить, что выплаты из существующего накопительного уровня, негосударственного, действительно облагаются налогом. Эта система существует, но с понижающими коэффициентами, как стимулом для более позднего получения пенсии, или накопление этих пенсий на длительный период. Я хотел бы продолжить обсуждение презентованного нам доклада. Ознакомившись с ним, хотел бы сделать несколько ремарок, тем более, что авторы анонсируют это как повод для дискуссии. В принципе, любая предложенная модель является предметом обсуждения и имеет право на существование.

Хочу высказать несколько слов о накопительной части и в комплексе затронуть как третий уровень, негосударственный, так и второй, государственный накопительный уровень. Хотелось бы подчеркнуть следующее: если второй уровень будет введен, а это рано или поздно будет сделано, то он, как и любая модель, окажется жизнеспособным. Почему? По одной простой причине: обязательность взносов в эту систему сделает жизнеспособной любую

административно-техническую модель, которая будет предложена. Будет ли она более или менее эффективной, это уже вопрос сравнения. Но если в эту модель попадает входящий денежный поток, существовать в каком-то виде она будет до тех пор, пока этот поток будет превышать исходящий денежный поток. То есть, этот поток будет существовать, в принципе, за счет демографического фактора. Главное, чтобы эта система не разбалансировалась: база для поступления взносов резко уменьшится по сравнению с базой для пенсионных выплат. Только в этом случае эта система может перевернуться абсолютно.

Я не говорю об инвестиционных рисках, об этом у меня будет отдельная ремарка. Первая позиция – это позиция с точки зрения того, что предложенная модель хороша или не хороша по своей сути. Я могу утверждать, что она может быть реализована на практике. Другой вопрос, что предложенная модель содержит несколько нюансов, которые хорошо подметил господин Хмелевский. По этому поводу, перефразировав поговорку: яблоко от яблони далеко не катится, я хотел бы сказать, что яблоко от вишенки вообще не катится. Это значит, что если учредителями негосударственных пенсионных фондов выступают государственные органы (центральные органы исполнительной власти), мало вероятно, что данная структура будет считаться негосударственным учреждением, просто даже по формальным признакам, с точки зрения правовой системы. Поэтому, если мы говорим об этой модели, то слово «негосударственный» со второго уровня следует убрать, в принципе путем технического вычеркивания.

По сути, это накопительные государственные фонды с тремя разными портфелями. Эта модель, в принципе, является модификацией существующей, установленной законом модели, с одним централизованным Пенсионным фондом. В данном случае будет три централизованных фонда на всю страну и уже от определенных критериев или предпочтений вкладчиков, участников или же нормативных требований законодательства, которыми эта модель будет закреплена, будут регулироваться денежные потоки между этими фондами.

Но, акцентирую внимание, что это будет все равно государственная система, которую будут обслуживать выбранные на конкурсной основе негосударственные провайдеры услуг, такие как:



администраторы, компании по управлению активами, хранители. Я очень сомневаюсь, что хранителями в этой системе сможет выступить кто-нибудь, кроме государственных системных банков. Остальные банки не выдержат сравнения по тем критериям, которые будут заложены, тем более, что они есть.

Другой вопрос, что у нас на сегодня пока нет государственных компаний по управлению активами и государственных администраторов. Хотя те, кто помнит развитие системы (вот госпожа Кудин помнит, что у нас уже обсуждалась тема по поводу создания государственного администратора при Министерстве труда и социальной политики и Пенсионном фонде), на это даже деньги когда-то выделялись.

Я даже цифру помню, но не скажу – недостаточная для создания всеукраинского государственного администратора. Таким образом, провайдера можно найти, но провайдеров будет только три, как и три администратора, три фонда. Компаний же по управлению активами набрать на разные портфельчики, на разные активы тоже можно.

Когда все государственное, то и выбирать особенно не надо: государственные структуры, государственные системы. И мы оказываемся в ситуации, как та обезьянка из мультика, которая спрашивала у слона и удава: «один орех – это куча?» – «Нет, это не куча». «А три ореха – это куча?» – «Да, три ореха – это куча». В данном случае вместо одного фонда, который, мы все понимаем, будет администрироваться так – ни туда, ни сюда, инвестироваться, скажем так, с условным качеством, скорее всего, по определенным директивным указаниям сверху, тех министерств и ведомств, которые сформируют совет этого фонда, мы получим три таких фонда, между которыми будет курсировать, в демократическом порядке, денежная масса второго уровня.

