

06.04.2018

Ткаченко Л., кандидат економічних наук, провідний науковий співробітник Інституту демографії та соціальних досліджень імені М. В. Птухи НАН України,

Накопичувальний рівень пенсійної системи: якою може бути українська модель?

Під час палких дискусій довкола заходів жовтневої пенсійної реформи увагу було прикуто до змін у правилах призначення пенсії за віком та формули її обчислення, тоді як питання другого накопичувального рівня і, зокрема, встановлення чіткої дати його запровадження залишилися майже непоміченими (DT.UA).

Можливо, на той час 1 січня 2019 р. здавалося досить віддаленим строком, а можливо, цієї дати не сприймали всерйоз, адже розмови про запровадження другого рівня – накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування – тривають уже багато років. Проте січень 2019 р. невпинно наближається, інтерес до другого рівня зростає, інтрига зберігається – наразі достеменно невідомо, якою саме буде модель запровадження та функціонування цієї системи.

Наприкінці лютого 2018 р. парламентський комітет з питань соціальної політики, зайнятості та пенсійного забезпечення розглянув проект закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування (реєстр. № 6677, доопрацьований) і рекомендував ВРУ прийняти його за основу. Порівняно з нормами існуючого законодавства законопроект № 6677 не є уточнюючим чи деталізуючим, за ключовими параметрами він пропонує зовсім іншу модель.

По-перше, другий рівень запроваджується додатково, а не на часткову заміну солідарної системи. Класична модель другого рівня, за якою у 1990-х – на початку 2000-х здійснювалися реформи у постсоціалістичних країнах і яка планувалася в Україні ще з реформи 2004 р., мала на меті приватизацію частини державної/публічної пенсійної системи. Це була одна із секторальних реформ перехідного періоду, яка виглядала необхідною і доцільною для розбудови ринкової економіки та адаптації пенсійної системи до нових умов. Частина пенсійного внеску вилучалася з державної/публічної розподільчої системи (англ. PAYG, більш звичний для нас термін — солідарна система) і спрямовувалася приватним структурам для інвестування та формування персональних накопичень. Сподівалися, що це сприятиме економічному зростанню, розвитку фінансових послуг і фондового ринку, стимулюватиме населення до легалізації зайнятості, детінізації доходів і подовження трудового періоду.

Теоретично красива концепція на практиці виявилася проблемною, причому кількість проблем та їх складність із часом лише зростали, що зрештою викликало хвилю зворотних реформ. Повну або часткову ренаціоналізацію накопичених активів обов'язкових недержавних пенсійних систем було проведено в Угорщині, Казахстані, Польщі. А Литва, Польща, Російська Федерація, Словаччина зробили участь у цих системах добровільною,

даючи можливість людям обрати, залишатися чи повернутися до публічної системи.

Під час фінансово-економічної кризи багато країн, тимчасово чи на постійній основі, зменшили або зупинили відрахування внесків до обов'язкових недержавних пенсійних систем, щоб зберегти ці кошти для публічних розподільчих систем. Причиною таких «зворотних» реформ стала не лише необхідність забезпечити принаймні мінімальний гарантований дохід для всіх людей похилого віку (ця гарантія у будь-якому разі залишається за державою), а й намагання зупинити збільшення бюджетного дефіциту та державного боргу. Справа у тому, що значну частину пенсійних активів було інвестовано у державні цінні папери, а залучені кошти уряди використовували для фінансування своїх поточних потреб і зобов'язань, включаючи покриття дефіциту системи публічних фінансів і, зокрема, дефіциту солідарної системи. Наприклад, у Польщі, Угорщині, Словаччині така циркуляція «приватизованих» коштів солідарної страхової системи спричиняла зростання національного дефіциту на 1,5 % щороку.

В Україні запровадження «приватизаційної» моделі другого рівня відкладалося якраз через фінансову неспроможність страхової солідарної системи, яка й без того перебувала в жалюгідному стані. Хронічна нестача коштів у бюджеті Пенсійного фонду не завжди відображалася у вигляді явного дефіциту. У певні роки дефіцит маскувався через непогашені казначейські позики на покриття «тимчасових» касових розривів (на початок 2018 р. їх сума сягає 48,1 млрд грн), а найчастіше просто занижувалися розміри пенсій через неадекватну індексацію, замороження мінімальних гарантій, зміну формули тощо.

