

Аналітично-дорадчий центр Блакитної стрічки

Проект фінансується ЄС, співфінансується та виконується ПРООН
<http://brc.undp.org.ua>



Проблеми пенсій – українська пенсійна система

Едвард Палмер

Публікація підготовлена Аналітично-дорадчим центром Блакитної стрічки – проектом, який фінансується ЄС, співфінансується та виконується ПРООН. Думки, висновки чи рекомендації належать виключно авторам цієї записки і можуть не збігатися з офіційною точкою зору Європейського Союзу, Програми розвитку ООН чи інших організацій та закладів системи ООН.

Матеріали даної публікації не можна відтворювати або використовувати з метою отримання прибутку у будь-якій формі. В той же час вміст цієї публікації можна цитувати з наведенням повного посилання на джерело.

Київ – березень 2011 року

Зміст

A. Вступ.....	3
B. Фінансування солідарної системи	3
Побудова пенсійної системи – рушій забезпечення базового стимулу до сплати внесків.....	3
Солідарна пенсійна система в Україні.....	4
Особливі пільги.....	5
Внески роботодавця чи внески працівника?	6
Адміністративні процедури	7
C. Адміністративна архітектура другого рівня	9
Навіщо впроваджувати схему обов'язкових фінансових рахунків?	9
Переваги та недоліки альтернативних адміністративних архітектур	10
D. Мінімізація адміністративних витрат на другий рівень	14
Шведська модель	15
Світ пенсійних схем на накопичувальній основі	17
Ще один погляд на альтернативні моделі	17
E. Перекриття другого і третього рівнів	18
Світ накопичувальних схем – акцент на інвестиційну функцію.....	18
Взаємодія пенсійних систем 2 та 3 рівня.....	18
F. Дієвий нагляд за 2 та 3 рівнями.....	19
G. Особливі механізми для зазначених професійних груп	20
Література.....	22

A. Вступ

У цьому документі наведені відповіді та зазначені проблеми щодо запитань, на які Уряд України попросив відповісти Едварда Пальмера, спеціаліста, який співпрацює за контрактом із ПРООН.

B. Фінансування солідарної системи

Побудова пенсійної системи – рушій забезпечення базового стимулу до сплати внесків

Сама побудова пенсії може надавати більший або менший стимул до сплати внесків. Перш за все, одна з задач формування державної пенсійної системи – звести до мінімуму довгострокові витрати на осіб, які одержують передбачені блага безкоштовно. Це походить від надання працівникам, які перебувають у «сірій зоні», де вони можуть вибирати між формальністю та неформальністю, стимулів до сплати внесків до державної пенсійної системи – або стимулів до вимог про те, щоб роботодавці сплачували внески від їхнього імені. Фактично загальновизнаний факт: особливо важливо надавати стимули тим представникам молодших поколінь працівників, які стоять перед вибором – сплачувати чи не сплачувати внески.

Серед експертів сьогодні існує широкий консенсус щодо того, що сама побудова пенсійної системи може мати значення, тому що ця побудова передає певну ідею. Наприклад, накопичувальні пенсійні схеми (НПС, FDC), тобто схеми з авансуванням, створюють тісний зв'язок між внесками та виплатами. Кожна одиниця внесків, сплачена особою чи від імені особи, йде на її особистий рахунок. Саме тому ці схеми також називають схемами з особистими рахунками. Умовно-накопичувальні пенсійні схеми (УНПС, NDC) – це солідарний еквівалент НПС. Кожна одиниця грошей, сплачених у вигляді внесків, йде на цілком еквівалентне право, зазначене в особистому рахунку особи.

Це було головною причиною впровадження як НПС, так і УНПС у Латвії та Польщі, а також у Швеції, де система, що існувала до реформи, мала дуже слабкий зв'язок між внесками та виплатами, навіть при тому, що вона будувалася на заробітках (а не безпосередньо на внесках). Опитування громадської думки, проведені у Польщі під час процесу реформування, показали, що, на думку польських громадян, важливою особливістю запропонованої дворівневої (НПС-УНПС) реформи було отримання людиною саме того, за що вона платить (Chłoń-Domińczak & Góra 2006).

У Латвії за десятиріччя після впровадження УНПС у 1996 р. зростання чисельності робочої сили, охопленої цією системою, перевищило 6 відсотків на рік. Одним із чинників, що сприяли цьому, вважається побудова системи, тобто впровадження спочатку УНПС, а пізніше НПС (див., приміром, Palmer, Svensson, Stabina and Vanovska 2006). Іншими чинниками були модернізація процесів адміністрування і збирання та довгострокова інформаційна кампанія, спрямована на підвищення рівня обізнаності населення про важливість сплати внесків у систему на основі УНПС. Трансформація адміністрування із замкненої радянської структури у сучасну систему адміністрування, що надає послуги клієнтам, безперечно, допомогла вселити довіру до уряду, що, у свою чергу, посилює позитивний стимул, створений побудовою системи.

Солідарна пенсійна система в Україні

Пенсійна допомога у чинній українській пенсійній системі розраховується як добуток трьох компонентів: i) урахованої середньої заробітної плати за попередній календарний рік; ii) відношення заробітної плати особи, з якої сплачено внесок, до урахованої середньої заробітної плати; iii) кількості місяців сплати внесків, помноженої на коефіцієнт накопичення (з жовтня 2008 р. – 1,35% за кожний рік) і поділеної на 12. Зазначимо, що такий підхід є близьким до УНПС, але позбавлений деяких з її головних рис, не в останню чергу – акценту на важливість *індивідуальних внесків*.

Проте, є деякі важливі відмінності цього методу від УНПС. Одна дуже важлива відмінність полягає в тому, що немає зв'язку між коефіцієнтом накопичення і довголіттям, тобто очікувана тривалість життя у розрахунку допомоги не використовується. Ще одна відмінність – УНПС ґрунтується безпосередньо на щорічних внесках, а це означає, що особа, яка отримує дохід менш ніж за 12 місяців – наприклад, фермер, який продає всю свою продукцію тільки два окремі місяці на рік, або працівник на сезонних роботах – отримує, тим не менш, вигоду від усіх внесків, здійснених протягом трудового життя.¹

Ураховуючи існуючу в Україні структуру, до людей можна донести, що пенсію визначає саме кількість місяців, за які сплачено внески (якщо висловитися більш прямо – то загальна сума сплачених внесків). Проте, сама пенсія все одне ґрунтується на заробітках, що є семантичною різницею, котра має комунікативне значення.

Очевидно, корисно було б надавати щорічні відомості про кількість місяців, за які сплачено внески починаючи з 2000 року, особливо для молодих учасників. Проте, це також може викликати запитання, на які адміністрації буде важко відповісти, наприклад:

- Як ураховуються мої внески/місяці, за які сплачені внески, до 2000 року?
- Як я можу розрахувати свою майбутню пенсію, враховуючи свій стаж?

Щоб наголосити на важливості страхового стажу, пенсійна адміністрація могла б зробити те, що необхідно для створення повних хронологічних рахунків, тобто сум індивідуальних заробітків за місяць, для всієї існуючої робочої сили. Це уможливило б розсилку учасникам щорічних довідок про набуття ними відповідних прав станом на дату останньої річної довідки. Довідка могла б також включати відомості про те, чого особа може очікувати щодо отримання, враховуючи:

- припущення про збільшення заробітку особи, виходячи з загального заробітку особи у середньому за певну кількість років;
- припущення про те, що до виходу на пенсію особа працює кожний місяць;
- припущення про майбутнє зростання загальнонаціонального індексу заробітку.

Латвія, Польща і Швеція вирішили питання створення хронологічних індивідуальних рахунків у рамках УНПС. Щоб зробити це, кожна країна використала свою методику конвертації прав до впровадження УНПС.²

¹ Припустимо, що дві особи, X та Y, заробляють за рік по 500 тис. грошових одиниць, але X заробляє свої 500 тис. за 7 місяців, а в решту місяців заробітків не має, тоді як заробіток Y отриманий за всі місяці. Якщо формула ґрунтується на зареєстрованій кількості місяців, за які отримано дохід, то навіть незважаючи на те, що обидві особи заробляють за рік однакову суму, у Y накопичується більше пенсійних річних прав. Система такого типу розриває зв'язок між коштами, сплаченими у вигляді внесків, і заробленими пенсійними правами. Це робить УНПС і НПС набагато більш справедливими.