Возникает вопрос, насколько мы делаем эту систему эффективней, создавая три таких структуры, обложенные разноплановыми и разносторонними условиями функционирования?

Сложно сказать. На мой взгляд, если система неэффективна, то трюить ее, может быть, и не имеет смысла. Можно было бы в рамках одного фонда, поделить портфели на степени рисковости и не морочить себе голову. Но, опять же, это вопрос централизации, ибо существуют альтернативные модели, которые здесь упомянуты.

Сегодняшнему исследованию следует отдать должное, оно действительно очень комплексно, достаточно серьезно сгенерировало те идеи, которые высказывались в разное время.

Есть альтернативная модель более плотного использования не только опыта, но и инфраструктуры третьего уровня, негосударственного пенсионного обеспечения, который уже функционирует. И вот здесь я бы хотел сформулировать еще один тезис, который касается вопросов инвестирования средств второго уровня, а также сказать немного о выводах, которые были сделаны по поводу третьего уровня и его способности или неспособности быть полезным вообще в накопительной пенсионной системе.

Что касается инвестирования, то здесь есть несколько тезисов, которые, в принципе, навели на меня ностальгические воспоминания. Ну, во-первых, о портфелях. Те, кто работал с законом о негосударственном пенсионном обеспечении, помнят, что эти три портфеля уже были. До 2000 года, в предыдущей редакции законодательства, они были и для негосударственных пенсионных фондов. В редакции для второго уровня они так и не появились. Но тем не менее, идея не нова. Однако, как я уже говорил, если она реализуется инфраструктурно, не в рамках системы управления инвестициями, а в рамках того, что вот ты такой агрессивный, ты будешь агрессором, ты – не агрессором, а ты будешь заниматься вялотекущей шизофренией. В принципе, каждый будет играть свою роль на инвестиционном рынке нашей страны.

А вот с точки зрения выбора активов и состояния рынка все задают сакраментальный вопрос: готов ли рынок принять все те обязательные взносы, в том объеме, который предполагается и аккуратно рассчитывается, исходя из показателей нашей пенсионной системы? Вы знаете, я могу точно сказать – рынок примет все, только деньги давайте. Насколько эффективно? Это вопрос уже другого плана. Хотя здесь упоминались и выдержки из программных документов, и о том, что неразвитость фондового рынка является фактором, сдерживающим накопительную часть пенсионной системы. Однако надо сказать, что рынок не развивается без денег – ни финансовый, ни фондовый. Нет денег – нет предложения инструментов, чтобы эти деньги каким-то образом использовать в финансовом и реальном секторе. Без денег никто не будет заниматься и эмиссионной деятельностью, которая на сегодня бо-

лее жестко регулируется комиссией по ценным бумагам и все больше обкладывается нормативно-законодательными требованиями. То есть никто не будет принимать какие-либо усилия, чтобы привлечь несуществующие деньги.

И вот сейчас мы упираемся в государственные бумаги. Безусловно, существуют риски невыполнения или недобросовестного выполнения государством своих обязательств. Но в данной ситуации, я считаю, опыт большинства стран, которые вводили у себя обязательные накопительные взносы, показывает, что без государственных бумаг эта система не будет стабильной. Другой вопрос – организация этого рынка и гарантии. Безусловно, я поддерживаю тезис о прямом участии на первичном рынке. То есть пенсионные облигации должны иметь определенную специфику хождения. Я, конечно, не предлагаю вариант, который предложил У. Чавес, – просто запретив коммерческим структурам торговать гособлигациями у себя в стране, но тем не менее, определенные ограничения сделать можно. Здесь можно использовать опыт Национального банка по системе рефинансирования коммерческих банков, которая существует уже давно и Национальный банк активно им пользуется, когда надо часть государственных облигаций выкупить, чтобы дать своим подопечным ликвидность. В данном случае это необходимо прописать в условиях выпуска. То есть, если Национальный банк у нас является официальным агентом по распространению государственных долговых бумаг, его обязанности должны быть более широкими перед пенсионной системой. Кроме того, что это облигации, обеспеченные доходами бюджета, еще и Национальный банк своими оперативными резервами должен, в принципе, давать определенные гарантии в ликвидности этих бумаг, возможно, в каких-то определенных пределах, в процентном соотношении портфеля облигаций, организованных Пенсионным фондом и т. д. В принципе, дополнительные инструменты, как сделать эти бумаги, этот портфель ликвидным, придумать можно.

