



Прийняття законопроекту про накопичувальні пенсії 6677-д неприпустиме

СУТНІСТЬ ПИТАННЯ:

У вівторок 17 квітня в сесійну залу виноситься законопроект щодо впровадження накопичувальної пенсійної системи номер 6677-д. В ньому пропонується впровадити обов'язкові внески до накопичувальної пенсійної системи. При цьому жоден із величезних ризиків такої системи в українських умовах не береться до уваги. Ми вважаємо це безвідповідальним підходом до особистих заощаджень громадян та пропонуємо відхилити законопроект і повернутися до розгляду реформи на концептуальному рівні.

НЕДОЛІКИ ЗАКОНОПРОЕКТУ

- **Негативний ефект на економічне зростання:** додатковий збір з доходів громадян знизить сукупний попит та, відповідно, економічне зростання без компенсатора у вигляді продуктивних інвестицій в реальний сектор: у найближчі роки доступними для інвестування інструментами будуть лише державні облігації та банківські депозити.
- **Пенсійні накопичення не будуть захищені:** в країні бракує правовладдя; ефективної судової практики із захисту інтересів споживачів фінансових послуг; захисту прав інвесторів; глибина останньої банківської кризи показала, що фінансовий сектор не може вважатися надійним; інфляція висока та нестійка і існує ризик її подальшого зростання; професійних управляючих активами на майже відсутньому фондовому ринку одиниці, а сертифікація повністю неефективна; спроможного незалежного регулятора ринку фактично немає (зараз ці функції виконує Національна комісія з ринку фінансових послуг, повноваження якої планують розділити між НКЦПФР та НБУ).
- **Суттєві фіскальні ризики в середньостроковому періоді.** Пенсійні накопичення будуть здійснюватися під примусом держави, а отже держава буде відповідальною, якщо вони знеціняться, і є великий ризик того, що знецінені кошти під час кризи доведеться повертати з бюджету, що посилить фіскальну вразливість

- **Ризик націоналізації внесків за настання фінансової кризи.** Так відбувалося в ряді європейських та пост-радянських держав, частину накопичених заощаджень громадян переводили назад до солідарної системи в часи, коли державі було важко виконувати свої зобов'язання перед пенсіонерами у солідарному рівні.

Зважаючи на ці недоліки, ЦЕС вважає неприйнятним прийняття проекту 6677-д, пропонує повернутися до опрацювання концепції реформи на засадах відповідальності, формулювання ефективних принципів захисту та передумов введення в дію.

Побудова пенсійних систем в різних країнах будується на національних особливостях і дуже сильно відрізняється від одного випадку до іншого¹, в залежності від сильних та слабких сторін. Ми пропонуємо проаналізувати такі сильні та слабкі сторони для України, та виробити розумну і відповідальну політику реформування пенсій.

РАЦІОНАЛЬНИЙ ПІДХІД ДО ПЕНСІЙНОЇ РЕФОРМИ

Що таке другий рівень пенсійної системи

Пенсійна реформа покликана збільшити добробут людей, коли вони вибувають з робочої сили. Накопичувальні пенсії – один зі шляхів досягнення цієї мети. Він передбачає, що внески громадян протягом життя в обов'язковому порядку спрямовуються на приватні індивідуальні рахунки, де накопичуються заощадження. І лише після виходу на пенсію ці заощадження повертаються пенсіонерам.

Іноземний досвід впровадження другого рівня

Чилійський приклад обов'язкових накопичень, або так званого другого рівня пенсійної системи, надихнув багато країн Східної Європи. Угорщина (1998 р.) та Польща (1999 р.) першими в регіоні провели реформи пенсійної системи, слідом за ними – Болгарія та Хорватія (обидві у 2002 р.) та Румунія (2007 р.). Серед пострадянських країн реформи пенсійної системи провели Росія та Казахстан (1998 р.).

Вважалося, що другий рівень пенсійної системи (1) дозволить диверсифікувати ризики та згенерує інвестиційний дохід як додаткове джерело накопичень; (2) людина відчуватиме ці накопичення не як внески на далеку пенсію в старості, а як свої власні кошти, що у свою чергу стимулюватиме офіційну зайнятість; (3) сприятиме розвитку ринків капіталу, особливо довгострокових фінансових інструментів, бо на ринку з'являться вільні кошти, яким знадобляться інструменти для інвестицій.

Але практика показала, що теоретики були занадто оптимістичними. Дохідність накопичувальних фондів була низькою та часом не покривала інфляцію, високі адміністративні витрати фондів додатково «з'їдали» частину цієї доходності, диверсифікації активів не відбулося – більшість фондів просто вкладали кошти в державні облігації та банківські депозити. Як наслідок, більшість систем другого рівня були або націоналізовані, або скасовані після фінансової кризи 2008-2009 років, хоча не у всіх країнах це скасування було остаточним.