² Обговорення цих і аналогічних питань наведено у праці Palmer (2006).

- Швеція використала власну електронну документацію осіб про їхні заробітки починаючи з 1960 р. і перспективно застосувала до них внески за УНПС, щоб визначити індивідуальні внески. Потім внески були оцінені за допомогою індексу зростання заробітків починаючи з 1960 р.
- Латвія використала дані про стаж роботи, зазначені у трудових книжках до 1996 року, тобто року впровадження реформи на основі УНПС, і реєструвала внески починаючи з 1 січня 1996 р. Ці внески потім оцінювалися або за допомогою середньої ринкової заробітної плати за 1996 рік, або за власними даними особи щодо заробітної плати за ряд років починаючи з 1996 року. Фактична процедура обговорена у праці Palmer et al. (2006). Якщо дивитися ретроспективно, то, враховуючи, що інформації про заробітну плату чи внески окремих осіб до 1996 року не було, можливо, було б краще використати середню враховану заробітну плату для всіх минулих рахунків. Це питання також обговорено у праці Palmer (2006).
- Польща розраховувала гіпотетичну вартість пенсії, тобто її розмір у випадку, якщо б вона надавалася за правилами старої системи, та передбачені внески за рік з урахуванням даних особи за минулі роки.

Ці країни є прикладами того, як можна створити індивідуальні хронологічні рахунки. Якщо пройти цей етап, то буде відносно просто а) надати індивідуальну інформацію та б) наголошувати на важливості сплати внесків.

Особливі пільги

Чинна українська пенсійна система включає два види дострокової пенсії: передбачувану пенсію за віком і пенсію за стажем роботи. Ці пенсії призначаються особам, які мають певний стаж роботи згідно з переліком професій. Тривалість стажу, що надає право на достроковий вихід на пенсію, варіюється від 8 (для жінок) та 12 (для чоловіків) до 20/25 років; перехідний період (кількість років до отримання можливості виходу на пенсію) становить від 5 до 15 років залежно від роду занять або професійної категорії.

Ця сукупність правил означає, що для значного відсотку населення наразі немає реального зв'язку між сплаченими внесками (або роками заробітку зі сплаченими внесками) і правами на пенсійну допомогу. Дехто одержує набагато більше інших за даний обсяг сплачених внесків – або, якщо точніше, враховуючи конструкцію української пенсійної системи, за дану кількість облікованих місяців заробітку.

Більшість країн Центральної та Східної Європи, в тому числі Росія, скасували ці правила, успадковані з радянських часів. Вивчаючи переліки родів занять і професій, у яких надаються особливі пільги, зазвичай можна побачити, що для більшості категорій цих списків жодних причин дострокового надання допомоги немає. Решту, для котрої таке надання є обґрунтованим, слід охопити окремими (приватними) професійними схемами, фінансованими через додаткові внески роботодавців.

Наприклад, у списках особливих пільг у країнах, що утворилися після радянського періоду, присутні шахтарі. Якщо виявляється, що для шахтарів потрібний достроковий вихід на пенсію, то витрати на фінансування цих додаткових років мають покриватися через ціну на вугілля, тому що це – витрати на оплату праці. У принципі, вугілля видобувається надто дешево – причому за рахунок погіршення стану здоров'я шахтарів. Саме споживачі енергії на основі вугілля повинні сплачувати вартість такого зовнішнього ефекту, як погіршення здоров'я шахтарів.

Такий підхід до розгляду цього питання має довгострокові наслідки для бажаних дій уряду. Якщо виробники будуть вимушені нести витрати на достроковий вихід на пенсію через погані умови праці, то перенесення цих витрат на виробників надасть їм стимул для вкладення коштів у покращення умов праці, тоді як ідея надання дострокових пенсій еквівалентна державній субсидії на виробництво вугілля у небезпечних умовах, яка фінансується за рахунок податків. Іншими словами, уряд субсидує небезпечні умови праці шахтарів! Шляхом зміни цього підходу та покладення на виробників вищезазначених витрат небезпечні методи будуть замінені сучасною технологією та кращими умовами праці. У підсумку немає жодних причин для того, щоб державна пенсійна система субсидювала погані чи небезпечні умови праці через пенсійне забезпечення.

Більше того, багато країн використовують особливі пільги у пенсійній системі для надання додаткової винагороди деяким категоріям працівників, наприклад, суддям, що взагалі не піддається жодній логіці. Ці механізми, де вони існують, слід замінити підвищенням посадових окладів – якщо намір полягає у цьому – які забезпечують більш високу пенсію, котра залежить від заробітку. Надання дострокової пенсії особливим професійним групам, які, ймовірно, продовжують працювати і отримувати пенсію, надсилає невірний сигнал про державну пенсійну систему.

Не є належною і радянська практика надання матерям дострокових пенсій залежно від кількості дітей. У багатьох західноєвропейських країнах замість цього застосовується – а там, де не застосовується, це слід зробити – інший підхід: жінкам (батькам) компенсуються періоди, пов'язані з народженням дітей, шляхом надання пенсійних кредитів, що у випадку НПС означає, що фактичні кошти слід перераховувати з загального державного бюджету на індивідуальні рахунки. В УНПС кошти можна перераховувати у фонд внесків УНПС.

Нарешті, у багатьох європейських країнах існують правила стажу, тобто після відпрацювання певної кількості років облікованих заробітків (внесків) працівники можуть виходити на пенсію достроково, ніж встановлено нормою, з «повною» пенсією. Країни, де ці «особливі пільги» були компонентом державної пенсійної системи (наприклад, Італія, Німеччина), скасували їх, щоб заохотити участь літніх працівників у робочій силі (випадок Італії розглядається у праці Chłoń-Domińczak *et al.* 2011). Крім цього, прихід УНПС, яка прив'язує пенсійні виплати до очікуваної тривалості життя, спонукав інші країни прив'язувати розмір допомоги до очікуваної тривалості життя при виході на пенсію, навіть якщо у них не було чи немає УНПС.

Внески роботодавця чи внески працівника?

Загальноприйнята в економічній науці точка зору полягає в тому, що, хоча сплатою внесків можуть керувати роботодавці, у всіх випадках, де роботодавці можуть переносити вартість внесків, це робиться або у формі підвищення цін, або шляхом утримання від майбутніх підвищень заробітної плати і окладів. Останній процес фактично може відбуватися цілком явно. Наприклад, у професійних схемах багатьох країн Західної Європи компроміс між підвищенням пенсійних внесків і підвищенням заробітної плати є прямо вираженим компонентом переговорів про заробітну плату. Це означає, що внески роботодавців, як правило, є *де-факто* внесками працівників. Проте, якщо це не очевидно, то можна очікувати, що витрати перекладатимуть на найманих працівників через кілька років пристосування. Наприклад, аналіз значних підвищень внесків роботодавців у Швеції, що мали місце у 1975-76 роках (Palmer & Palme, 198X) свідчить, що це був довгостроковий результат.

За відсутності прямої згоди на перекладення витрат на внески роботодавців на працівників слід розрізняти короткострокові та довгострокові результати підвищення або зниження

урядом ставки внеску. Безпосередній вплив фактично буде мати місце на прибутки – тому що роботодавці не можуть переносити вартість підвищення безпосередньо на збільшення цін. Саме тому роботодавці, як правило, є опонентами внесків роботодавців. А для роботодавців, які працюють на ринках, де існує сильна міжнародна конкуренція, може бути недоречно намагатися перекладати витрати на ціни, тому що це призведе лише до підвищення попиту на їхню продукцію як на внутрішніх ринках, так і за кордоном (що також показано у дослідженні Пальмера і Пальме щодо підвищення ставки внеску у Швеції в середині 1970-х років). Отже, є багато причин для того, щоб віддавати перевагу внескам працівників. Жодним чином не можна стверджувати, що в УНПС та НПС – і аналогічних схемах – люди *самі* платять за те, що отримують; ця логіка схожа з виплатою внесків до приватної добровільної пенсійної схеми.