Но здесь возникает вопрос, как не сделать этот инструмент предметом для спекуляций на рынке. Так как любой рынок состоит из первичного и вторичного рынка. Если мы выпустим эти бумаги за пределы пенсионной системы, то будет то же самое, что сейчас происходит с НДС-облигациями: бил-борды увешены рекламой по этому поводу и все уже стоят и готовы нажать на горе тех людей,

которые получили вместо денег бумаги. Мы прошли это с векселями казначейства и с предыдущими НДС-облигациями. Нельзя отдать пенсионную систему на откуп коротким спекулятивным операциям и вымыванию пенсионных активов.

Следующая ремарка, на которую я хотел бы обратить внимание, – это вопрос о скрупулезности в отборе инструментов, используемых в инвестировании. Объекты инвестирования можно привязать, например, к банковским металлам, золотым депозитам государственных банков, тогда это будет дополнительный уровень защиты.

Что касается перечней и направлений, устанавливаемых для инвестирования в Кабинете Министров, то, на мой взгляд, это более чем нецелесообразно. Опыт это подтверждает. Еще в начале 2000-х годов мы сталкивались с таким подходом в Кабинете Министров, и опыт показывает, что это очень консервативный, директивный подход. Ибо отрасли, которые нуждаются в деньгах, неспособны сформулировать условия, на которые пойдут нормальные деньги, то есть это черные дыры, где эти деньги пропадают. Поэтому либо этот механизм не использовать, либо обеспечить серьезные государственные гарантии.

Следующий вопрос, на котором я хотел бы остановиться, – это третий уровень и негосударственные пенсионные фонды. Особо хочу остановиться на одном важном моменте, на который уже обращали внимание, – это ресурс. На сегодня, на мой взгляд, третий уровень нельзя оценивать по результатам и тем целям, которые он выполнил или не выполнил. Так как это добровольный уровень и объем взносов в этот уровень ограничен теми процессами, которые были в сфере финансов предприятий, ибо они формировали более 80 % вкладов. В условиях кризиса объективно у них нет свободных ресурсов платить эти взносы, поэтому многие предприятия по умолчанию прекратили их платить. Следующий ресурс – это доходы населения. В данной ситуации добровольный уровень должен гордиться тем, что в существующей системе он оказался более стойким и жизнеспособным, чем многие другие сегменты рынка финансового сектора и финансового учреждения.

На мой взгляд, необходимо при помощи профильных ассоциаций, которые объединяют пенсионные фонды, администраторов пенсионных фондов, компаний по управлению активами рассмо-

треть все-таки более расширенный сценарий использования третьего уровня для обслуживания накопительных обязательных взносов, возможно просто усилив роль регуляторов и системы надзора за инвестированием и использованием этих денег. Но не пытаться подменить государственным регулированием институциональную инфраструктуру, то есть не плодить государственные учреждения и дополнительную государственную систему, ибо рано или поздно это закончится либо коррупцией, либо неэффективностью и формализмом.

