

ЗАМЕТКИ И ПИСЬМА

УДК 369.011.222.2

О ГАРАНТИЯХ СОХРАННОСТИ ДЕНЕЖНЫХ СРЕДСТВ ОБЩЕОБЯЗАТЕЛЬНОЙ НАКОПИТЕЛЬНОЙ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ

Проаналізовано точки зору експертів з питань пенсійного забезпечення щодо необхідності запровадження системи гарантування збереження пенсійних накопичень, які повинні будуть направлятися до загальнообов'язкової накопичувальної пенсійної системи.

12 апреля 2011 г. в Национальном институте стратегических исследований состоялось заседание круглого стола “Проблемы становления накопительной составляющей пенсионного обеспечения в Украине”¹, где были рассмотрены структурные проблемы введения обязательной и совершенствования добровольной составляющих системы пенсионного обеспечения в Украине. В ходе дискуссии сотрудники научных и аналитических учреждений, представители органов государственной власти, саморегулирующихся организаций – участников рынка финансовых услуг и СМИ обменялись мнениями о состоянии законодательной базы и перспективах введения обязательной накопительной пенсионной системы, высказали свое видение угроз и рисков начального этапа функционирования системы, а также внесли предложения о принципах развития негосударственного пенсионного обеспечения в Украине.

Наибольший интерес участников круглого стола вызвала проблема гарантирования сохранности пенсионных накоплений граждан, которые вскоре будут направляться в фонды второго уровня пенсионной системы Украины. Присутствующие высказывали полярные мнения о необходимости такого гарантирования, однако окончательная точка в дискуссии поставлена не была. Поэтому, на наш взгляд, целесообразно продолжить начатую дискуссию, вовлекая в нее как можно больше специалистов.

Точка зрения Агентства США по международному развитию (USAID) по указанной проблеме изложена в исследовании “Анализ предложенной обязательной накопительной системы”². Отдельное внимание вопросу гарантирования сохранности пенсионных накоплений уделено в докладе Всемирного банка “Пенсионные системы в период кризиса: региональный доклад по странам Европы и Центральной Азии”³. Указанная проблема поднимается также в работе Д. Линдермана, М. Рутковски и О. Случинского⁴. Особый интерес вызывает мнение Р. Хольцмана и Р. Хинца⁵. Гарантиям обязательных пенсионных сбережений посвящена статья В. Яценко⁶.

¹ См.: <http://www.niss.gov.ua/articles/430/>.

² См.: USAID. Февраль 2011 г. (http://www.finrep.kiev.ua/download/pillar2paper_parliamenthearings_feb2011_ua.pdf).

³ См.: <http://siteresources.worldbank.org/ECAEXT/Resources/258598-1256842123621/6525333-1260213816371/PensionCrisisPolicyNotefinalru.pdf>.

⁴ См.: Линдерман Д., Рутковски М., Случинский О. Развитие систем пенсионного обеспечения в Восточной Европе и Центральной Азии: возможности, ограничения, дилеммы и новые подходы (<http://info.worldbank.org/etools/docs/library/77186/november2003/readings/ecarus.doc>).

⁵ См.: Хольцман Р., Хинц Р. Обеспеченная старость в XXI веке. Пенсионные системы и реформы в международной перспективе. Вашингтон, Всемирный банк, 2005; Гога М., Райт Е. Shifting Perspectives in Pensions. “IZA Discussion Paper” № 1369, October, 2004.

⁶ См.: Яценко В. Про гарантії обов'язкових пенсійних заощаджень. “Дзеркало тижня” № 8 від 4 березня 2011 р. (<http://dt.ua/articles/76816>).

Цель данной статьи — выработать единый концептуальный подход к необходимости гарантирования сохранности пенсионных накоплений граждан после введения общеобязательной накопительной пенсионной системы.

Вопрос о гарантиях сохранности пенсионных накоплений, без преувеличения, самый болезненный и сложно решаемый в процессе пенсионной реформы. Анализ последствий финансового кризиса наглядно доказал, что в мире накопительные системы наиболее чувствительны и незащищены от потери и обесценивания активов. Вместе с тем действующая законодательная база и профильные законопроекты не регламентируют этот крайне важный аспект введения накопительной системы общеобязательного государственного пенсионного страхования.

Согласно исследованию общественного мнения ⁷, в положительный результат введения второго уровня пенсионной системы верят только 24% респондентов, тогда как не верят 55%. Немаловажной причиной такого положения дел, по нашему мнению, является очень низкая степень доверия населения Украины к финансовым институтам. Финансовое учреждение, пользующееся наибольшим доверием, — Пенсионный фонд Украины, хотя и ему доверяют только 55%; 2-е место занимают государственные банки (38%). Уровень доверия к остальным финансовым учреждениям, в том числе негосударственным пенсионным фондам, колеблется от 5 до 15% ⁸.