Перейти з внесків роботодавців на внески працівників – складна задача. Це обумовлено тим, що утворюються надзвичайні «прибутки», якщо роботодавці не компенсують працівникам еквівалентну суму в зарплаті або окладах, необхідних для сплати передбаченого обсягу внесків. Це означає, що перехід слід супроводжувати угодою, законодавчим актом або й тим, і іншим, щоб гарантувати справедливість процесу. Інакше кажучи, перехід легко оформити теоретично, але належним чином втілити його на практиці набагато важче. Це означає, що будь-якій спробі здійснити перехід має передувати значна підготовка, переговори тощо, і що слід створити ту чи іншу форму ради, яка наглядатиме за процесом і розглядатиме можливі претензії.

Наведена тут аргументація означає, що, якщо у країні вже впроваджені внески роботодавців і вона не має наміру коли-небудь підвищувати їх – або зменшувати їх, переносючи фінансування на інші джерела доходів, то реальної вигоди від переходу немає – крім «вигоди відкритого послання».

Адміністративні процедури

Адміністративні процедури можуть змінити ситуацію на краще. Одна з причин того, чому люди, які здатні вирішити, чи сплачуватимуть вони внески – або чи попросять вони свого роботодавця сплачувати внески від їхнього імені – не сплачують внесків, полягає у відсутності довіри до уряду та його установ. Довіра до уряду, разом із неефективними чи ненадійними адміністративними процедурами, може бути істотним фактором, що визначає обсяг неформальної економіки.

Довіра до уряду створюється поєднанням якісного законодавства і управління, яке сприймається як ефективне, чесне і «зручне до користувача». Останнє передбачає наявність ефективних процедур адміністрування збору внесків – як грошей, так і інформації – і впевненість у тому, що гроші та інформація використовуються без шахрайства або недбалості.

Зазвичай стверджують, що для всіх – для уряду, роботодавців і працівників – вигідно, якщо існує єдина установа, як правило, податковий орган, що відповідає за збирання всіх податків і обов'язкових внесків. Це, безперечно, забезпечено у розвиненій економіці, а для такої держави, як Україна, це питання має швидко вирішуватися в міру сильного економічного зростання в наступні десятиріччя.

Є також приклади країн, які мають загалом погані показники за рейтингами корупції, але в яких процес збирання коштів для національної пенсійної системи через пенсійний фонд викликає довіру. Це пояснюється тим, що вищезазначена установа завоювала цю довіру. Отже, з урахуванням існуючої нині бази Пенсійний фонд повинен зосередити енергію на розбудові довіри до своєї діяльності та впевненості у професіоналізмі своїх працівників.

З точки зору країни аргумент проти пенсійних фондів як збирачів внесків полягає в тому, що це дає роботодавцям і працівникам можливість повідомляти пенсійному фондові більший офіційний дохід, ніж податковому органу. Щоб уникнути цього, мають існувати значні контакти та координація між Пенсійним фондом і Податковою адміністрацією. Альтернативний варіант – коли податковий орган «просто» дбає про функцію збирання внесків поряд із податками, передаючи Пенсійному фондові суми коштів та інформацію щодо рахунків.

Середовище з двома державними системами-збирачами – одною для податків і одною для внесків – може знизити загальний рівень довіри до уряду, а також є неефективним із точки зору того, що саме відповідає національним інтересам. Подвійна система збирання надає роботодавцям можливість вести два комплекти звітності – один для податкової адміністрації і один для пенсійного фонду – і подвоює потребу в аудиті, кількості судових процесів тощо. Тому довіра до уряду є не тільки аргументом на користь підвищення ефективності завдяки наявності єдиного збирача, а й також аргументом на користь централізації збирання внесків у податковій адміністрації.

За нинішнього високорозвиненого інформаційно-технологічного середовища потоки коштів та інформації мають надходити в електронній формі й щомісяця (можливо, для самозайнятих – щоквартально). Цей процес можна організувати на основі пакету стандартів програм електронної звітності. Вимагаючи електронного подання інформації про доходи фізичних осіб і підприємств, уряд опосередковано примушує підприємства застосовувати стандартизовані програми обліку та передачі інформації щодо податків і внесків, просуваючи таким чином Україну в ефективне інформаційно-технологічне середовище. Це створює для фізичних осіб і підприємств електронні рахунки, які замінюють паперовий документообіг, а також усувають потребу в залученні місцевих і регіональних відділень до процесу збирання інформації.

Малих роботодавців і самозайнятих підприємців можуть представляти приватні бухгалтері або бухгалтерські агенції, які надають їм послуги як з бухгалтерського обліку, так і з передачі інформації. Багато країн Центральної та Східної Європи, зокрема Болгарія, Латвія та Польща, вирушили у напрямку щомісячної електронної передачі інформації у зв'язку з реформами своїх пенсійних систем.

Україні слід розглянути питання про те, щоб вимагати від всіх самозайнятих осіб зареєструватися як такі у податковій адміністрації – якщо цього ще не зроблено. Це надає таким особам податковий номер і офіційне право на ведення діяльності. Для особи, яка надає послуги або продає товари, не маючи податкового номеру, після цього виникнуть правові наслідки. Податковий номер зазначається для клієнтів на рахунках, що підлягають сплаті, як свідчення того, що вищезазначені особи виконали цей обов'язок. Правовий наслідок цього полягає в тому, що ведення бізнесу з незареєстрованим підприємством або самозайнятою особою підлягає штрафу чи спричиняє інші правові наслідки також для покупця таких послуг.

Загалом кажучи, поєднання структури пенсійної системи, в якій є міцний зв'язок між внесками та пенсіями, за відсутності особливих пільг і умовного дострокового виходу на пенсію, з ефективними адміністративними процедурами та установами, що користуються довірою населення, може значно сприяти створенню середовища, в якому мінімізується неформальність і максимально підвищується вірогідність сплати внесків. Дивлячись у майбутнє, можна сказати, що немає причини для того, щоб Україні не слід було прагнути до вжиття всіх необхідних заходів для руху в цьому напрямку.

С. Адміністративна архітектура другого рівня

Навіщо впроваджувати схему обов'язкових фінансових рахунків?

Почнемо з того, що нагадаємо аргументи на користь впровадження обов'язкової фінансованої пенсійної схеми. Аргументи, що сприяють впровадженню схем із визначеними внесками (накопичувальних пенсійних схем, НПС), ґрунтуються на економічній ефективності, на тому, як це впливає на пропозицію робочої сили та заощадження у країні, отже, на потенціал економічного зростання.

1) Пропозиція робочої сили: безпосередній зв'язок між внесками та виплатами у накопичувальній пенсійній схемі (НПС) усуває податковий клин, притаманний перерозподільним солідарним схемам того типу, який зараз має Україна, тобто системам, де деякі групи отримують особливі пільги за рахунок інших. У НПС внески особи або внески, зроблені від її імені, ідуть на особистий рахунок цієї особи. Ці внески у принципі можуть розглядатися як індивідуальні заощадження (або виплати страхових премій), а не як «утрачені» заробітки. Такий ланцюг міркувань означає, що немає негативного стимулу щодо роботи й що таку пенсійну систему можна розглядати як нейтральну з точки зору впливу на рішення стосовно пропозиції робочої сили.

2) Дохід на інвестиції: очікується, що ринкова норма дохідності, r , перевищить темп зростання економіки, який визначається темпом зростання продуктивності, g , та робочої сили, λ , тобто $r > \lambda + g$. Для людей це означає, що потрібні менші внески для одержання того ж розміру пенсії, що забезпечує вищий рівень індивідуального споживання за весь час життя. Це – головна причина, яка обумовлює національні пенсійні системи.

3) Національні заощадження: якщо б особи самі заощаджували суму грошей, еквівалентну внескам, що йдуть в обов'язкову фінансову схему (за відсутності такої схеми), то мала б місце однозначна заміна особистих заощаджень обов'язковими пенсійними заощадженнями. В Україні, однак, це навряд чи так. Натомість ці заощадження можуть розглядатися як примусові заощадження, і ці заощадження збільшать загальні заощадження країни (але за рахунок поточного споживання). Логіка такої системи у плані добробуту полягає в тому, що вона надає кошти для збільшення українських інвестицій в українську економіку, сприяючи в такий спосіб зростанню вітчизняного ВВП. (Гроші переміщуються зі сфери споживання в сферу інвестицій.)

4) Розвиток інституцій фінансового ринку: гроші, що йдуть в обов'язковий пенсійний фонд, можуть сприяти швидшому розвитку інституцій фінансового ринку та інструментів фінансового ринку в Україні.

