

Свиридовська А.О., аспірант відділу бюджетних видатків
соціальної сфери та економічного розвитку
*Державна навчально-наукова установа
«Академія фінансового управління»*

ОСНОВИ ВПРОВАДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ НАКОПИЧУВАЛЬНОЇ ПЕНСІЙНОЇ СИСТЕМИ

Свиридовська А.О. Основи впровадження державної накопичувальної пенсійної системи. У статті розглянуто можливість запровадження та розвитку обов'язкової накопичувальної пенсійної системи, а також її необхідність для подальшого розвитку пенсійної системи загалом. Обґрунтовано переваги запровадження такої системи в Україні, виявлено причини гальмування розвитку накопичувальної системи та запропоновано шляхи для подальшого становлення такої системи.

Ключові слова: пенсійна система, накопичувальна пенсійна система, соціальний захист громадян.

Свиридовская А.А. Основы внедрения государственной накопительной пенсионной системы. В статье рассмотрена возможность внедрения и развития обязательной накопительной пенсионной системы, а также ее необходимость для дальнейшего развития пенсионной системы в целом. Обоснованы преимущества внедрения такой системы в Украине, выявлены причины торможения развития накопительной системы и предложены пути для дальнейшего становления такой системы.

Ключевые слова: пенсионная система, накопительная пенсионная система, социальная защита граждан.

Sviridovska A.O. Bases of introduction of state funded pension system. The article deals with establishing and developing mandatory funded pension system and its need for further development of the pension system as a whole. The advantages is also introduced such a system in Ukraine, found causes inhibition of accumulation system in Ukraine and the ways for further development of the system.

Keywords: pension system, funded pension system, social protection of citizens.

Постановка проблеми. Пенсійне забезпечення – важлива складова частина системи соціального захисту населення як нинішніх пенсіонерів, так і працюючих громадян, які повинні в процесі трудової діяльності заробити гідну пенсію. Соціальна значущість ефективного функціонування пенсійної системи настільки велика, що реформування її не може бути предметом розгляду лише вузьких спеціалістів. Розвиток та реформування системи пенсійного забезпечення мають критичне значення для соціального розвитку держави, забезпечення соціальної стабільності в суспільстві. Водночас реформування пенсійної системи є складним процесом, насиченим соціальними ризиками. Криза вітчизняної солідарної системи пенсійного забезпечення зумовлює прискорення запровадження обов'язкової накопичувальної складової пенсійної реформи. Як відомо, в Україні реформування пенсійної системи передбачає перехід до трирівневої системи пенсійного забезпечення, де перший рівень – реформована солідарна система; другий рівень – обов'язкова накопичувальна система і третій рівень – добровільна накопичувальна система (або система недержавного пенсійного забезпечення).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Пенсійна реформа, що провадиться в Україні, викликала інтерес багатьох учених. Зокрема, чільне місце у

працях відводять дослідженню проблем пенсійного забезпечення та пошуку шляхів їх вирішення такі вітчизняні науковці, як О. Коваль, І. Кравченко, Б. Надточій, С. Рум'янцев, Т. Семігіна, О. Ткач, В. Яценко, Н. Болотіна, М. Бойко, С. Синчук, М. Боднарук.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Аналіз наукових публікацій та останніх досліджень свідчить, що вивчення проблеми запровадження в Україні обов'язкової накопичувальної пенсійної системи є недостатнім, саме тому ця тема потребує подальшого дослідження.

Постановка завдання. Головною метою цієї роботи є обґрунтування передумов та засад запровадження обов'язкової накопичувальної пенсійної системи в Україні, а також виявлення причин гальмування розвитку цієї системи.

Виклад основного матеріалу дослідження. Функціонування вітчизняної солідарної пенсійної системи в умовах трансформаційних процесів негативно позначилося на соціальній справедливості пенсіонерів, зокрема має місце велика розбіжність у розмірі пенсій – від занадто великих для окремих категорій громадян до загальної зрівнялівки (майже на рівні мінімальної) для всіх інших пенсіонерів; пенсія неадекватна трудовому внеску, тобто розмір трудових пенсій практично не залежить від трудового стажу і сплачених пенсійних внесків; відсутні

рівноправні умови пенсійного забезпечення для всіх громадян, існує чимало різних пілг на одержання спеціальних пенсій тощо. Можна сказати, що пенсії для більшості громадян практично перетворилися на виплати із соціального забезпечення.