**ЖАЛІЛО Я. А.:**

Дякую, Дмитре Анатолійовичу, за такий справді конструктивний підхід до напрацювань. Можу лише від себе сказати, що дійсно, коли ми говорили про другий рівень, ми намагалися вирішити таку собі, можливо, у чомусь, морально-етичну, у чомусь політико-економічну проблему. Що, з одного боку, існує певний обов'язковий процес, тобто обов'язковість наповнення деяких фінансових інститутів, а з іншого існує необхідність вписування цієї системи в ринкову конкурентну модель. Ось чому, власне кажучи, якби це все відбулося в межах майже досконалого фінансового ринку і того інвестиційного середовища, про яке Ви говорите, саме тоді можна було б спиратися на діяльність ринкових регуляторів і лише зміцнювати їхні зусилля. Але якщо ми говоримо лише про ринок, що формується, а ми з Вами знаємо, що його потужність хоча й зростає, але в принципі вона є ще досить зачатковою, не кажучи вже про інституційну інфраструктуру і поширення навичок його функціонування. Тому, можливо, все-таки варто розглядати подібні моделі як якісь перехідні, які б дозволили запустити розгорнуту модель саме пенсійного страхування для того, щоб вона могла вже після того включатися саме в ринкові інструменти й ринкові регулятори.

**ЛЕОНОВ Д. А.:**

Дякую, Ярославе Анатолійовичу! Лише одна ремарка, розумієте, справа в тому, що, на мій погляд, на початковому етапі доцільно залучати державу як стабілізатора, як стабілізаційний механізм.

Залучати краще на етапі інвестування через державні зобов'язання, оскільки це додає додаткових можливих гарантій схоронності коштів, що залучені в цю систему, аніж створювати інституційно-організаційні структури, бо вони потім стають більш життєздатними, ніж сама система. Потім їх, як перехідні, скасувати, реорганізувати буде дуже складно: вони вростуть у систему і вже будуть самодостатнім фактором її існування.

**ЖАЛІЛО Я. А.:**

Ну, чому ж? Є інструментарій, коли створюються за допомогою державних інвестицій структури, з наступною приватизацією або розмиванням державного портфеля. Можливо, щось у такому ключі буде.

**МакТАГГАРТ Грег,**

*старший радник із пенсійних питань Проекту USAID «Розвиток ринків капіталу»*

Дякую, я б хотів повернутися до солідарної системи, якщо це можливо. Немає значення, чи ви молоді люди, чи люди похилого віку, все одно всі є учасниками солідарної системи. Я думаю, що краще подумати не про принцип солідарної системи, а про принцип, який лежить в основі виплат із солідарної системи.

На сьогодні вартість одного року у солідарній системі (за один рік участі) складає 13,5 %. І якщо ми припустимо, скільки максимально людина може брати участь у солідарній системі, то це приблизно десь максимально – 40 років. Це означає, що максимальний розмір виплати, який можуть отримати люди із солідарної системи, складатиме приблизно 50–55 % від трудового доходу. На практиці це фактично означає, що для того, щоб отримати мінімальну пенсію, треба отримувати зарплату, яка перевищує 1,5 тис. грн. Поправте мене, якщо я не правий, на сьогодні мінімальна пенсія становить 720 грн, отже, для того, щоб отримати мінімальну пенсію в такому розмірі, потрібно отримувати заробітну плату більшу, ніж 1,5 тис. грн. Середня заробітна плата в Україні на сьогодні становить приблизно 1,5 тис. грн. Це означає, що більшість людей, які є учасниками солідарної системи, отримуватимуть пенсію на

рівні мінімальної. При цьому не має значення, будуть підвищувати зарплати чи не будуть, – усе буде, відповідно, пропорційно збільшуватися.

Тому у мене запитання: навіщо розробляти всі ці складні правила і положення, щоб забезпечити більшість людей мінімальною пенсією?

У кожного може бути своя думка щодо вирішення даної проблеми. Але зараз ми спостерігаємо те, що все більше людей отримують мінімальну пенсію.

Якщо подивитися на нещодавні пропозиції уряду щодо реформування солідарної системи, то напрошується висновок, що й надалі більшість людей отримуватимуть мінімальні пенсії.

Тому, можливо, варто переглянути солідарну систему, щоб розмір виплат із неї базувався на розмірі заробітної плати, й щоб це був такий собі базовий рівень, однаковий для всіх, тобто всі отримують однакову пенсію із солідарної системи. Наприклад в таких країнах, як Велика Британія, Данія, Австралія.

У Нідерландах діє система, згідно з якою розмір виплат із пенсійної системи залежить від того, скільки років людина прожила в країні.