¹ Pensions at a Glance 2017 OECD and G20 indicators



Приклади націоналізації чи скасування пенсій другого рівня²

Польща

Польська пенсійна система складається із трьох рівнів. Перший рівень – це солідарна система, яка адмініструється органами соціального забезпечення. Другий рівень передбачає систему індивідуальних рахунків, що управляються приватними пенсійними фондами. Пенсійні внески у ці два рівні є загальнообов'язковими (19,5%), причому більша частина коштів спрямовується до першого рівня (12,2%) і використовується для поточної виплати пенсій. Третій рівень (індивідуальний) є добровільним і не має широкого поширення. У 2014 році держава частково націоналізувала другий рівень: близько половини активів пенсійних фондів (державні та муніципальні цінні папери, короткострокові банківські вклади) було передано до солідарної системи. Крім того, до солідарної системи перенаправили внески. Вважається, що накопичувальний другий рівень не зміг забезпечити заощаджень у масштабі всієї економіки, оскільки накопичення пенсійних фондів у 1999-2013 рр. дорівнювало збільшенню боргу державного сектора.

Литва

У 2003 році було створено другий рівень, який дозволяв литовцям добровільно передавати частину своїх обов'язкових внесків до накопичувальних пенсійних фондів (25% від внесків першого рівня). Другий рівень працював як система індивідуальних рахунків та отримав велику підтримку з боку приватних установ та населення: на піку його існування понад 60% працівників брали участь у великій кількості пенсійних фондів. Третій рівень викликав менше ентузіазму, але уряд запровадив податкові пільги для всіх накопичень, які управлялись фондами третього рівня. Пенсійну реформу скасували через слабкість контролю та стандартів корпоративного управління: управляючі компанії часто були пов'язані зі своїми материнськими банками та/або страховиками. Крім того, фінансові продукти, які пропонував ринок, були настільки складними, що населенню було важко їх зрозуміти та зробити насправді обізнаний вибір.

Словаччина

Перший рівень – державна солідарна система. Другий рівень – обов'язковий накопичувальний, третій рівень – цілком добровільний (1996 р.). Правила, що регулювали надходження внесків до другого рівня, часто змінювалися, і це підштовхувало пенсіонерів до переведення своїх заощаджень з другого рівня на перший, більш стійкий та зрозумілий. Реформу скасували, коли відтік капіталу значно уповільнив темпи зростання пенсійних активів. Влада змінювала політику часто на необдуману, і врешті решт населення перестало вірити у здатність влади виконувати зобов'язання щодо другого рівня. Участь в другому рівні знизилася із 30% до 10% від загальної кількості працюючого населення.

Болгарія

Рівень 0 – безвнескова соціальна пенсійна схема, рівень I – загальнообов'язкова державна солідарна система, рівень II – загальнообов'язкова приватна система, рівень III – добровільний. З моменту скасування реформ пенсіонери можуть вибирати: робити внесок до обох (I та II) рівнів чи тільки до першого рівня. Через невіру громадськості у ефективність системи другого рівня, було запроваджено можливість необмежених переходів з II до I рівня. Однак такі необмежені переходи спричиняють ряд фіскальних проблем, вони роблять бюджет менш

² Reversal and Reduction, Resolution and Reform: Lessons from the Financial Crisis in Europe and Central Asia to Improve Outcomes from Mandatory Private Pensions, World Banks Report Number 77779-ECA



стійким та збільшують волатильність під час екстремальних ситуацій в економіці. Це погіршує стійкість обох рівнів.

Інші країни

У Чехії, Хорватії, Угорщині, Румунії, Естонії події розвивалися за схожими сценаріями. У відповідь на короткострокові економічні складнощі країни призупиняли або зменшували відтік пенсійних внесків із державних до приватних обов'язкових схем. Під час кризи внески у приватні схеми були скорочені або призупинені в Естонії. Угорщина зробила участь добровільною і надала потужні фінансові стимули для повернення до державної схеми. Пізніше країни оголосили про плани збільшення внесків до загальнообов'язкових приватних пенсійних схем у середньостроковій перспективі, але зазвичай вони стали нижчими, ніж у докризовий період. У випадку Угорщини загальнообов'язкові приватні пенсійні системи (фонди?) фактично закриті.

Казахстан

Наймасштабнішу пенсійну реформу на пострадянському просторі було проведено в Казахстані, де в 1998 році солідарна система була трансформована в накопичувальну: до 2-го рівня відраховувалось 10% від заробітної плати працівників. Система була націоналізована в 2013 році через те, що 10 приватних пенсійних фондів не змогли забезпечити дохідність капіталу вищу, ніж рівень інфляції, тобто збереження внесків у реальному вираженні. До того ж, ризик гарантування мінімального рівня доходу державою перетворився на значний тягар для державного бюджету.

Росія

Росія стала однією з останніх країн Східної Європи, де держава не втрималась від втручання в другий пенсійний рівень обов'язкових індивідуальних накопичень. У 2012 році Дума підтримала план скорочення внесків до другого рівня з 6% до 2%, а в 2014 році був введений мораторій на передачу пенсійних накопичень росіян недержавним пенсійним фондам. Реальна причина націоналізації була така сама, як і в інших країнах – доходи багаторівневої системи не змогли подолати стрімке погіршення демографічної ситуації, результатом чого стало зростання дефіциту державних фінансів.