Питання про адміністративну архітектуру другого рівня стосується пунктів 2), 3) та 4). Щоб обґрунтувати впровадження другого рівня, по-перше, умова $r > \lambda + g$ повинна виконуватися у довгостроковій перспективі. Це – найважливіший критерій. Наступний момент: бажано, щоб деякі з «примусових заощаджень» спрямовувалися у рентабельні внутрішні інвестиції, включаючи інвестиції в інфраструктуру, фінансовані за рахунок державних облігацій (школи, лікарні та медичне обладнання, дороги, громадський транспорт тощо), але за умови збалансованості державного бюджету. Нарешті, бажано, щоб система сприяла розвитку інституцій фінансового ринку (банків, страхових компаній, інвестиційних фондів) і, опосередковано, внутрішніх фінансових інструментів (наприклад, облігацій з іпотечним покриттям, корпоративних облігацій, внутрішнього фондового ринку).

Переваги та недоліки альтернативних адміністративних архітектур

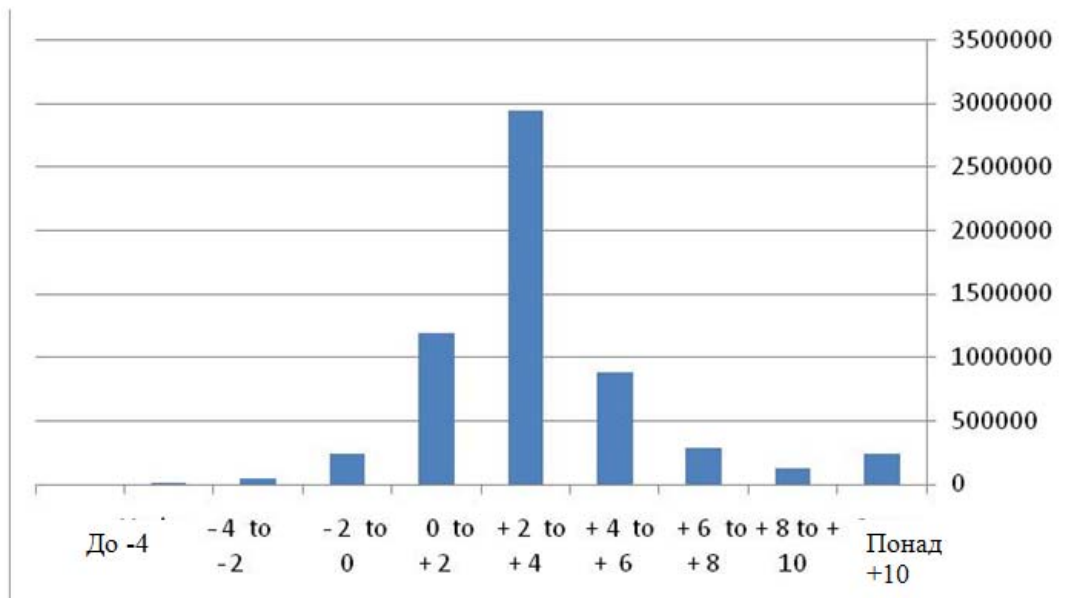
Є декілька можливих варіантів адміністративної архітектури обов'язкової НПС. Відмінності між ними стосуються кількості керуючих фондами та свободи вибору, передбаченої для окремих учасників. Тут розглядаються чотири основні альтернативи.

1) Необмежена кількість фондів і варіантів вибору фондів – шведська модель

Почнемо з крайнього варіанту – системи, в якій особам дозволено вибирати з-поміж усіх інвестиційних фондів, зареєстрованих для ведення діяльності у країні. У цій моделі державне Пенсійне агентство є уповноваженою кліринговою палатою, яка проводить індивідуальні операції з зареєстрованими фондами, вибраними особами. Особистих контактів між учасниками та фондами немає, отже, у фондів немає можливості шукати клієнтів через безпосередні особисті контакти. Клієнти можуть будь-якого дня продавати акції фондів, а Пенсійне агентство щоденно підбиває чисте сальдо купівлі-продажу з конкретним фондом. Перехід може здійснюватися вільно на щоденній основі.

Факти щодо функціонування шведської обов'язкової системи, яка побудована за цими принципами, показують, що приблизно за 15 років роботи системи має місце незначна варіація у доходності портфелів окремих осіб. Учасники активні інвестують кошти у вітчизняні та міжнародні фонди акціонерного капіталу (в середньому близько 80 відсотків). У загальній доходності переважає систематична, а не специфічна (індивідуальна) дохідність, тобто розвиток ринку в цілому. Це показано нижче на малюнку, де по горизонтальній вісі подані інтервали норми доходності, а по вертикальній – кількість учасників. За 15-річний період, охоплений на малюнку (який завершився крахом 2008-2009 рр.), майже всі учасники потрапили у діапазон доходності від 0 до 6% на рік. У грудні 2006 р. аналогічний розрахунок, який також показує індивідуальні характеристики, дав середньорічне значення за період 1995-2006 рр. Це також демонструє вплив останньої кризи на доходи (див. цифри нижче).

Середня доходність для учасників за 1995-2009 рр.



Норми дохідності після вступу в систему, грудень 2006 р.

Джерело: The Premium Pension Authority, PPM

	Усього	Активний вибір	Вибір за умовчанням
Усього	6,3	6,0	6,7
<i>Чоловіки</i>	6,3	6,0	6,6
<i>Жінки</i>	6,3	5,9	6,8
Вік			
<i>18-24</i>	7,8	9,4	7,5
<i>25-29</i>	8,1	8,2	8,1
<i>30-39</i>	6,2	5,9	6,5
<i>40-49</i>	5,8	5,6	6,0
<i>50-59</i>	5,8	5,6	6,0
<i>60+</i>	5,9	5,7	6,2
Освіта			
<i>Початкова</i>	5,9	5,8	6,1
<i>Середня</i>	6,1	6,7	6,0
<i>Вища</i>	6,2	5,9	6,6
<i>Вища (+PhD)</i>	5,9	6,8	
<i>Невідома</i>	6,3	6,1	6,7

З вивчення цих даних можна зробити цікавий висновок: має місце незвичайно мале коливання між групами за віком, ґендером і освітою (друга цифра), а також за вибором фонду (перша цифра). Це знов дає підставу вважати, що головним визначником результату є саме розвиток ринку – систематичний ризик – а не вибір фонду. Це означає, що люди мали б майже такий самий результат, якщо б вибір фондів був обмежений – або якщо б вибору взагалі не було – а при цьому, приміром, Державний пенсійний фонд спрямовував би всі кошти у ринкові індексні фонди у вигляді комбінації акцій та відсоткових боргових інструментів.

2) Один фонд без можливості індивідуального вибору

Ця сама шведська обов'язкова накопичувальна пенсійна схема також має фонд за умовчанням, який спочатку призначався для осіб, які не вибирали будь-який фонд. Фонд проводив інвестиційну політику, за якою 80 відсотків коштів фонду виділялося на акції. З травня 2010 року фонд має нову стратегію для своїх учасників. Для осіб віком до 55 років весь рахунок інвестуватиметься у ринок акціонерного капіталу. Для осіб віком 55 років і старше три відсотки акціонерного рахунку будуть продаватися та реінвестуватися у відсотковий фонд, який володіє державними борговими інструментами. Це означає, що у віці 65 років у відсотковий фонд інвестуватиметься 30 відсотків, а у віці 75 років, коли зміна портфелю припиняється, - 45 відсотків. Це також означає, що фонд керує двома окремими фондами – фондом акціонерного капіталу й фондом відсоткових інструментів.

Ця інвестиційна політика має сенс у випадку, коли норми дохідності фондів акціонерного капіталу (включаючи реінвестовані дивіденди на пакети акцій) перевищують темпи зростання економіки в усіх країнах, де є дані за минулі періоди для вивчення. Це, однак, - довгостроковий результат, для якого характерна значна непостійність, як показало останнє десятиріччя. Це означає, що людям, можливо, треба також ураховувати строки подання заяв

на пенсію з точки зору результативності фондів, що є аргументом, по-перше, на користь того, щоб не встановлювати обов'язковий вік для вилучення пенсії за НПС, і, по-друге, на користь комбінування пенсії за НПС із солідарною пенсією, тобто диверсифікації ризиків між розвитком економіки та фінансового ринку. Учасник повинен мати можливість вимагати солідарну пенсію, можливо, продовжуючи працювати, хоча б і на умовах неповного робочого часу, та відкласти свою заяву на НПС на пізніший період.