Як я сказав на початку свого виступу, розмір пенсій в Україні дуже низький. Єдиний спосіб підняти пенсії – це субсидування від більш заможних до менш заможних людей. Досягнути саме такого крос-субсидування можливо лише за умови, якщо розмір солідарної пенсії буде однаковий для всіх.

**ГНИБІДЕНКО Іван Федорович,**  
*керівник управління соціальної безпеки  
Ради національної безпеки і оборони України,  
доктор економічних наук, професор*

У доповіді, представлений Національним інститутом стратегічних досліджень, вдало проаналізовано проблему щодо стану розвитку пенсійної системи в нашій державі. Разом з тим вона подана в рамках лише пенсійного реформування і не охоплює інших питань, що прямо чи опосередковано впливають на неї. По-перше, почнемо з того, що у солідарній складовій пенсійної системи не вистачає 26,6 млрд грн. За нескладними підрахунками треба збільшити річний

фонд оплати праці (338,3 млрд грн) на 20 %, або 70–75 млрд грн. Але постає питання, як це зробити? Для цього необхідно вивести хоча б 10–15 % економіки з тіні. Так, лише в медицині, я маю на увазі охорону здоров'я та фармацевтику, поза бюджетом крутиться понад 20 млрд грн.

По-друге, необхідно запровадити нову систему декларування доходів і витрат населення, яка б дозволяла визначати їх на правовій основі. На моє переконання, заяви про порушення прав і свобод людини не повинні мати місця, тому що на першому плані має стояти питання, чи справедливо ти чиниш щодо зобов'язань перед державою.

По-третє, переконаний, що держава має впливати на цінову політику, інакше соціальний захист населення ніколи не спрацює, а забезпечення соціальних стандартів та гарантій буде лише мрією політиків та урядовців.

По-четверте, якщо Україна збирається розвиватися шляхом соціально-орієнтованої економіки, слід уже давно ввести прогресивну шкалу оподаткування доходів і заробітної плати. Цей шлях уже підтверджено досвідом соціально-економічного розвитку Фінляндії, Швеції та інших країн світу.

По-п'яте, питаннями регулювання (підвищення) заробітної плати, пенсій, інших соціальних виплат має займатися один урядовий орган у прив'язці до державного бюджету та соціально-економічного розвитку держави.

По-шосте, і це найголовніше – треба терміново розробити заходи щодо розвитку вітчизняного ринку товарів і послуг. І наостаннє, географія і склад прихильників пенсійної реформи зростає, а це дає нам надію, що поінформованість населення невпинно зростатиме.

**БАХМАЧ Андрій Олександрович,**  
*голова ради Української асоціації  
адміністраторів пенсійних фондів*

Хочу поблагодарить Институт. И обратить внимание участников дискуссии на такой момент. История вопроса, особенно если говорить о втором, накопительном уровне, имеет уже 10 лет. У нас на сегодня существуют, по сути, законодательно зафиксированные 3 модели, которые все как бы действуют. Это модель, которая в



Законе № 1058, потом, как бы измененная модель в Концепції подальшого проведения пенсійної реформи и есть 3-я модель в Программе экономических реформ. Эта модель не полная, но есть уже параметрические данные, как ориентир. И я соглашусь с Дмитрием Анатольевичем, что любая из этих моделей с точки зрения, скажем, структуры второго уровня привлечения негосударственных пенсионных фондов действительно может быть успешно реализована. Сегодня пришло время думать о том, что необходимо создавать систему стандартов работы на втором уровне, механизмов регулирования и надзора на этом уровне. Это очень важный вопрос, мы до него пока не доходим. Хотя институт труда уже просчитал все модели. То есть все предпосылки для возобновления работы над законопроектом о внедрении второго уровня на сегодня есть. Очень важно понимать, какая будет система регулирования и надзора. Мое субъективное мнение заключается в том, что действительно, та система, которая сегодня на третьем уровне применяется, она имеет очень много недостатков. Главный из них заключается в том, что основных регуляторов два, а того регулятора, который бы отвечал за весь рынок, по сути, нет. Так как между ними делится ответственность и в итоге крайний отсутствует. Об этом моменте нужно задуматься уже сегодня.