Это означает, что граждане опасаются за сохранность собственных накоплений. Наглядным подтверждением этого могут быть выступления представителей общественности на парламентских слушаниях 16 февраля 2011 г. “Состояние проведения пенсионной реформы и пути ее совершенствования” ⁹. Эти опасения не беспочвенны ввиду того, что денежные средства накапливаются в течение длительного периода (35—40 лет). За это время накопления (даже при условии их надежной сохранности) в отечественных реалиях обесцениваются вследствие инфляции.

Определенная часть специалистов по вопросам пенсионного обеспечения придерживается точки зрения, что успех введения второго уровня не зависит от общественного мнения и уровня доверия населения, поскольку взносы в систему будут осуществляться в обязательном порядке. Считаем такой подход достаточно дискуссионным, поскольку одним из важнейших результатов введения второго уровня чаще всего называют ликвидацию института теневого заработка. Резервирование денежных средств на индивидуальном пенсионном счете будет мотивировать работников возвращаться в формальный сектор экономики. Однако при отсутствии гарантий выплат из накопительной системы надеяться на легализацию заработка, по нашему мнению, не стоит.

Подавляющее большинство экспертов сходятся во мнении, что гарантирование в том или ином виде все-таки необходимо, а главная же дискуссия продолжается вокруг таких вопросов.

1. Нужно ли возлагать ответственность за сохранность пенсионных накоплений наряду с финансовыми учреждениями еще и на государство?

Часть экспертов высказывает определенные опасения по поводу способности государства гарантировать сохранность пенсионных накоплений. По нашему мнению, государство обязательно должно быть участником системы гарантирования пенсионных накоплений в силу следующих причин.

Во-первых, введение общеобязательной накопительной системы (второго уровня) инициировано государством. Концептуальные принципы функционирования этой системы определены законодательством. Взносы в нее носят обязательный характер, их размер и механизмы взыскания также определены законодательно.

Во-вторых, государство будет отвечать за деятельность Накопительного фонда, поскольку он будет иметь статус целевого внебюджетного фонда, а по своей администра-

⁷ См.: Пенсійна реформа в Україні: дослідження суспільної думки. USAID. Проект розвитку ринку капіталу, липень 2010 р. (http://www.uaib.com.ua/files/articles/1277/86_4.pdf).

⁸ См.: там же.

⁹ См.: http://www.rada.gov.ua/zakon/new/par_sl/sl160211.htm.

тивно-организационной сущности — государственного учреждения. Надзор за его деятельностью будет осуществлять совет в составе 14 человек, которые на пропорциональной основе будут назначаться Президентом Украины (по одному представителю от центральных органов исполнительной власти в сфере труда и социальной политики, финансов, экономики и по вопросам европейской интеграции, Государственной комиссии по регулированию рынков финансовых услуг Украины, Государственной комиссии по ценным бумагам и фондовому рынку, Совета национальной безопасности и обороны Украины, а также Пенсионного фонда, всего 7 человек) и Верховной Радой Украины.

В-третьих, одной из наиболее явных угроз сохранности пенсионных накоплений является инфляция. Вместе с тем именно государство в лице правительства ответственно за состояние макроэкономических показателей, в том числе и инфляции.

В-четвертых, другой угрозой сохранности пенсионных накоплений является состояние финансовых рынков (в первую очередь фондового), которое во многом определяется финансовой политикой государства и эффективностью функционирования государственных регуляторов, прежде всего ГКЦБФР, ГКРРФУ и НБУ.

В-пятых, еще одной угрозой сохранности накоплений является низкий уровень квалификации или ненадлежащее управление со стороны менеджмента профессиональных администраторов, компаний по управлению активами и хранителей. Ответственным за качество регулирования и надзора за этими финансовыми институтами является государство, которое имеет для этого все необходимые механизмы и полномочия, начиная с лицензирования и заканчивая текущим контролем деятельности финансовых учреждений.

Наконец, государство на законодательном уровне определяет направления и ограничения на инвестирование накопленных денежных средств, руководствуясь, в том числе, собственными интересами (инвестиции в государственные ценные бумаги, возможно, в определенные государственные программы и т. п.).

Таким образом, по нашему мнению, государство должно нести ответственность за сохранность пенсионных накоплений, то есть быть их гарантом в последней инстанции.

2. Что именно должно гарантироваться?

В процессе поиска ответа на этот вопрос обсуждаются три подхода.