Зазначимо, що шведський фонд за умовчанням також може активно вибиратися. Зокрема, для тих, хто хоче вибрати, існує можливість вибрати комбінацію різних відсотків цих двох фондів. Модель цього типу аналогічна моделі пакету 401K у США, яка також добре відома у пенсійній літературі, тому що вона працює з річними витратами приблизно 20 базисних пунктів (0,002 відсотка активів), і яку часто наводять у приклад як одну з найбільш економічно ефективних схем у світі.³

3) Декілька фондів під управлінням держави без можливості індивідуального вибору

Припустимо, уряд розглядає питання про створення одного чи декількох пенсійних фондів за обов'язковою НПС з метою інвестування коштів на рахунках окремих учасників від їхнього імені, але самим цим особам можливість вибору портфелю не надається.

Тут ясно, що однофондова модель потенційно забезпечує ефект масштабу й, за визначенням, адміністративно більш ефективна, ніж модель із двома фондами чи більшою кількістю фондів. Можна також стверджувати, що, якщо фонд має працювати на міжнародному ринку, навіть якщо він дуже великий, скажімо, з активами на суму 500 млрд. дол., він не настільки великий у міжнародному масштабі. Фонд такого типу, однак, був би домінуючим гравцем в українських умовах – і, мабуть, надто домінуючим.

Щоб уникнути домінування одного фонду, цей фонд можна розбити на декілька фондів, кожний з власною радою директорів і окремою інвестиційною стратегією. Тоді загальні результати діяльності цих державних фондів складатимуть «результат Пенсійного фонду». Можна також стверджувати, що велика кількість фондів також поширює ризик, тоді як стратегія з єдиним фондом може виявитися невірною. Крім того, можна стверджувати, що конкуренція між фондами може забезпечувати економічну ефективність. До того ж, при менших фондах окремі фонди матимуть менший вплив на приватні підприємства, акціями котрих вони володіють. У певному сенсі це диверсифікує власність – однак держава все одне залишається власником. На практиці в багатьох країнах політичний процес увів системи від структур, де «держава» стає власником приватних підприємств через пакети акцій.

Знов-таки ми можемо послатися на досвід Швеції. Це стало основою для інвестування значних резервних коштів НПС (близько 30 відсотків ВВП) за 15 останніх років у чотири окремі фонди. Сенс цього досвіду в тому, що фінансові результати та експлуатаційні витрати цих фондів дуже схожі. Можливо, це не настільки дивно, тому що головний ризик – систематичний, тобто пов'язаний із загальним розвитком світових ринків, за яким шведський ринок зазвичай слідує. Оскільки очевидних переваг у наявності чотирьох фондів немає, а також ураховуючи, що більшість коштів цих фондів інвестована за кордоном, багато хто виступає за створення єдиного фонду.

4) Один керуючий державним фондом із передачею функцій декільком керуючим фондами за контрактом

³ Система 401K є темою кількох досліджень, проведених у США, наприклад, Munnell & Sundén 200X.

Ще один варіант моделі з одним керуючим фондом «без індивідуального вибору» - схема, в якій рада директорів Пенсійного фонду визначає загальну стратегію, що охоплює сукупність різних категорій інвестицій, а потім передає функції управління цими категоріями приватним вітчизняним або іноземним інвестиційним фондам за контрактом. Наприклад, може бути один або декілька світових ринкових фондів, один або декілька вітчизняних ринкових фондів, один або декілька світових або вітчизняних облігаційних відсоткових фондів тощо.

Питання тут полягає, однак, у тому, чи дійсно існує перевага у передачі функцій за контрактом на відміну від наявності відповідних кадрів у самому фонді для управління різними компонентами портфелю? Зрештою, Пенсійний фонд може найняти тих самих спеціалістів, присутніх на ринку, - причому з конкурентоспроможними зарплатами. Крім того, Пенсійний фонд міг би об'єднати власні інвестиційні портфелі з передачею функцій управління за контрактом. Єдина перевага передачі функцій за контрактом полягає в тому, що компоненти, які стосуються світового ринку, можна передати керуючим інституційними інвестиціями та, у принципі, у будь-яку країну, однак передача функцій управління іноземним інвесторам означає, що слід урахувати валютний ризик.

При передачі функцій за контрактом Пенсійний фонд повинен мати можливість домовитися про дуже малий гонорар за управління коштами, тому що національна обов'язкова схема *гарантує стабільний потік* нових грошових коштів у фонд, з яким укладено контракт, причому без будь-яких інших витрат, крім мінімальних витрат на управління даним фондом. У короткостроковій перспективі керуючий фондом купує більше часток у різних категоріях індексних фондів. У довгостроковій перспективі зростаючі масштаби діяльності могли б гарантувати зміни у складі фонду; в інших аспектах змін не очікується.

5) Невелика кількість пенсійних фондів під управлінням приватних суб'єктів, з індивідуальним вибором і обмеженими варіантами інвестування

Типова модель у Центральній та Східній Європі, що наслідує приклад Чилі, полягає у відкритті ринку для входу пенсійних фондів. Пенсійні фонди конкурують за залучення клієнтів. Типова структура полягає в тому, що пенсійний фонд має обмежену кількість «фондів» (ймовірно, тільки один-два) з різними структурами портфелів акціонерного капіталу та відсоткових цінних паперів. Кількість фондів зазвичай не менша 5, але є приклади країн, де на початку було до 15 фондів. Досвід країн, які впроваджують обов'язковий другий рівень із цією основою, полягає в тому, що кількість фондів зменшується з часом та існує вірогідність того, що через певний період роботи домінуватиме невелика кількість. Є очевидні переваги, пов'язані з великим обсягом. Крім того, ймовірно, що після початкової дати відкриття нових учасників не буде.

Пенсійні фонди зазвичай використовують традиційну модель галузі страхування, де кожна страхова компанія надає по суті одні й ті самі послуги:

Традиційна модель із приватними страховими компаніями

Кожна компанія-учасниця надає весь пакет послуг:

- відносини з клієнтами
- управління фондами
- операції з фондами-учасниками
- щоденне надання інформації про вартість акцій фондів
- бухгалтерський облік
- збирання внесків
- надання ануїтетів

Другі рівні в Естонії, Латвії, Литві, Польщі, Угорщині, Болгарії, Словаччині та Хорватії створені за чилійською моделлю, як і другі рівні у значній кількості країн Латинської Америки.

Деякі з функцій у вищезазначеному списку найбільш ефективно виконуються кліринговою палатою, тобто одною установою, яка обслуговує всі ці фонди. Це – відносини з клієнтами, щоденне надання інформації про вартість акцій фондів, бухгалтерський облік і збирання внесків. Залишається управління фондами, яке можна організувати в будь-який з уже обговорених способів, і надання ануїтетів для фондів. На початковому етапі про жодні ануїтети говорити не доводиться, тобто головний напрямок діяльності пенсійних фондів – вкладання коштів. Для того, щоб цій моделі віддавалася перевага, треба мати можливість аргументувати виплату винагороди п'ятьом інвестиційним адміністраціям – що на практиці нагадує наведену вище модель 3). Головна різниця полягає в тому, що ці фонди належать приватним суб'єктам, прибутковим підприємствам, тоді як у моделі 3) всі окремі фонди належать державі.

Стосовно надання ануїтетів не ясно, чи є переваги у наданні ануїтетів через ряд компаній, а не через державну монополію, де ануїтетним пулом виступає вся країна, особливо на початку, коли кількість пенсіонерів і суми пенсій малі. Аргумент на користь монопольного надавача є особливо сильним, якщо ануїтетні продукти є тільки єдиними чи спільними довічними ануїтетами, а ризику дискримінації між групами бути не повинно.

Підсумовуючи, можна сказати, що ця модель надає ряду компаній пенсійних фондів можливість управління інвестиційними портфелями замість того, щоб користуватися існуючими інвестиційними компаніями або залучати послуги центрального Пенсійного фонду.