Хочу сделать ремарку по тексту доклада, а именно по тем рекомендациям, которые относятся к привлечению субъектов третьего уровня. В частности, речь идет о том, что в тех предложениях, которые есть в законопроекте «Про запровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування» по отбору НПФ, предусматривается весь комплекс, например, отбор администраторов и т. д. То есть эти предложения не являются прямыми. Я бы с этим не согласился. В чем была идея в Проекте закона? Нужно понимать, система третьего уровня имеет пятилетний опыт функционирования. И когда речь шла о том, что предпочтительней отбирать НПФ, имелось ввиду, что НПФ – это целостная структура, которая, по сути, включает в себя и обслуживающие компании, которые с ними работают. То есть результаты деятельности НПФ – это результаты деятельности всего блока компаний. Эти данные, критерии, которые были приведены в законопроекте о том, что нужно смотреть какая чистая стоимость пенсионных взносов.

Речь идет о качественных показателях, поскольку количественные не отражают действительную эффективность администратора. Если мы говорим об отборе во второй уровень субъектов с третьего уровня, нужно говорить о качественных критериях, технологиях отбора. Так как, по сути, привлечение субъектов третьего уровня во второй – а идея основывалась на том, что за 5 лет отработаны технологии – это самое главное. Если мы говорим о том, что Пенсионный фонд мог бы полностью администрировать второй уровень, то мы забываем о том, что там есть база, определенная специфическая инфраструктура. Ну, например, Пенсионный фонд Украины никогда не работал с такими понятиями, как инвестиционный доход, его распределение, то есть там есть масса нюансов, которые не используются в солидарной системе.

Нужно сегодня уже думать о том, какие стандарты работы во втором уровне должны применяться, какая технология регулирования и надзора должна применяться и брать те лучшие технологии, которые есть в третьем уровне, и накладывать их на систему второго уровня.

**МАКСИМЧУК Володимир Спиридонович,**  
*заступник керівника Департаменту  
з питань соціального захисту  
Федерації профспілок України*

Звичайно, питання пенсійного забезпечення є дуже складними і, як правило, в більшості країн над цими питаннями працюють цілі наукові установи. У нас до 1992 року, в умовах Радянського Союзу, було 3-4 наукові установи, які займалися питаннями соціального страхування, у тому числі й питаннями пенсійного забезпечення. За останні 15 років у нас не було наукової установи, яка б займалася питаннями пенсійного забезпечення.

Тобто можна сказати, що вибірково вказаними питаннями переважно займалися політики й любителі. У зв'язку з цим дані питання належним чином не продумувалися, не аналізувалися, не пов'язувалися з іншими сферами життя.

Тому, відповідно, приймалися не зовсім досконалі, не завжди продумані рішення. Друга проблема полягає в тому, що у нас навіть найкращі ідеї ніколи не доводили до кінця: запроваджувалося

одне, потім, не завершивши перше, запроваджували друге, третє і так далі.

Ми зараз говоримо про складний фінансовий стан Пенсійного фонду України: – 26,6 млрд грн дефіцит. Але давайте подивимося, що це за дефіцит. Якщо взяти різні програмні документи: Указ Президента від 1998 року, Стратегію, Концепцію, інші документи, якими було передбачено розмежування джерел фінансування різних пенсійних виплат, то можна побачити, що досі ці рішення так і не прийняті, не закінчені. Тому на сьогодні за рахунок пенсійних коштів виплачуються пенсії за вислугою років, частина пенсій на пільгових умовах, частина пенсій військовослужбовців, доплати до прожиткового мінімуму, хоча це не є пенсійними виплатами, згідно із Законом «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування». Таким чином, оці всі виплати тягнуть за собою понад 30 млрд грн. А ми говоримо про дефіцит у 26 млрд грн. Отже, якби ми провели повне розмежування пенсійних виплат і залишили за Пенсійним фондом лише виплати трудових пенсій, ні про який дефіцит не можна було б і говорити. Я не кажу, що коштів достатньо – ні, там дійсно фінансовий стан складний: не вистачає коштів на належний розмір диференціації пенсій залежно від страхового стажу, на щорічну індексацію пенсії залежно від темпів зростання заробітних плат і тощо.

