

Оглядове досьє щодо актуальних питань накопичувальної системи пенсійного забезпечення*

Анотація. Оглядове досьє присвячене проблемам забезпечення функціонування накопичувальної пенсійної системи. Законодавчі положення щодо запровадження другого рівня пенсійної системи з року, наступного за роком подолання дефіциту бюджету Пенсійного фонду України, викликають дискусії в науковому колі. Світова практика свідчить про економічні переваги накопичувальної пенсійної системи для забезпечення достатнього рівня життя її учасників за умов дотримання юридичних гарантій. Проаналізовано основні вимоги, дотримання яких забезпечує функціонування накопичувальної пенсійної системи в європейських державах. Особливу увагу приділено досвіду Данії. До пандемії COVID-19 ця держава мала найвищий накопичений пенсійний капітал – частку ВВП (240 % у 2020 р.) в Організації з економічного співробітництва та розвитку (надалі – ОЕСР) і була однією з небагатьох держав, де останніми роками спостерігалось зниження майнової нерівності серед пенсіонерів.

Основні вимоги до запровадження другого рівня пенсійної системи в Україні. Реформування пенсійної системи в Україні розпочалося в 2004 році з прийняттям двох базових законів «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»¹ та «Про недержавне пенсійне забезпечення»². Сучасна пенсійна система представлена фактично одним рівнем – солідарною системою. Поширення та розвиток недержавних пенсійних фондів, що презентують третій рівень пенсійної системи, не є масштабним. У межах розподільчої моделі пенсійної системи (перший рівень) вирішити проблему забезпечення людей похилого віку достатнім рівнем життя можна такими методами: значним підняттям пенсійного віку, збільшенням розмірів страхових внесків; індексацією пенсій за рахунок бюджетних коштів. Жоден із таких методів не є прийнятним з економічного погляду та ефективним з погляду соціального. Здебільшого сучасні пенсійні системи містять три рівні: державне соціальне та пенсійне забезпечення; корпоративні соціальні та пенсійні програми; приватне страхування життя та пенсій³.

За своєю економічною та правовою природою пенсійні фонди другого рівня, до яких спрямовуються обов'язкові накопичувальні пенсійні внески, є публічними накопичувальними фондами. Питання їх правового статусу, особливостей утворення, управління, розподілу та використання коштів належать до таких, що

¹ Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування: Закон України від 09.07.2003 р. № 1058-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1058-15#Text> (дата звернення: 30.11.2022)

² Про недержавне пенсійне забезпечення: Закон України від 09.07.2003 р. № 1057-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1057-15#Text> (дата звернення: 30.11.2022)

³ Мелешко О. В. Історіографія виникнення сучасної системи пенсійного забезпечення як виду соціального захисту населення. *Вісник ШНАУ. Серія: Економіка та менеджмент*. 2008. Вип. 12. С. 115–120.

найбільше обговорюють⁴. Це підтверджує доцільність удосконалення національного законодавства та обумовлює необхідність розроблення системи диверсифікації (способів мінімізації) фінансових ризиків. Необхідно зазначити, що недержавний пенсійний фонд може функціонувати і як приватний накопичувальний фонд третього рівня пенсійної системи, і як публічний накопичувальний фонд другого рівня пенсійної системи, за умови отримання відповідної ліцензії та додержанням вимог, встановлених законодавством держави.

У сфері забезпечення накопичувальної пенсійної системи держави – члени Європейського Союзу керуються законодавчою резолюцією Європейського Парламенту про спільну позицію Ради Європи щодо прийняття Директиви Європейського Парламенту та Ради Європи про діяльність і нагляд за установами професійного (трудового) пенсійного забезпечення від 12 березня 2003 року та положеннями самої Директиви⁵, якою запроваджені правила «обачної поведінки» суб'єктів системи накопичувального пенсійного забезпечення. Зазначені правила передбачають умови дієвого управління професійними пенсійними схемами, що реалізуються через недержавні накопичувальні пенсійні фонди. Зважаючи на величезну кількість накопичувальних пенсійних фондів (надалі – НПФ), Європейський Парламент (надалі – ЄП) визнав першочергову необхідність в упорядкуванні процедури надання ліцензій суб'єктам накопичувального пенсійного забезпечення. Крім того, ЄП встановив для всіх держав-учасниць загальні вимоги функціонування накопичувальних пенсійних систем щодо: 1) цільового використання пенсійних активів (пункт 31 Позицій ЄП); 2) правил інвестування пенсійних активів (пункти 24, 33 та 34 Позицій ЄП); 3) порядку оприлюднення інформації про діяльність НПФ та обов'язку надання інформації її учасникам (пункт 23 Позицій ЄП); 4) власного капіталу компаній, що здійснюють адміністрування фондом та управління його активами (пункти 27, 28 та 29 Позицій ЄП); 5) засновників НПФ (пункт 30 Позицій ЄП); 6) порядку звітування всіх суб'єктів системи накопичувального пенсійного забезпечення (пункт 22 Позицій ЄП)⁶.