Законопроект № 6677 передбачає, що другий рівень запроваджується не на часткову заміну, а додатково до існуючої солідарної системи, тобто бюджет Пенсійного фонду не матиме прямих фінансових втрат від запровадження другого рівня. Але зміна парадигми пов'язана не стільки з урахуванням досвіду країн Східної і Центральної Європи та СНД, скільки з останніми змінами у вітчизняній страховій солідарній системі.

У 2016 р. сумарний розмір єдиного соціального внеску (ЄСВ) було скорочено до 22 %, а його пенсійна складова зменшилася майже вдвічі. Роботодавці з радістю скористалися можливістю витратити на оплату праці ще менше, тож вибухового зростання «брутизованих» зарплат очікувано не відбулося. Порівняно з 2015 р. надходження страхових внесків до бюджету Пенсійного фонду скоротилися на 35% (див. табл.), хоча середня зарплата зросла на 23,6 %, а чисельність застрахованих найманих працівників, які є найнадійнішими платниками внесків, – на 4,2 %. За розрахунками Пенсійного фонду, втрати власних надходжень унаслідок зниження ЄСВ оцінювалися у 96,4 млрд грн. За незмінного розміру ЄСВ можна було зібрати майже вдвічі більше внесків і закінчити бюджетний рік навіть із профіцитом у 14,7 млрд грн. А в результаті у 2016 р. більш як половину видатків пенсійної системи довелося забезпечувати коштом державного бюджету.

Структура доходів і видатків бюджету Пенсійного фонду України у 2015–2018 рр., млрд грн

Показник	2015 р.	2016 р.	2017 р.	2018 р. (план)
Усього доходів	264,7	255,8	293,2	352,8
Надходження від ЄСВ	165,4	107,1	154,3	208,3
Кошти державного бюджету:	94,8	142,6	133,5	139,3
- на покриття дефіциту страхової системи;	31,8	84,9	56,1	21,4
- на додаткові державні програми	54,9	51,3	64,8	97,4
Усього видатків	265,7	253,4	291,5	345,8

Джерело: звіти Пенсійного фонду України за 2015–2017 рр.

Економічне поживлення та пришвидшення динаміки зростання зарплат (у тому числі завдяки дворазовому підвищенню мінімальної зарплати) дали змогу наростити надходження внесків у 2017 р. на 44 %, у 2018-му очікується їхній приріст ще на 35 %. Оскільки чітких державних зобов'язань щодо компенсації втрат страхової системи від зниження розміру ЄСВ немає, користуючись нагодою, держбюджет почав швидко скорочувати свій внесок у фінансування пенсійних видатків (45,8 % у 2017 р., 40 % – за планом на 2018 р.). Це призводить до посилення ризиків подальшого збіднення пенсіонерів, адже фінансова спроможність страхової солідарної системи надзвичайно обмежена. На 100 пенсіонерів припадає 110 платників, і за існуючої ставки ЄСВ (з 22 % до Пенсійного фонду спрямовується 18,84 %) страхова пенсійна система здатна забезпечити розмір виплати в середньому близько 21 % від поточного рівня зарплат. І що швидше зростатимуть зарплати, то швидше буде знецінюватися відносна вартість пенсій.

Від політиків і деяких експертів часто доводиться чути, що серед населення працездатного віку близько половини не сплачують внесків, і це резерв для вирішення фінансових проблем страхової системи. Але якщо розглянути структуру населення працездатного віку за статусом на ринку праці, то переважна більшість з цих людей мають досить поважні причини не працювати та/або не сплачувати внесків (див. рис.). Серед незайнятого населення (всього 8,7 млн осіб) 1,7 млн осіб становлять безробітні, майже 2 млн уже є пенсіонерами, ще 4,5 млн осіб – учні/студенти та особи, які виконують сімейні/домашні обов'язки. Серед населення у неформальній зайнятості (всього 3,7 млн осіб) майже 1,5 млн осіб – це особи, які працювали в особистих селянських господарствах з частковим продажем виробленої продукції, і для них участь у страховій системі не є обов'язковою. Тобто насправді в країні немає значного ресурсу для «мобілізації» додаткових платників внесків, не кажучи вже про 7 млн осіб. Навіть у разі поліпшення ситуації із зайнятістю, з огляду на демографічні тренди, істотного приросту кількості платників ЄСВ немає звідки чекати.