Солідарна пенсійна система самостійно вже не може адекватно протистояти соціально-економічним та демографічним викликам, найвищий рівень соціального захисту пенсіонерів забезпечують ті країни, де функціонують кілька рівнів (складників) пенсійного забезпечення. Економісти вважають, що поєднання солідарних пенсійних систем першого рівня та накопичувальних пенсійних систем другого та третього рівнів може значно підвищити захист громадян від різкого зменшення розміру їхніх пенсій у майбутньому, адже накопичувальні пенсійні системи на відміну від солідарних мають елемент інвестування первинних пенсійних внесків. Відповідно, накопичувальний складник системи пенсійного забезпечення створений насамперед як інструмент соціального захисту громадян у частині примноження пенсійних заощаджень.

З усіх трьох рівнів найбільш неоднозначним і складним є другий, оскільки під час його конструювання слід урахувувати такі непрості категорії, як поведінкова реакція робітників, політиків, державних регуляторів і фінансових посередників.

Характерними рисами II рівня є:

- **обов'язковість.** Вона обумовлена недалекоглядністю певної частини громадян, які через особливості характеру або певні життєві обставини можуть не накопичити достатньо коштів на старість. Як наслідок, у похилому віці вони стануть тягарем для суспільства;

- **встановлені внески.** Такий підхід устанавлює щільний зв'язок між розміром внесків і виплат. Наслідком цього є зниження зацікавленості в ухиленні від сплати податків і зайнятості в неформальному секторі. Під час застосування схеми з установленими внесками люди загалом менш схильні сприймати їх як своєрідний податок. Вони розуміють, що ухиляючись від сплати внесків до накопичувального фонду, зазнають «покарання» у вигляді пенсій меншого розміру. Крім того, така схема не дає змоги компенсувати недостатність пенсій за рахунок інших членів суспільства. Деякі дослідники відносять до переваг такого підходу додаткову мотивацію до подовження активного періоду трудової діяльності, оскільки пенсія нараховується на актуарно справедливих засадах;

- **накопичувальний характер.** По-перше, розмір накопичень відразу свідчить про розмір майбутніх виплат. По-друге, накопичувальний характер сприяє формуванню довгострокового фінансового ресурсу як важливої компоненти довгострокової стратегії заохочення внутрішнього споживання.

Однак аналіз досвіду запровадження накопичувальних пенсійних систем свідчить, що приватне управління є ефективнішим за державне лише за таких умов:

- певний, мінімально достатній рівень розвитку фінансових ринків. За відсутності цієї умови ефективне управління накопиченими коштами вкрай ускладнене через брак надійних та ефективних фінансових інструментів. Отже, розвиток фінансових ринків неодмінно має супроводжувати (а в ідеалі – випереджати) запровадження накопичувальної пенсійної системи;

- достатня якість державного регулювання та нагляду. Запобігання шахрайству або просто надмірним ризикам управління можливе лише завдяки функціонуванню розвиненої системи пруденційного нагляду, що здійснюється державним регулятором (регуляторами). При цьому побудова регуляторної структури може визначатися особливостями національних моделей. Головне, щоб таке регулювання не було надмірним або здійснювалося в неправильному напрямі, оскільки в такому разі алгоритми функціонування фінансових ринків та інвестиційні стратегії учасників не будуть оптимальними.

Тому врахування національних особливостей стану розвитку, функціонування та регулювання фінансових ринків має визначати концептуальні засади побудови кожної окремої національної накопичувальної пенсійної системи.

За наявності очевидних позитивних сторін накопичувальні системи мають також і недоліки, головними з яких є відсутність перерозподільних механізмів у межах одного покоління на користь найменш забезпечених верств населення з низьким рівнем заробітної плати, інвалідів тощо. Отже, накопичувальні системи в обов'язковому порядку мають доповнюватися іншими пенсійними інститутами (тобто I рівень), покликаними забезпечити гарантії мінімального доходу особам похилого віку та інвалідам.

Головним теоретичним аргументом економічного характеру на користь багаторівневої пенсійної системи є те, що вона позитивно впливатиме на ефективність національного господарства та забезпечить економічне зростання. У транзитивних економіках, де рівень приватних заощаджень відносно високий, одним із результатів введення накопичувальної системи може стати переміщення таких заощаджень із землі та ювелірних виробів у довгострокові інвестиції фінансового ринку, які б сприятливо вплинули на стан економіки.

Під час аналізу впливу запровадження накопичувальної системи на економічний стан країни важливо розуміти, що перехід до системи з установленими внесками не завжди має оздоровчий ефект. Так, «короткозорі» працівники можуть, як і раніше, ухилятися від сплати внесків, оскільки вони неспроможні оцінити суму обов'язкових накопичень за багато років. У період низьких інвестиційних доходів працівники можуть відчувати велику спокусу не сплачувати внески, віддаючи перевагу поточному споживанню або витрачаючи кошти на освіту, охорону здоров'я тощо, тому дуже важливим є момент «початку відліку», тобто конкретні фінансово-економічні умови започаткування накопичувальної системи.