Досвід, накопичений починаючи з Чилі, показує, що цей метод організації призводить до дуже схожих інвестиційних портфелів, часто частково в результаті регуляторних правил щодо складу портфелю та правових гарантій, які країни наклали на фонди, що, як правило, примушує фонди тримати велику відсоткову частку своїх портфелів на банківських депозитах і у безпечні цінні папери, а це дає низьку доходність і частково руйнує реальну причину створення другого рівня; решту фонди інвестують у вітчизняний фондовий ринок, який зазвичай дає таку саму доходність.

Нарешті, слід згадати, що написано багато літератури про високі адміністративні збори, стягвані приватними пенсійними фондами у вищезазначених країнах. Накопичений до цього часу досвід країн говорить, що ця модель виявляється неефективним і дорогим способом управління обов'язковими заощадженнями національного другого рівня системи.

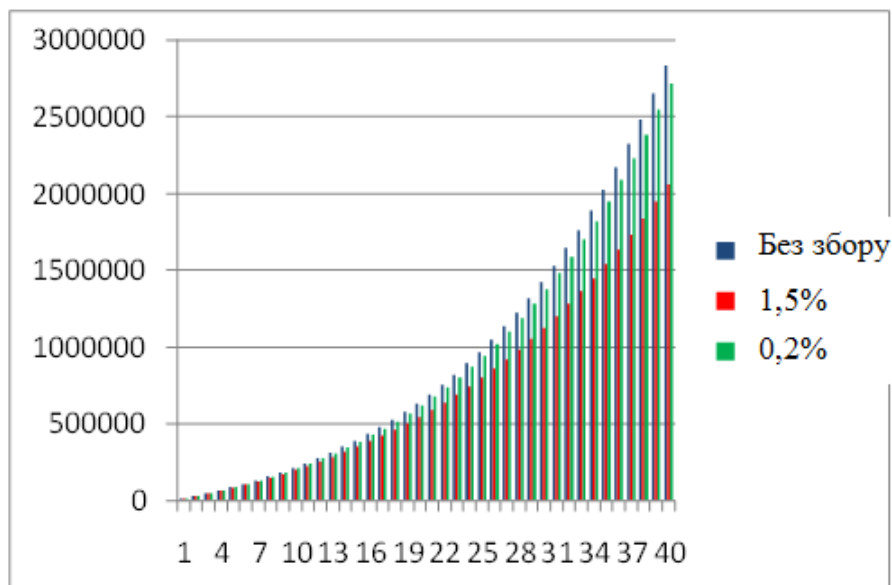
D. Мінімізація адміністративних витрат на другий рівень

Одне з найбільших питань у розробленні пенсійних систем другого рівня полягає в утриманні контролю над витратами. Приклад Чилі й багатьох країн, що пішли шляхом цієї країни, продемонстрував, що це – серйозна проблема. Витрати, як здається, мають тенденцію злітати, якщо приватні пенсійні фонди мають право управляти другим рівнем (модель 5) вище). Нерідко буває так, що витрати сягають 1,5-2,0 відсотків вартості активів.

Вплив високих адміністративних витрат на індивідуальні заощадження проілюстрований на наступному малюнку.

Дохід за вирахуванням збору

Без збору, зі збором 1,5% і 0,2%



Розуміння того, як можна звести до мінімуму витрати в обов'язковій схемі другого рівня, можна отримати, для початку, з наведеної вище ілюстрації та ідеї клірингової палати. Клірингова палата *централізує* наступні функції:

- збирання внесків;
- бухгалтерський облік;
- надання інформації;
- відносини з клієнтами,

як уже зазначалося вище. Крім того, вона централізує або передає на сторону функції прийняття інвестиційних рішень і надання ануїтетів. Концепція клірингової палати збирає всіх клієнтів під одним дахом, коли мова йде про відносини з клієнтами. Вона мінімізує всі витрати, пов'язані з цією схемою, та виділяє основну частку адміністративних витрат на успішні портфельні інвестиції. Це можна проілюструвати вивченням витрат шведської моделі другого рівня. Головна ідея фактично застосовна до всіх вищезазначених моделей.

Шведська модель

Шведський другий рівень – це клірингова палата, яка надає інвестиційні рішення ринковим фондам на основі вільного індивідуального вибору. Фонди, що управляють заощадженнями учасника, повинні узгодити графік компенсаційних виплат, щоб брати участь у цій схемі, де компенсаційні виплати ґрунтуються на сумі коштів другого рівня, спрямованих власником фонду (компанією), яка може мати більше одного фонду в системі, а не на сумі коштів другого рівня, що йде у кожний фонд, який належить одному керуючому фондами.

**Розбивка загальних витрат шведського другого рівня,
у % вартості активів**

	<u>2007</u>	<u>~2020</u>
Валовий збір фондів	0,84	-
Компенсація	-0,51	-
Чистий збір фондів	0,33	0,20-0,24
Витрати Пенсійного агентства (у т.ч. на збирання внесків) 0,12	0,03	
Загальні витрати	0,45	0,23-0,27

Джерело: річний звіт PPM за 2007 рік і приблизні значення автора на 2020 рік

Графік компенсаційних виплат вимагає, щоб компанія стягувала менше, якщо сума активів збільшується, виходячи з того, що існує ефект масштабу, котрим користуються фонди, оскільки вони одержують зростаючі суми грошей для інвестування в «один і той самий» портфель. Немає жодної підстави для того, щоб фонди, які керують великими сумами обов'язкових заощаджень, не могли робити це за 15-20 базисних пунктів, принаймні коли система працює вже кілька років, тому що компанія одержуватиме дедалі більші прибутки переважно за рахунок збільшення обсягу коштів, що надходять до її фондів. Це – ще одна причина того, чому шведська система виявляється такою недорогою в управлінні. Великий обсяг активів другого рівня зосереджений у фондах, якими керує дуже мала кількість компаній, незважаючи на те, що у системі близько 80 компаній із приблизно 800 фондами (див. нижче вставку). Саме в цей спосіб шведська система зараз працює приблизно за 40 базисних пунктів, а починаючи десь із 2020 року може функціонувати за половину цієї цифри.

Другий рівень у Швеції – великі гравці ринку переважають в управлінні інвестиціями

- Сім найбільших компаній приватного страхування (загалом в приватному страхуванні вони мають 95% активів):
 - управляють 45% загальних активів другого рівня;
 - управляють 33 з найбільших 45 активів другого рівня.
- Найбільші сім компаній з фондом по умовчання в обсязі приблизно 30% загальних активів управляють 75% всіх активів другого рівня.
- Висновок: давно діючі компанії мають найбільшу частку загального бізнесу.

Світ пенсійних схем на накопичувальній основі

Історія приватного страхування тісно пов'язана з накопичувальними пенсіями на основі визначених виплат та довічним страхуванням. Визначена виплата з'єднує фази накопичення і виплати оцінкою терміну довічних виплат із часу початку трудової діяльності. Це фактично спричинило кончину схем із визначеними виплатами. Вкрай важко отримати оцінку очікуваної тривалості життя починаючи з 25 років. Через це багато схем в останні десятиріччя не змогли нормально працювати.

Одним із здобутків НПС є чітка лінія розділу між етапом накопичення і етапом виплати процесу пенсійного менеджменту. У системах на основі НПС, таких як в Україні, етап накопичення є суто програмою заощаджень. Єдине важливе міркування – ефективне управління портфелями, тобто отримання хорошого доходу на інвестиції при низьких витратах на адміністрування. Отже, саме на цьому слід зосередити будівництво системи. У цьому контексті саме ринкові інвестиційні фонди – а не приватне страхування як таке – є найважливішими інституційними компонентами другого рівня в Україні. Саме досягненням цієї мети нехтують країни, що звужують управління другим рівнем до пенсійних фондів. І це – одна з причин того, чому ці системи другого рівня виявилися настільки дорогими, особливо з урахуванням того, що системи, як правило, стягують однакову (високу) плату за виконання практично однакових функцій.

Ще один погляд на альтернативні моделі

На додаток до шведської моделі, з вільним індивідуальним вибором з-поміж усіх зареєстрованих ринкових фондів, існують наступні економічно ефективні варіанти:

- модель 2: створення фонду, що складається з єдиного фонду акціонерного капіталу і єдиного «відсоткового» фонду, без індивідуального вибору;
- модель 3: ця модель схожа на модель 2, але надає учасникам можливість комбінувати фонди акціонерного капіталу та відсоткові фонди у пропорціях, що їх вони визначають самі;
- модель 4: передача функцій управління всім портфелем приватному ринку, згідно із стратегією, виробленою радою директорів Пенсійного фонду.