Найбільш одіозний пункт жовтневої реформи 2017 р. – зниження оцінки одного року стажу у пенсійній формулі з 1,35 до 1 % – фактично легалізував зниження рівня страхового відшкодування, і його необхідність аргументувалася якраз зниженням ставки ЄСВ. Нині ні в кого не виникає сумнівів, що солідарна страхова система не в змозі забезпечити прийнятний рівень пенсій і, зокрема, виконання вимог Конвенції Міжнародної організації праці про мінімальні норми соціального забезпечення (№ 102). За таких обставин «додатковий» другий рівень подається як рятівник усієї пенсійної системи, що допоможе підтягнути сукупний розмір пенсійного забезпечення хоча б до тих заповітних 40 % заробітку.

По-друге, «додатковий» другий рівень потребує сплати додаткових внесків. Існуюче законодавство ще з часів реформи 2004 р. передбачало, що внески до другого рівня сплачуватимуться працівником із нарахованої заробітної плати, але паралельно із зростанням розміру внеску працівника до другого рівня відбуватиметься зниження внеску роботодавця до солідарної системи, і вивільнені кошти мають спрямовуватися на підвищення зарплат. У перший рік розмір внеску до другого рівня становитиме 2 %, щороку він збільшуватиметься на 1 % до досягнення 7 %, на яких буде зафіксований для всіх подальших років. Попри певний песимізм щодо спроможності держави і суспільства проконтролювати адекватність виконання зобов'язань роботодавців щодо брутизації зарплат, така перерозподільна схема запровадження сплати внесків до другого рівня принаймні формально виглядала справедливою.

Як уже зазначалося вище, законопроект № 6677 не передбачає вилучення частини ЄСВ із солідарної системи, тобто внески до другого рівня мають сплачуватися додатково та окремо від ЄСВ. Порядок встановлення розміру внеску до другого рівня (2 % на старті з поступовим підвищенням до 7 %) зберігається. Постає логічне запитання: хто і з яких коштів сплачуватиме ці внески?

Законопроект № 6677 визначає, що внески сплачуватимуть із заробітної плати (доходу) застрахованих осіб. Водночас автори цього проекту закону

пропонують КМУ разом із проектом закону про державний бюджет України на 2020 р. підготувати і подати на розгляд парламенту пропозиції щодо поступового, протягом 2020–2023 рр., зменшення розміру податку на доходи фізичних осіб і поступового скасування військового збору з фізичних осіб із одночасним спрямуванням вивільнених коштів до системи сплати страхових внесків до накопичувальної системи пенсійного страхування.

Судячи з тексту законопроекту, формування розміру другого внеску виглядатиме в такий спосіб:

- у перший рік перші 2 % застраховані особи мають сплатити з власної кишені за рахунок додаткового фіскального навантаження;

- наступні 3% повинні бути вивільнені від зменшення податку на доходи фізичних осіб з нинішніх 18 до 15 %;

- останні 2 % мають надійти в результаті скасування військового збору, але оскільки ставка цього збору 1,5 %, ще 0,5 %, яких не вистачає, застраховані особи, ймовірно, мусять сплатити з власної кишені.