В Україні досі не запроваджено другий рівень пенсійної системи, хоча про необхідність його функціонування фахівці ще зазначали з кінця 90-х років XX ст. Зокрема, підготовчі заходи до запровадження пенсійної реформи в Україні розпочалися з підписанням Президентом України Указу «Про основні напрями реформування пенсійного забезпечення в Україні» (1998 р.), а також з Послання Президента України до Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України «Про основні напрями пенсійного забезпечення населення України» (2001 р.), яким передбачались заходи для проведення пенсійної реформи на 2001–2009 рр. У 2003 р. прийнято базові закони щодо нової системи пенсійного забезпечення: «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» та «Про недержавне пенсійне забезпечення». У 2009 р. створено Комісію з питань здійснення пенсійного реформування, результатом діяльності якої стала Концепція подальшого проведення пенсійної реформи [1].

На нашу думку, крім інституційних, варто врахувати фінансові, адміністративні та кадрові можливості запровадження другого рівня, а також питання консолідації регуляторної та фінансової діяльності. Важливою умовою запровадження другого рівня пенсійної системи є збалансованість бюджету Пенсійного фонду України, тому багато уваги необхідно приділили параметричним змінам першого рівня. Важливо визначити фінансові інструменти, необхідні для діяльності недержавних пенсійних фондів, що обслуговуватимуть другий рівень, зокрема коротко- і середньострокові, а також можливості й терміни орієнтації переважно на державні цінні папери. Беручи до уваги недостатню розвиненість в Україні третього рівня пенсійної системи, необхідно встановити доволі жорсткі вимоги до всіх гравців другого рівня та створити відповідні гарантійні механізми.

Однак для запровадження і функціонування обов'язкової накопичувальної системи в Україні необхідним є забезпечення таких умов:

- першочерговим і об'єктивним завданням є підвищення рівня заробітної плати застрахованих осіб та її детінізація. Оскільки внески до накопичувального фонду відраховуватимуться безпосередньо із заробітної плати громадян, це не повинно негативно вплинути на реальний рівень доходів, що може бути забезпечено лише за рахунок зростання таких доходів;

- законодавчо закріплена важлива умова, а саме: забезпечення економічного зростання в країні за щорічного збільшення ВВП не менше ніж на 2% [2], проте з урахуванням сьогоденних економічних реалій вважаємо цю умову недоцільною, а також такою, що не може бути втіленою у життя;

- виплата пенсій у солідарній системі пенсійного страхування на рівні прожиткового мінімуму;

- збалансованість бюджету Пенсійного фонду України одна з вимог Міжнародних стандартів бухгалтерського обліку; видатки на виплату пенсій у

солідарній системі мають забезпечуватися за рахунок власних надходжень Фонду, тобто передбачають його бездефіцитність [2];

- формування інституційних складників накопичувальної системи (системи персоніфікованого обліку пенсійних накопичень, автоматизованого звітування про стан накопичувальних пенсійних рахунків, системи акумуляції й обліку внесків, сумісної із системою електронних переказів банків) на основі інформаційних технологій взаємодії Пенсійного фонду, роботодавців, застрахованих осіб, компаній з управління активами, банку-зберігача та створення програмного забезпечення;

- використання досвіду роботи системи недержавного пенсійного забезпечення, який є необхідним насамперед для оцінювання ефективності механізму інвестування пенсійних активів, що є практично однаковим і в обов'язковій, і в добровільній накопичувальних пенсійних системах [3, с. 60].

Говорячи про проблеми та перспективи впровадження накопичувального складника нової пенсійної системи України, окремо слід спинитися на питанні перегляду пенсійного віку. Досвід багатьох країн засвідчує, що низький пенсійний вік негативно позначатиметься на пенсійному забезпеченні українців. Для першого рівня пенсійного забезпечення відбуватиметься поглиблення несприятливого співвідношення працездатних осіб і пенсіонерів (за умови збереження існуючого віку виходу на пенсію в 2050 р. на 1 000 осіб працездатного віку припадатиме 724 особи пенсійного віку), що вимагатиме збільшення норм відрахувань до Пенсійного фонду. Для другого та третього рівнів – обов'язковій та додатковій накопичувальній систем – більш ранній вихід на пенсію зменшує кількість років, протягом яких особа могла би примножувати обсяги пенсійних накопичень.