Важливо пам'ятати, що проведені дослідження показали: більші виплати висококваліфікованим інвестиційним спеціалістам дають кращі результати, а оклади портфельних менеджерів з урахуванням ефективності можуть бути кращими, ніж високі фіксовані оклади. Ключовий момент – те, що хороші інвестиційні послуги, власні або за контрактом, важливі. Якщо вибрано варіант передачі функцій управління портфелем, то витрати можна скоротити до мінімуму, запропонувавши портфельним менеджерам *обсяг*. У будь-якому разі Пенсійний фонд є єдиним клієнтом, тоді як у звичайній господарській діяльності інвестиційному фонду доведеться покривати собівартість окремого управління сотнями тисяч індивідуальних клієнтів. Пенсійний фонд має сильну переговорну позицію.

Отже, мінімізація витрат на управління заощадженнями на другому рівні спричиняє визнання того, що важливий аспект – це ефективне інвестування заощаджень учасників, тобто одержання високого доходу при низьких витратах на це. Моделі 1)-4) – це різні варіанти виконання цієї задачі, тоді як досвід використання моделі 5) у цьому відношенні розчарував. Виявляється, що пенсійні фонди, як правило, діють скоріше як картелі, допомагаючи підтримувати рівень прибутків один одного, а не як конкуренти, які знижують рентабельність і прибуток до прийнятного рівня доходності здійснених витрат.

Е. Перекриття другого і третього рівнів

У введєнні до цього розділу ми зазначаємо, що на фінансових ринках розвинених країн із високим рівнем доходу зазвичай є групка дуже великих фінансових концернів, які одночасно працюють у трьох видах діяльності – банківській сфері, управлінні інвестиційними фондами та приватному страхуванні. Пенсійні фонди, в тому сенсі, який мається на увазі в Україні, поєднують послуги приватного страхування і управління інвестиційними фондами. Водночас, як правило, існує більша кількість менших приватних страховиків, велика кількість інвестиційних фондів та менших банків, в яких може не бути іншого виду діяльності, крім як їхня основна діяльність. Коли економіки розвиваються й стають міжнародними, їхньому прикладові слідуєть фінансові підприємства. Це, як правило, скоротило кількість банків і страхових компаній, тоді як кількість інвестиційних фондів зросла. Крім того, інвестиційні фонди (котрими часто керують банки) перебрали на себе значну частку ощадного бізнесу, тоді як відносна важливість внесків в особисті заощадження зменшилася.

Світ накопичувальних схем – акцент на інвестиційну функцію

У світі накопичувальних схем шлях уперед – це наголос на інвестиційному бізнесі та інвестиційних фондів, а не на страхуванні, як ми визначили вище. «Страхування» виступає окремим продуктом, майже наприкінці періоду накопичення, зазвичай у формі довічного ануїтету. Приклад Швеції показує, що інвестиційні фонди, через які інвестуються кошти другого рівня, цілком можуть виявитися власністю того ж фінансового концерну, який займається приватним страхуванням. Шлях уперед із точки зору системи обов'язкового державного пенсійного забезпечення полягає в тому, щоб робити наголос на інвестиційній функції. Можливий зв'язок між системами другого та третього рівнів існував би, якщо б системи третього рівня були накопичувальними – у цьому випадку гроші на рахунках можна було б поєднувати для перетворення в ануїтетні продукти при виході на пенсію.

Взаємодія пенсійних систем 2 та 3 рівня

Між системами другого і третього рівнів фактично немає різниці з точки зору вищезазначених функцій, за одним винятком. Разом з тим, системи третього рівня фактично можуть включати визначені виплати. Це може бути, приміром, якщо системи третього рівня передбачають достроковий вихід на пенсію працівників окремих професій або галузей; як ми зазначали у першому розділі, питання в тому, як ці виплати слід надавати – якщо вони взагалі надаватимуться. Разом з тим, системи третього рівня також можуть доповнювати державні системи та ґрунтуватися на визначених внесках. По суті, немає підстав вважати, що виплати при достроковому виході на пенсію не можуть ґрунтуватися на накопичувальній основі, якщо це прийнятно для тих, хто бере їх на себе.

У принципі одні й ті самі інвестиційні фонди можна використовувати і на другому, і на третьому рівні. Водночас, є важлива відмінність, яка стосується власності. Власники цих схем різні за визначенням. Уряд є власником обов'язкової НПС, тоді як підприємства, профспілки або й ті, й інші будуть власниками групових схем третього рівня. Через цю відмінність у власності – і особливо принципову відмінність між обов'язковою державною схемою та «квазідобровільною» професійною схемою, навіть при тому, що обидві можуть бути накопичувальними – є вагома причина для того, щоб на етапі накопичення вони були окремими. З іншого боку, якщо схема третього рівня є також накопичувальною, з точки зору учасника було б вигідно мати можливість поєднати накопичений капітал в обох системах при виході на пенсію для придбання єдиного довічного (чи спільного довічного) ануїтету.

Загалом, системи третього рівня можуть або залучати послуги страхових компаній, або створювати власні страхові компанії. У світі є багато прикладів компаній професійного страхування третього рівня. Схеми, що впливають із договорів між роботодавцями та робітниками, можуть також поєднуватися і утворювати «клірингову палату третього рівня». Клірингова палата третього рівня могла б виконувати всі функції, обговорені вище у зв'язку з управлінням другим рівнем, а також передавати функції управління портфелями ринковим інвестиційним фондам за контрактом. Ці фонди могли б бути незалежними або фондами під егідою створеної компанії приватного страхування. Було б можливо навіть побудувати систему так, щоб страхова компанія пропонувала продукт із визначеними внесками або визначеними виплатами, залежно від становища особи та (або) того, чому вона віддає перевагу. Продукти з визначеними виплатами, ймовірно, були б більш придатні для допомоги при достроковому виході на пенсію. Було б також можливо побудувати третій рівень так, щоб особи могли вибирати з-поміж інвестиційних фондів – наприклад, під егідою страхових компаній, але не передплачуючи інші послуги, надавані страховою компанією.

Взаємодія між другим і третім рівнями тоді могла б мати місце на етапі надання ануїтетів. У принципі, залишки на рахунках другого і третього рівнів можна – і, можливо, слід – об'єднувати, щоб створити один ануїтетний продукт при виході на пенсію. Цей продукт міг би фактично бути результатом вибору між єдиним або спільним довічним ануїтетом, надаваним монопольним надавачем, наприклад, пенсійним фондом. Оскільки кожний ануїтет має капітальну вартість, тобто може бути перетворений на суму на рахунку, можливо, наприклад, щоб літній чоловік спочатку уклав договір на єдиний довічний ануїтет, а потім, коли його дружина за кілька років вийде на пенсію, конвертував цей ануїтет у спільний ануїтетний продукт.

Г. Дієвий нагляд за 2 та 3 рівнями

З середини 1980-х років фінансові ринки всього світу демонстрували чотири тенденції: консолідацію банківського сектору, консолідацію страхового сектору, розповсюдження інвестиційних фондів і створення великих фінансових конгломератів, які надають банківські, страхові та фондово-інвестиційні послуги. Крім того, розвиток фондів акціонерного капіталу та акцій як нової форми заощаджень фізичних осіб, через банки або приватне страхування, висвітлює важливість фінансового нагляду та інформації для індивідуальних власників заощаджень.

Цей розвиток відбувався приблизно з середини 1990-х років. У страхуванні поступово здійснювався перехід із договорів із визначеними виплатами на договори з визначеними внесками. Поява договорів із визначеними внесками у свою чергу перенесла ризик довголіття на застрахованого, що усуває для страхової компанії систематичний ризик довголіття. Водночас це означає, що учасники схем із визначеними внесками тепер, очевидно, несуть інвестиційний ризик. Це підкреслює важливість нагляду і отримання інформації від інвестиційних фондів.