Я не торкатимуся всіх питань пенсійного реформування, що, безумовно, потребують обговорення. Але зупинюсь на питаннях подальших кроків. На нашу думку, по-перше, потрібно навести порядок у солідарній пенсійній системі, а саме провести повне розмежування виплат, залишивши за Пенсійним фондом лише трудові пенсії.

По-друге, слід розробити заходи з наповнення бюджету Пенсійного фонду, тобто забезпечити дохідну частину: йдеться про заходи, спрямовані на забезпечення збільшення зайнятості населення, погашення заборгованості із заробітної плати, підвищення заробітної плати, легалізацію як заробітної плати, так і праці загалом.

Щодо видаткової частини, то можна розглядати питання і щодо підвищення стажу, необхідного для призначення пенсії, мінімальної пенсії, і підвищення пенсійного віку, хоча це дискусійне питання, інші питання, але всі ці питання, ще раз наголошу, можна розглядати.

Водночас необхідно навести елементарний порядок стосовно призначення пенсій – у нас дуже багато несправедливості при обчисленні стажу, заробітної плати.

Наступне питання, на якому слід зупинитися, – це необхідність удосконалення роботи недержавних пенсійних фондів. Так, система розвивається повільно, учасників небагато, але я погоджуюсь із висновками обговорюваної доповіді про те, що все це відповідає сьогодні загальному рівню і залежить від того, як нині працюють підприємства, організації, яка заробітна плата, зайнятість тощо. Все йде своїм шляхом і не треба насильно людей заганяти у недержавне пенсійне забезпечення.

Стосовно другого рівня, то я переконаний, що поки ми не наведемо порядок у солідарній системі, не можна вести мову про запровадження другого рівня. Інакше ми проблеми солідарної системи перенесемо і в другий рівень. По-друге, слід визначитися, для кого ми запроваджуємо другий рівень: для людей чи для бізнесу? Якщо для бізнесу, то його можна запроваджувати хоч завтра, хоч через рік, але для людей ця система не працюватиме. Для того, щоб вона працювала для людей, необхідно вирішити низку вищезазначених проблем. Тому реально говорити про запровадження другого рівня, що працював би для людей, можна буде лише через 3-4 роки. А за цей час необхідно провести всі потрібні попередні кроки, зважаючи при цьому всі плюси й мінуси.

**НАЗАРЕНКО Олександр Володимирович,**  
*директор ТОВ «Україна-сервіс» –  
адміністратора пенсійних фондів*

По-перше, я хотів би подякувати за роботу, проведену колективом Інституту, адже, спираючись на якийсь базовий документ, уже можна про щось говорити: з якимись аргументами погоджуватися, з якимись – ні. З цим документом уже можна працювати.

До того, про що вже говорили колеги, я б хотів додати, що, на мій погляд, викликає сумнів – ідея розміщення депозитів у державних банках, аргументуючи це тим, що ніби там є державна гарантія. Якщо я не помиляюсь, гарантія розповсюджується лише на вклади фізичних осіб – це по-перше. По-друге, на сьогодні немає ні документа, ні механізму виконання цих державних гарантій.

Це перше проблемне питання, що викликає дискусію. Друге – це те, що, на мою думку, не дуже вірним є момент щодо купівлі фондами акцій, облігацій лише при первинному розміщенні.

Але що найголовніше, я б хотів апелювати до колег, які говорили, що, можливо, ще не час про це говорити, поки не наведемо лад у солідарній системі. Мені здається, що ці процеси мають відбуватися паралельно. Адже, наприклад, ми не можемо говорити, потрібно чи не потрібно запроваджувати цифрове телебачення, поки УТ-1 не почне показувати цікаві програми, чи поки наша збірна з футболу не почне гарно грати у футбол – це абсолютно різні речі! Якість телебачення – це одне, а форма його подачі – зовсім інше. І не потрібно змішувати ці два поняття.