Недоліки впровадження другого рівня для України

Україна зараз не має жодних підстав вважати, що їй вдасться не повторити зазначених вище проблем європейських країн. Хитка фінансова стабільність, висока та нестійка інфляція, ризики в фінансовій системі, відсутність правовладдя та геополітичні проблеми можуть вилитися у збитковість довгострокових інвестицій, а диверсифікувати ризики фізично неможливо за відсутності інструментів та, скоріше за все, обмеженому доступу до інвестицій закордон, бо перше, метою ідеологів реформи є створення довгострокового фінансового ресурсу всередині країни, а по-друге централізований та обов'язковий відтік капіталу закордон створить тиск на курс гривні та інфляцію, що недоцільно в кризові часи.

Ще один негативний ефект, який не оцінювали розробники, може виявитися у послабленні сукупного попиту. Додатковий збір з доходів громадян (7-15% від зарплати за планами різних розробників реформи) призведе до того, що у них в розпорядженні залишиться менше коштів, знизиться їх споживання, а це, відповідно, спричинить тиск на попит у приватному секторі і на економічне зростання. Через обмеженість інструментів на ринку (державні облігації та банківські депозити), ці кошти навряд чи зможуть компенсувати падіння сукупного попиту через зростання інвестицій в економіку.



Додатково у довгостроковому періоді, скоріш за все, з'явиться іще фіскальний ризик – у випадку знецінення таких обов'язкових пенсійних накопичень знайдеться багато охочих зробити відповідальною за це державу, що означатиме серйозне навантаження на бюджет, схоже із тим, яке Україна мала під час виплат знецінених банківських вкладів.

Добровільні накопичення або третій рівень пенсійної системи

Добровільні пенсійні накопичення в тому форматі, який зараз є в Україні (недержавні пенсійні фонди та пенсійні рахунки в банках), нажаль, не вирішує проблеми масового забезпечення добробуту громадян. Дані з різних країн свідчать, що третій, добровільний, рівень пенсійного забезпечення, в основному використовують заможні громадяни, особливо за умови індивідуальних податкових пільг. Бідні й фінансово необізнані майже нічого не заощаджують та не отримують в старості.

Таблиця 2. Частка індивідуальних добровільних внесків (Рівень 3) в середньому річному доході активного населення на душу населення (%)*

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	4,3	5	5,7	6,6	7,8	8,6	9,1	9,6	10,4	11	11,6	12,5
Чехія	17,4	18,4	19,3	21,6	25,6	28,8	29,7	23,8	28,5	29,8	28,9	31
Данія	0	0	0,1	0,1	0,2	0,4	0,6	8,5	11,1	12,4	12,8	15,3
Естонія	3,6	4,5	5,4	6,3	7,3	6,1	8,1	7	7,9	7,7	7,1	7,5
Фінляндія	3,1	2,3	1,6	0,9	0,8	1	1,1	1,2	0,8	0,9	1	1
Франція	6,8	7,7	9,1	12	14,8	16,8	18,5	15,9	19,4	23	5,9	4,9
Угорщина	0,1	0,2	0,3	0,5	0,6	0,8	0,9	1	1,3	1,6	1,8	2,2
Італія	2,9	4,6	6,4	8,6	11,4	14,9	16,1	15,2	19	22,5	21,5	25,5
Польща	0,5	2,3	2,5	2,8	3,2	3,2	3	1,7	1,6	1,5	1,2	1,3
Португалія	0	0	0	0	0	0,1	0,2	9,3	11,3	13,5	15,5	17,9
Словаччина	4,5	4,4	5	5,7	6,5	7,2	8,2	6,8	7	6,7	7,6	8,4
Іспанія	1,7	1,3	1,6	9	13	17	18,6	13,2	18,6	21,8	20,6	23,8

*станом на серпень 2014

Джерело: Pension Schemes Study for the EMPL Committee EU, August 2014

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/536281/IPOL_STU\(2014\)536281_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/536281/IPOL_STU(2014)536281_EN.pdf)

Але при цьому для України частково реально працювати саме добровільним накопичуваним рівнем, але не на індивідуальному рівні, а на рівні пенсійних планів підприємств (як зараз пропонується медичне страхування). Таким чином третій рівень:

- Не створює небезпеки для фіскальної стійкості у майбутньому
- Розширюватиметься поступово й еволюційно, із зростанням спроможності регуляторів та фінансового сектору
- Мотивуватиме працівників та роботодавців легалізувати тіньову зайнятість.

Податкове стимулювання третього рівня можливо у вигляді віднесення на витрати частини коштів роботодавця, вкладених у пенсійні фонди на рахунки робітників, або відповідного зменшення податку на прибуток. Такий механізм може забезпечити фінансову участь трьох осіб – робітника, роботодавця і держави – у забезпеченні добробуту працівника на пенсії. Успіх таких програм буде залежати від спроможності розробити ефективні податкові пільги, які би стимулювали нові накопичення для великого сегменту населення, а також допомагали підприємствам уникнути зниження конкурентоспроможності через підвищення витрат на робочу силу.