Тенденція комбінування фінансових послуг в одних і тих самих рамках, безперечно, стала одним із факторів, що вели до консолідації фінансового нагляду під одним дахом – в Управлінні фінансового нагляду - з кінця 1980-х років. У Швеції, де спочатку існували окремі наглядові органи для банківської сфери, страхування, інвестиційних фондів і фондового ринку, у 1991 році всі ці органи були об'єднані в єдиний Наглядовий орган. Звичайно, в наглядових відомствах є окремі підрозділи, що мають конкретні функції. Проте, те, що вони функціонують разом в одній організації, уможливорює ефективний зв'язок між підрозділами і забезпечення кваліфікованого нагляду за всією фінансовою діяльністю компанії.

У Швеції, де існує клірингова палата для другого рівня, нагляд за інвестиційними фондами, чії послуги залучаються у цій схем, здійснюється в ході звичайної діяльності Управлінням фінансового нагляду. Фонди другого і третього рівнів, клієнти третього рівня, а також індивідуальні клієнти повинні вести ці рахунки окремо. У деяких професійних схемах учасники третього рівня можуть вибирати власні фонди. Цим клієнтам зазвичай надається такий самий статус, що й приватним індивідуальним добровільним учасникам фондів.

Таким чином, країни рухаються в напрямку єдиного наглядового відомства, яке охоплює всю фінансову структуру. Немає жодних причин для того, щоб Україні не слід було дотримуватися цієї тенденції.

G. Особливі механізми для зазначених професійних груп

Загальнообов'язкова шведська пенсійна система складається з УНПС та НПС. У рамках цих двох схем особливих груп немає. Одні й ті самі правила застосовуються до всіх професій, всіх працівників і всіх самозайнятих осіб (у тому числі фермерів). У цілому це було так ще у 1960-х роках, за винятком фермерів. На початку 1970-х років фермерів також включили у загальнодержавну систему. (Спочатку вони заперечували проти участі, а десятиліття потому почали лобювати отримання особливих пільг. Замість голосування за особливі пільги парламент проголосував за те, щоб включити їх у загальнообов'язкову схему.)

Ті кілька груп, які мають особливі права (деякі з них – через історичні причини), одержують їх шляхом укладення угоди між роботодавцями та профспілкою, що представляє ці групи. Це означає, що роботодавець погоджується асигнувати кошти або сплатити разову суму в фонд для покриття витрат на достроковий вихід на пенсію працівників даного роду занять або професії з зазначеного віку. Одна спільна особливість цих угод – те, що вік «дострокового виходу на пенсію» зазвичай становить 60 (або 61) років.

Крім того, важливо зазначити, що Швеція має чотири генеральні угоди між працівниками й адміністрацією, якими охоплено приблизно 90 відсотків працівників. Генеральні угоди передбачають достроковий вихід на пенсію, у принципі, з 55-річного віку, але *за рахунок втрати частини або всієї доплати до державної пенсії*. Люди зазвичай подають заяву на цю доплату у віці 65 років або близько до цього віку. Дуже небагато осіб вимагають надання цієї професійної пільги до 61-річного віку, тому що вони не хочуть зазнати значного зменшення їхнього довічного анuitету через це. Крім того, дедалі більше людей відкладають вимогу про допомогу на період після досягнення 65-річного віку, що надає їм позитивну актуарну поправку.

Наступні групи мають винятковий статус у професійних пенсійних системах:

A. Працівники муніципальних і сільських рад (особи, які працюють у таких сферах, як охорона здоров'я, догляд за людьми похилого віку та інвалідами, соціальні послуги, освіта, утримання населених пунктів тощо).

Пожежники. Пожежники можуть виходити на пенсію у віці від 50 до 60 років, причому пенсія дорівнює 73.5 відсотка їхньої зарплати, якщо вони мають мінімум 30 років стажу роботи діючими пожежниками. Додаткове фінансування забезпечує роботодавець (муніципалітет). Беззаперечно, особи, що вимагають цієї виплати, продовжують отримувати пенсію у віці 60 років, використовуючи комбіновану державну та професійну допомоги, які актуарно зменшуються через достроковий вихід на пенсію. Це, по суті, не дуже вигідно, що й утримує багатьох від дострокового виходу на пенсію. Інших винятків для працівників муніципальних і

сільських рад (а це так сфери, як охорона здоров'я, освіта, догляд, соціальні послуги, утримання міста тощо) немає.

В. Державні службовці та інші посадовці (державні службовці, військовослужбовці, працівники судової системи, поліцейські, працівників вищих навчальних закладів, працівники служб соціального страхування й зайнятості тощо).

Та незначна кількість особливих пільг для шведських державних службовців та інших посадовців шведської держави, яка залишалася, була скасована для всіх працівників, які народилися у 1963 р. та пізніше. Це означає, що досі є певні перехідні групи, які можуть вимагати особливих професійних пільг за старими правилами. Це:

Військові льотчики. Особи, які народилися до 1963 року й продовжують служити військовими льотчиками у віці 55 років, мають право на особливу пільгу. Схоже правило застосовується **до офіцерів збройних сил, машиністів поїздів і працівників кримінальної системи** при досягненні ними 60 років.

Танцюристи можуть виходити на пенсію у віці 41 рік і зазвичай продовжують працювати за іншою професією.

С. Приватні працівники

Льотчики до 2002 року мали особливу угоду, яка встановлювала пенсійний вік 60 років. З 2002 року на них поширюються такі самі професійні правила, що й на всіх інших приватних працівників, тобто особливу пільгу було скасовано. Спілка **морських офіцерів** – єдина група, яку я зміг знайти, котра зберегла особливу пільгу, вихід на пенсію у 60 років, для чого використовується окремий фонд, фінансований роботодавцем. Це – «історична» пільга, що залишилася. Цим видом допомоги охоплено дуже-дуже небагато осіб.

Література

Chłoń-Domińczak, Agnieszka, Marek Góra , 2006. "The NDC System in Poland: Assessment after Five Years" in *Pension Reform through NDCs: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution Schemes* ed. Robert Holzmann and Edward Palmer. Washington, D.C.: The World Bank.

Chłoń-Domińczak, Agnieszka, Daniele Franco and Edward Palmerr, 2011.

Munnell, Alicia and Annika Sundén, 2004. *Coming up Short - The Challenge of 401(k) Plans.* Washington D.C.:The Brookings Institution.

Palmer, Edward and Mårten Palme, 1989. "A Macroeconomic Analysis of Employer-Contribution Financed Social Security in Sweden" (with M. Palme) in A. Klevmarken and B. Gustafsson (eds.), *The Political Economy of Social Security.* Elsevier Science Publishers: Amsterdam.

Palmer, Edward 2006. "Conversion to NDC – Issues and Models" in R. Holzmann and E. Palmer (eds.) *Pension Reform through NDCs: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution Schemes.* World Bank: Washington DC..

Palmer, Edward, Sandra Stabina, Ingemar Svensson and Inta Vanovska 2006. "NDC Strategy in Latvia: Implementation and Prospects for the future" in *Pension Reform through NDCs: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution Schemes* ed. Robert Holzmann and Edward Palmer. Washington, D.C.: The World Bank.

ДОВІДКОВА ІНФОРМАЦІЯ

Аналітично-дорадчий центр Блакитної стрічки – проект, що фінансується Європейським Союзом, співфінансується та впроваджується Програмою розвитку Організації Об'єднаних Націй (ПРООН) в Україні. Центр є незалежною інституцією, що в своїй роботі керується принципами вільної та демократичної ринкової економіки. Діяльність Центру спрямована на мобілізацію потенціалу і об'єднання зусиль широкого кола національних та міжнародних партнерів для підтримки ринкових реформ та людського розвитку в Україні.

Центр підтримує процеси формулювання та впровадження політики шляхом надання високоякісних аналітичних та дорадчих послуг та розширення публічного діалогу з ключових економічних та соціальних питань. Він працює у чотирьох тематичних напрямках: міжнародна інтеграція, фіскальна політика, розвиток приватного сектору, розвиток сільської місцевості та аграрна політика.

Думки, висновки та рекомендації, наведені у публікаціях Центру, належать авторам і не обов'язково відображають погляди Європейського Союзу, Програми розвитку ООН чи інших організацій та закладів системи ООН. Аналітичними та дорадчими матеріалами Центру можна ознайомитись на веб-сторінці Центру <http://brc.undp.org.ua>