У підсумку **наймані працівники матимуть додаткове (порівняно із сьогоднішнім) фіскальне навантаження в розмірі 2,5 % заробітної плати, а бюджет країни втрачає податкові надходження в сумі 4,5 % фонду зарплати внаслідок зниження податків, плюс ще втрати від виведення з бази оподаткування 7 % фонду зарплати (страхові внески до другого рівня мають бути звільнені від оподаткування).**

По суті законопроект № 6677 пропонує запровадити сплату внесків до другого рівня за рахунок бюджетних коштів, причому не лише державного/центрального бюджету, а й місцевих бюджетів, для яких податок на доходи фізичних осіб становить найбільшу статтю доходів. За такого підходу «додатковий» другий рівень нічим не кращий за «приватизаційний», адже система публічних фінансів в обох випадках зазнає значних збитків. Скорочення податкових надходжень до державного й місцевих бюджетів веде до ще більшого загострення проблем недофінансування усього публічного сектора, включаючи медицину, освіту і солідарну пенсійну систему.

Спроба покласти частину фіскального тягаря зі сплати внесків до другого рівня на роботодавців може призвести до гальмування зростання зарплат, адже роботодавці всіма способами намагатимуться зробити це не за рахунок своїх прибутків, а в рамках тих самих витрат на оплату праці. Тобто, як і у випадку з бюджетними коштами, кінцевими «бенефіціарами» всіх збитків будуть працівники та їхні сім'ї, все населення країни.

Якщо намагатися запровадити другий рівень у рамках існуючого фіскального поля, без припливу «нових», дійсно додаткових коштів, система навряд чи зможе генерувати справді додаткові доходи. Вочевидь, внески до другого рівня доведеться сплачувати застрахованим особам із власного заробітку, але загальне фіскальне навантаження має бути розподілене більш справедливо. Наприклад, запровадження другого рівня можна синхронізувати з переходом до прогресивного оподаткування персональних доходів, щоб доходи від зайнятості в нижньому й середньому діапазонах оподатковувалися на вигідніших умовах, ніж високі заробітки та пасивні доходи.

По-третє, другий рівень функціонуватиме через недержавні пенсійні фонди. Існуюче законодавство ще з часів реформи 2004 р. передбачає створення Накопичувального фонду як цільового позабюджетного фонду, в якому акумулюються внески та пенсійні активи другого рівня; адміністративне управління Накопичувальним фондом здійснює виконавча дирекція Пенсійного фонду, управління пенсійними активами здійснюється компаніями з управління активами. Через два роки (початкова редакція ЗУ «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» встановлювала термін 11 років) після запровадження перерахування страхових внесків до Накопичувального фонду учасники другого рівня матимуть право спрямувати свої внески до обраного ними недержавного пенсійного фонду, який має статус суб'єкта другого рівня.

Законопроект № 6677 передбачає децентралізовану модель, де головними діючими особами будуть недержавні пенсійні фонди, а Пенсійний фонд здійснюватиме лише частину адміністративних функцій (збір внесків, ведення персоніфікованого обліку, прийом заяв від учасників, деякі інші). На думку авторів законопроекту, така модель дає можливість розподілити ризики між десятками недержавних пенсійних фондів, не концентруючи їх в одному державному фонді, забезпечує конкуренцію на ринку послуг з накопичувального пенсійного страхування та знижує ризики побудови корупційних схем.

Не ставлячи під сумнів загальну необхідність існування недержавних пенсійних фондів, у тому числі можливість їх присутності в системі другого рівня, дозволимо собі поставити лише одне формальне запитання: **чи може пропонована децентралізована модель носити назву державної і функціонувати в рамках загальнообов'язкового державного пенсійного страхування поряд із солідарною системою?** Якщо закон зобов'язує сплачувати внески, державні органи здійснюють регулювання, нагляд і контроль, це ще не означає, що система є державною чи навіть публічною. Передбачена участь Пенсійного фонду надто обмежена для того, щоб надати пропонованій моделі статус державної. Тобто така модель другого рівня може мати право на існування, але **потрібно називати речі своїми іменами – це приватна система, і навряд чи їй місце у Законі України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування».**

Ніхто не говорить, що модель другого рівня, прописана в нинішній редакції закону, є ідеальною. Незважаючи на обмаль часу, потрібно докласти зусилля для напрацювання соціально прийнятної та фінансово обґрунтованої моделі, яка зможе поєднати потужність публічних і приватних механізмів.