Порядок забезпечення діяльності накопичувальних пенсійних фондів та державний нагляд за ними є різними. У деяких європейських державах нагляд здійснюється не лише за НПФ, але й за всіма суб'єктами, що уповноважені здійснювати управління їх активами та адміністрування діяльністю. Рекомендаційним є положення про включення до національного законодавства норми про заборону утворення корпоративних чи пенсійних фондів юридичними особами, які мають менше 100 працівників. У такий спосіб полегшується система

⁴ Нечай А. А. Актуальні питання фінансового права: правові основи публічних накопичувальних фондів: Монографія. Чернівці: «Рута», 2004. 376 с.

⁵ Директива 2003/41/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 3 березня 2003 р. про діяльність установ трудового пенсійного забезпечення та нагляд за ними. *Офіційний вісник ЄС*. L 235. 2003. С. 10–21.

⁶ Резолюція Європейського Парламенту про спільну позицію Ради Європи щодо прийняття Директиви Європейського Парламенту і Ради Європи про діяльність і нагляд за установами трудового пенсійного забезпечення від 12.03. 2003 р. URL: <http://meگو.info> (дата звернення: 30.11.2022)

нагляду за діяльністю НПФ. Підвищену увагу ЄП приділяє дотриманню вимог про виокремлення пенсійних активів від активів, що належать їх засновникам та роботодавцям, які роблять внески у такі фонди за своїх працівників (вимога щодо власного капіталу), що має суттєве значення для забезпечення виконання зобов'язань щодо пенсійних виплат. Технічні резерви мають розраховуватися на основі визначених методів і засвідчуватися кваліфікованими особами.

Окрему групу складають вимоги щодо захисту прав учасників і одержувачів виплат із недержавних пенсійних фондів. Варто зауважити, що зазначені вимоги розроблені Робочою групою ОЕСР й узагальнено подані в документі «Вказівки щодо захисту прав учасників і одержувачів виплат у професійних пенсійних планах»⁷. Усі держави – члени ЄС дотримуються положень зазначеного документа в діяльності професійних та корпоративних приватних накопичувальних пенсійних фондів (планів), що передбачає участь фізичних осіб на основі трудових відносин із засновниками таких фондів (планів), незалежно від того, чи є така участь добровільною, чи обов'язковою, а також незалежно від того, чи є такі накопичувальні пенсійні фонди основним або додатковим засобом створення пенсійного доходу особи.

Міжнародна мережа органів з регулювання та нагляду у сфері пенсійного забезпечення у 2001 році затвердила документ «Основні принципи регулювання приватних професійних (трудових) пенсійних схем». Документом виокремлено 15 принципів, що є рекомендаційними і сформульованими узагальнено, з метою надання державам можливості адаптувати їх до прийнятних національному законодавству юридичних термінів, особливостей існуючої системи накопичувального пенсійного забезпечення, запровадженої системи державних органів, що здійснюють нагляд у цій сфері. Всі 15 принципів є взаємопов'язаними і можуть бути поділені на п'ять груп: 1) містять вимоги до державного регулювання та саморегулювання системи накопичувального пенсійного забезпечення; 2) містять вимоги до недержавних пенсійних фондів як юридичних осіб; 3) містять вимоги до пенсійних схем, інвестування пенсійних активів та актуарних розрахунків; 4) регулюють діяльність накопичувальних пенсійних фондів на фінансовому ринку; 5) регулюють права учасників та вкладників накопичувальних пенсійних фондів⁸.