#### **ЖАЛІЛО Я. А.:**

У нас сьогодні відбулася дуже цікава й ефективна дискусія. Ми в жодному разі не стверджуємо, що ми б хотіли того, щоб хтось прийшов зі своєю думкою, а пішов з нашою. Ми хотіли тільки розпочати дискусію, збудити думку для того, щоб зрушити проблему з мертвої точки. Адже пенсійна реформа, а вона на часі, вона є необхідною, здійснюватиметься і від нас залежить, щоб вона здійснювалася усвідомлено, системно й комплексно, ефективно як із соціальної, так і з фінансово-економічної точок зору.

Я дуже хочу всім подякувати. Сподіваюсь, що ми матимемо шанс і радість ще неодноразово бачити кожного з вас у нашій залі і запрошуюю до подальшої дискусії.

---

## ЗМІСТ

ВСТУП .....	3
1. Сучасне становище пенсійної системи України .....	5
1.1. Низький рівень пенсій .....	6
1.2. Фінансове становище ПФУ .....	9
2. Реформування солідарної системи .....	14
2.1. Заходи невідкладної дії .....	15
2.2. Заходи відкладеної дії .....	16
3. Умови запровадження обов'язкової накопичувальної системи .....	24
4. Основні концептуальні засади законодавчого регулювання накопичувальної системи .....	26
4.1. Законодавче закріплення порядку запровадження накопичувальної пенсійної системи .....	26
4.2. Суб'єктність сплати страхових внесків .....	30
4.3. Суб'єктність адміністрування страхових внесків .....	31
4.4. Критерії відмінності НПФ та право вибору .....	35
4.5. Механізм збирання пенсійних внесків .....	38
4.6. Суб'єктність відбору .....	39
4.7. Концептуальні засади інвестування пенсійних активів .....	41
5. Аналіз ефективності запровадження накопичувальної системи .....	42
6. Підсумки розвитку системи недержавного пенсійного забезпечення (станом на 01.01.2010 року) .....	46
7. Рекомендації .....	56
7.1. Солідарна система (I рівень) .....	56
7.2. Накопичувальна пенсійна система (II рівень) .....	59
7.3. Недержавне пенсійне забезпечення (III рівень) .....	61
 ДОДАТОК. МАТЕРІАЛИ ЗАСІДАННЯ «КРУГЛОГО СТОЛУ» .....	 63
ЄРМОЛАЄВ А. В. ....	68
ЖАЛІЛО Я. А. ....	69
ПИЩУЛІНА О. М. ....	70
КОВАЛЬ О. П. ....	76

ЖАЛІЛО Я. А. ....	78
ТКАЧЕНКО Л. Г. ....	79
ЖАЛІЛО Я. А. ....	81
ХМІЛЬОВСЬКИЙ В. М. ....	82
МАКОВЕЦЬКИЙ В. В. ....	84
КУЗОВИЙ Ю. В. ....	84
КОВАЛЬ О. П. ....	85
КУЗОВИЙ Ю. В. ....	86
КОВАЛЬ О. П. ....	86
ЖАЛІЛО Я. А. ....	87
ЛЕОНОВ Д. А. ....	87
ЖАЛІЛО Я. А. ....	93
ЛЕОНОВ Д. А. ....	93
ЖАЛІЛО Я. А. ....	94
МакТАГГАРТ Г. ....	94
ГНИБІДЕНКО І. Ф. ....	95
БАХМАЧ А. О. ....	96
МАКСИМЧУК В. С. ....	98
НАЗАРЕНКО О. В. ....	100
ЖАЛІЛО Я. А. ....	101

*Наукове видання*

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

*Аналітична доповідь*

Літературні редактори: *М. Л. Рубанець, І. О. Коваль, Н. І. Палій*  
Коректори: *М. Л. Рубанець, І. О. Коваль, Н. І. Палій*  
Верстка: *І. О. Коваль*

Оригінал-макет підготовлено  
в Національному інституті стратегічних досліджень:  
01030, Київ-30, вул. Пирогова, 7-а

Підп. до друку 19.10.10. Формат 60x84\16. Папір офс. № 1. Офс. друк.  
Гарн. «PetersburgС». Обл.–вид. арк. 4,73. Наклад 300 пр. Зам. \_\_\_\_

Віддруковано вид-во «Фенікс»  
03680, м. Київ, вул. Шутова, 13Б  
Тел./факс 501–93–01