Окрім того, вікова різниця у виході на пенсію чоловіків і жінок створюватиме менш вигідне пенсійне накопичення для жінок, тобто має місце прихований тендерний конфлікт. В Україні дві третини пенсіонерів – жінки, які виходять на пенсію на п'ять років раніше за чоловіків, а живуть у середньому на 15 років довше від них, при цьому середня пенсія жінки становить лише 57% середньої пенсії чоловіка [4, с. 211]. В умовах солідарної системи пенсійного забезпечення ця суперечність частково нейтралізується «зрівняльним підходом». Однак розміри страхового і накопичувального фондів у новій пенсійній системі будуть безпосередньо залежати від тривалості трудового стажу і розміру заробітної плати. Таким чином, жінки-пенсіонери можуть опинитися у нерівних умовах порівняно з пенсіонерами-чоловіками, якщо не передбачити механізмів виправлення цієї потенційно конфліктної ситуації, не стимулювати більш пізній вихід жінок на пенсію та не впроваджувати гнучкі умови зайнятості людей пенсійного віку.

На нашу думку, запровадження другого рівня пенсійної системи неможливо без перегляду віку виходу на пенсію у бік збільшення. Слід зазначити, що це питання в Україні перетворилося на предмет гострих політичних спекуляцій, тоді як до нього потрібно ставитися з позицій соціальної та економічної доцільності. Пропозиція щодо збільшення віку виходу на пенсію стосується лише жінок, зважаючи на високий рівень смертності чоловіків працездатного віку. Водночас системна фінансово-економічна криза, що неминуче відбивається у зменшенні попиту на робочу силу та зниженні доходів населення, ставить під сумнів доцільність зазначених дій саме сьогодні.

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

- організаційно-економічний порядок запровадження обов'язкової накопичувальної пенсійної системи;

- суб'єктність сплати пенсійних внесків;
- суб'єктність адміністрування пенсійних внесків;
- критерії відмінності НПФ і право вибору;
- механізм збирання пенсійних внесків;
- суб'єктність відбору.

Для того щоб запровадження обов'язкової накопичувальної пенсійної системи стало дієвим інструментом соціального захисту українських громадян, необхідна практична реалізація пенсійної реформи, яка містить соціальні, економічні, демографічні, фінансові та політичні складники. Вирішення зазначеного питання неможливе без комплексного підходу, коли темпи і параметри пенсійної реформи мають бути узгоджені з темпами економічного розвитку держави, реформами рівня життя і доходів населення, податкової реформи, розвитком фондового ринку тощо. На нашу думку, здійснення пенсійної реформи насамперед потребує державно-управлінського впливу на інституційну сферу (створення та розвиток відповідної нормативно-правової бази й окремих суб'єктів процесу, посилення їхньої від-

повідальності, підвищення рівня професійної підготовки працівників системи недержавного пенсійного забезпечення тощо); у фінансово-економічній сфері (забезпечення поступу економіки, функціонування та розвитку фондового ринку, підвищення надійності інвестиційних інструментів для пенсійних фондів тощо); у соціальній сфері (проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи для різних вікових груп населення щодо прав і обов'язків учасників нової пенсійної системи, підвищення фінансової та правової обізнаності населення у питаннях пенсійного забезпечення, подолання недовіри до недержавного сегмента пенсійної системи тощо).

Висновки. На сучасному етапі збільшення частки осіб старшого покоління в загальній структурі населення є загальноєвропейською тенденцією в довгостроковій перспективі. Визначальним фактором реформування пенсійних систем європейських країн є підвищення демографічного навантаження.

У сучасних умовах основні способи збільшення надходжень до солідарної системи (підвищення ставки пенсійних відрахувань, пенсійного віку) не є достатніми для вирішення проблем фінансового дефіциту пенсійних систем. Оптимальним способом фінансування пенсій, що набув широкого розповсюдження в європейських країнах, є перехід до накопичувальних схем.

Існують певні відмінності в різних національних пенсійних системах європейських країн, які враховують специфіку соціального й економічного життя країн. Оскільки Україна знаходиться на початковому етапі впровадження накопичувального компоненту пенсійної системи, важливим є використання досвіду функціонування подібних систем в європейських країнах із метою їх аналізу і визначення можливостей і форм упровадження в нашій країні. Під час вибору оптимальної моделі накопичувального рівня пенсійної системи в Україні необхідно враховувати специфіку сфери оплати праці в країні, розвиток соціальної інфраструктури, а також комплексний вплив пенсійної системи на сферу державних фінансів.

Список літератури:

1. Просхвалення Концепції подальшого проведення пенсійної реформи: Розпорядження Кабінету Міністрів України // Урядовий кур'єр. – 2009. – № 199.
2. Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи: Закон України від 07.07.2011 № 3668-УІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T113668.html.
3. Інститут Горшеніна [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://institute.gorshenin.ua/news/401_pochti_polovina_ukraintsev.html.
4. Україна в 2005-2009 рр.: стратегічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку: [монографія] / За заг. ред. Ю.Г. Рубана. – К.: НІСД, 2009. – 655 с.