В європейських державах персональна відповідальність особи за отримання прийняттого доходу після виходу на пенсію вважається загальновизнаним обов'язком. Про пенсії прийнято піклуватися насамперед безпосередньо працівникові. З цією метою приймаються відповідні закони та підзаконні нормативно-правові акти. Якщо аналізувати зарубіжний досвід щодо підходів до визначення правового статусу НПФ, то очевидним є поділ пенсійних фондів за

⁷ Матеріали Робочої групи ОЕСР. URL: <https://www.oecd.org/> (дата звернення: 30.11.2022)

⁸ П'ятнадцять принципів регулювання приватних професійних схем від 25 квітня 2001 року, сформульовані Міжнародною асоціацією організацій з управління та нагляду у сфері пенсійного забезпечення. URL: <http://www.oecd.org> (дата звернення: 30.11.2022)

принципом роботи на страхові та нестрахові. Страхові пенсійні фонди зазвичай управляються товариствами зі страхування життя, що використовують внески роботодавців і працівників для набуття права на отримання групових чи індивідуальних страхових ануїтетів (виплат). Нестрахові пенсійні фонди є відокремленою від юридичної особи-засновника фінансовою установою, учасниками якої є працівники цієї юридичної особи. Нестрахові фонди формують свої активи як за рахунок внесків роботодавців, так і за рахунок внесків працівників, а також за рахунок інвестиційного прибутку, отриманого від інвестування накопичених коштів у диверсифіковані фінансові інструменти⁹. Фактично, критерієм поділу НПФ на страхові та нестрахові є природа виплат, що отримуватиме учасник при виході на пенсію. Учасник страхового фонду матиме право на отримання страхових виплат і здійснення цього права залежить від настання страхового випадку та регулюється законодавством про страхування. Учасник нестрахового фонду матиме право на отримання пенсійних виплат, що залежать лише від настання пенсійного віку учасника, розмір яких визначається сумою внесків, здійснених на користь учасника, інвестиційним прибутком та тривалістю пенсійних виплат¹⁰.

Наявність належного законодавчого регулювання не є єдиним чинником, що забезпечує ефективне функціонування накопичувального пенсійного забезпечення. Значну роль відіграє демографічний чинник. В Україні, як і в усьому світі, продовжуються процеси старіння населення. На фоні збільшення тривалості життя зростає частка пенсіонерів, яка припадає на одну особу, що працює, відповідно збільшуються й пенсійні видатки. Процес старіння населення слід оцінювати як позитивну тенденцію, що свідчить про досягнення людства щодо зниження смертності та збільшення тривалості життя. На жаль, в Україні такий процес супроводжується зниженням народжуваності і, як наслідок, – зменшенням чисельності економічно активного населення. Унаслідок широкомасштабної збройної агресії РФ, що забирає життя людей переважно працездатного віку та обумовлює зовнішню міграцію, частина економічно активного населення зменшиться. Такі умови призведуть до значного дисбалансу поколінь і не дозволять оцінити стійкість та справедливість між поколіннями щодо пенсійної системи. Нездійснення актуарних розрахунків у межах загальної пенсійної системи та її накопичувальної частини не дозволяють порівняти внески та виплати протягом життя, тобто встановити показники пропорційності, що є визначальними задля забезпечення довгострокової стійкості обов'язкового накопичувального пенсійного страхування та проектування справедливих пенсійних схем.

Запровадження обов'язкового накопичувального пенсійного страхування неодмінно передбачає збільшення розмірів страхових внесків. Рівень зайнятості

⁹ Майданик Р. А. Траст: собственность и управление капиталами (природа прав, рецепция в право Украины). К.: Наукова думка, 1995. 176 с.

¹⁰ Ткаліч І. О. Зарубіжний досвід статусу недержавних пенсійних фондів. URL: https://www.socosvit.kiev.ua/sites/default/files/Nzlubp_2012_8_14.pdf (дата звернення: 30.11.2022)

завичай негативно пов'язаний зі збільшенням податків на трудові доходи, зокрема значними ставками пенсійних/страхових внесків. Їх високі розміри сприяють росту тіньової економіки. Утім вплив пенсійних страхових внесків на рівень легалізованої зайнятості залежить від того, наскільки страхові внески сприймаються як цінні заощадження. Збільшення внесків має супроводжуватися зміцненням їх зв'язків із майбутніми виплатами – сильні актуарні зв'язки між внесками та виплатами у системах, пов'язаних із заробітками, можуть пом'якшити негативний вплив на пропозицію робочої сили та вибір між роботою та відпочинком, заохотити участь і зайнятість. Цікавим видається такий факт: до світової фінансової кризи 2008 року (надалі – GFC) пенсійні накопичувальні системи в Європі забезпечували довічні виплати, що у вираженні вартості на момент звернення в середньому подвоювали внески протягом усього життя. Така тенденція оцінювалася економістами як показник нежиттєздатності пенсійної схеми. Очікувалося, що запроваджені з урахуванням наслідків GFC, європейської боргової кризи та старіння населення реформи (протягом майже десяти років) поступово зменшать довічні виплати до трохи вище 1,5 розміру внесків станом на 2018 рік (у виразі чистої [NPV]) для категорій, які виходять на пенсію у 2040 році і пізніше. У такий спосіб планувалося досягнути фінансової стійкості. Тим не менше, тиск, спрямований на скасування реформ, наприкінці 2010 року зруйнував деякі з таких здобутків, співвідношення виплати до внеску молодшого покоління станом на 2021 рік становило 1,7 у довгостроковій перспективі¹¹. У сучасних європейських державах розмір пенсійних страхових внесків становить у середньому 22 % від заробітної плати (трудового доходу). Водночас їх використання для фінансування наявних дисбалансів обмежене законодавством.

Прикладом успішності пенсійних реформ є рівень пенсійного забезпечення в Данії. Пенсійна система складається з двох рівнів: 1) розподільна (солідарна) система (PAYG), відповідно до якої доходи нинішніх працюючих поколінь оподатковуються та передаються пенсіонерам; 2) повністю фінансована (накопичувальна) система (FF), відповідно до якої працівники вносять встановлені суми на індивідуальні рахунки, якими керують професіонали, а суми повертаються працівникові після виходу на пенсію. Солідарна система передбачає відповідальність держави за пенсійні заощадження, оскільки люди самостійно заощаджують менше, а їхні фінансові статки після виходу на пенсію нижчі. Накопичувальна система функціонує відповідно до затверджених схем (FF), участь в яких працівник визначає самостійно. У такий спосіб загальні заощадження збільшуються завдяки індивідуальним внескам до пенсійних фондів. Розмір фінансів та їх розподіл критично залежить від процесу накопичення пенсійної системи.

¹¹ Samuel Romero Martinez, Mauricio Soto. «Pension Reforms in Europe: How Far Have We Come and Gone?» URL: <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/087/2021/016/article-A001-en.xml> (дата звернення: 01.12.2022)

Варто відзначити, що наприкінці 1980-х років у пенсійній системі Данії відбулися зміни, пов'язані із поширенням та поступовим обов'язковим упровадженням професійних пенсійних схем як результату колективних угод. Отже, внески у пенсійний план стали результатом переговорів між сторонами соціального діалогу і не залежать від волі окремого працівника. Пенсійний план є накопичувальною схемою з розмірами внесків, визначеними сторонами соціального діалогу. Ставки внесків поступово збільшувалися і з 2010 року залишаються стабільними на рівні від 12 % до 18 %. Пенсійні фонди управляються як некомерційні організації, внески інвестуються колективно, а виплати здійснюють у вигляді ануйтетів й одноразових платежів. Державна пенсійна система Данії (система PAYG) виплачує універсальну базову пенсію та доплати до прожиткового рівня (Andersen et al. 2022). За даними соціологічного опитування, реформа продовжує користуватися широкою підтримкою, оскільки до її впровадження Данія вважалася країною з проблемою достатніх заощаджень (із низькими нормами заощаджень). Реформа вирішила цю проблему. Крім того, наявна до того пенсійна система була непридатною для забезпечення прийняттого рівня життя пенсіонерів із погляду перспективи, а політика подальшого підвищення податків – непринятною. Нова схема пенсійного накопичення стала результатом компромісу між профспілками та роботодавцями¹².

Висновки. Зволікання із запровадженням пенсійного страхування, що базується на засадах накопичення та інвестування обов'язкових пенсійних внесків, має негативні наслідки для економіки України та добробуту кожного громадянина. З початку анонсування пенсійної реформи минуло більше 18 років. Передбачена законодавством вимога щодо запровадження другого рівня пенсійної системи залежно від відсутності дефіциту пенсійного фонду означає його відтермінування на невизначений строк. Відтермінування заходів, передбачених реформою пенсійної системи, може стати передумовою поглиблення розриву між поколіннями на десятиліття та ставить під сумнів справедливість пенсійної системи.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

**Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені в документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*

¹² Katja Mann, Joydeep Bhattacharya, Anna Grodecka-Messi, Torben M Andersen. Pension systems matter for wealth accumulation and distribution. 5 May 2022. URL: <https://cepr.org/voxeu/columns/pension-systems-matter-wealth-accumulation-and-distribution> (дата звернення: 01.12.2022)