Согласно *первому*, объектом гарантирования должен быть объем выплат по накопительной системе, то есть удельный вес так называемого “коэффициента замещения”, который приходится на долю выплат по накопительной системе. Другими словами, апологеты этого подхода рассматривают общеобязательную накопительную систему как функционирующую по ДВ-схеме (схеме с установленными выплатами). С этим нельзя согласиться хотя бы потому, что такой подход противоречит самой идеологии функционирования обязательной накопительной составляющей пенсионной системы.

Сторонники *второго* подхода выдвигают тезис о необходимости гарантирования не самой сохранности денежных средств, а процесса их накопления с помощью государственных механизмов. Не отрицая важности совершенствования государственного регулирования и надзора, заметим, что гарантирование любого процесса само по себе мало что означает, когда должен быть получен конечный результат. В нашем случае надзор за процессом накопления следует считать лишь инструментом достижения конкретной цели, но ни в коем случае не собственно целью — обеспечением сохранности пенсионных накоплений граждан. При этом никоим образом речь не идет о конкретных суммах, которые граждане будут получать по достижении пенсионного возраста. То есть обязательная накопительная пенсионная система, как и предусматривалось, должна реализовывать ДС-схему (схему с установленными взносами). Гражданину должна быть гарантирована сохранность накоплений в полном объеме (независимо от суммы). Именно такая позиция наиболее полно и точно характеризует *третий* подход, который автор полностью разделяет.

Ради объективности следует отметить, что и среди зарубежных экспертов не все поддерживают введение гарантирования сохранности пенсионных накоплений. Существует мнение, что наличие таких гарантий не будет служить интересам участни-

ков накопительной системы, а приведет к ограничению инициативы инвестиционных менеджеров и формированию схожих структур размещения активов в разных фондах. К тому же, введение гарантий выплат из фондов второго уровня в Украине, по их мнению, не будет отвечать самой лучшей международной практике¹⁰. Позволим себе не согласиться с этой точкой зрения по следующим причинам.

1. Ограничения структуры активов пенсионного фонда могут и, по нашему мнению, должны определяться прежде всего законодательно-нормативной базой, а сами фонды – отличаться друг от друга инвестиционной стратегией (например, агрессивной, сбалансированной, консервативной и т. п.), находящей конкретное воплощение в соотношении “доходность – риск” (фонды “жизненного цикла”). Направление денежных средств в соответствующий пенсионный портфель должно происходить на основе возрастного критерия для работника, при этом по мере его старения денежные средства будут переводиться в фонд с менее рискованной стратегией. При этом количество фондов с одной инвестиционной стратегией, допущенных к участию на втором уровне, должно быть невелико.

2. Вопрос инициативы инвестиционных менеджеров сводится к проблеме подбора кадров, то есть носит административный характер.

В качестве комплексной системы гарантирования сохранности пенсионных сбережений общеобязательной накопительной пенсионной системы считаем целесообразным предложить трехступенчатую структуру инструментов (механизмов) гарантирования, которая будет включать обязательное страхование ответственности субъектов институциональной инфраструктуры, фонд гарантирования (по аналогии с фондом гарантирования вкладов физических лиц в банковской системе) и гарантии государства. По нашему мнению, совместное функционирование всех трех инструментов способно обеспечить разумный компромисс в плане ответственности за сохранность пенсионных накоплений для всех трех сторон накопительного процесса: компаний по управлению активами, застрахованных лиц и государства.

Очередность применения этих механизмов предполагает определенную иерархию: страхование ответственности функционирует постоянно на протяжении всего срока пенсионных накоплений. Гарантии фонда вступают в силу одновременно с возникновением права застрахованного лица на получение накопительной части пенсии. Государственные же гарантии реализуются при недостаточности денежных средств фонда гарантирования. То есть государство должно быть гарантом в последней инстанции сохранности пенсионных накоплений на втором уровне пенсионной системы. При этом речь идет о гарантировании не объемов пенсионных выплат, осуществляемых пожизненно страховой компанией, а исключительно объемов пенсионных накоплений.

Кардинальное решение проблемы пенсионного обеспечения граждан пожилого возраста лежит за пределами пенсионной системы. Пенсионная реформа ставит перед собой несколько задач, не последней из которых является ликвидация теневой экономики (в том числе заработных плат), что невозможно без общественной поддержки пенсионной реформы, основанной на заинтересованности граждан в формировании собственных пенсионных накоплений и действующих гарантиях их сохранности.

Автор в полной мере осознает определенную дискуссионность предложенного подхода к концепции гарантирования сохранности пенсионных денежных средств общеобязательной накопительной системы и высказывает надежду на участие профильных специалистов в обмене мнениями при обсуждении этой крайне важной проблемы.

А. КОВАЛЬ,
кандидат экономических наук.

Материал поступил в редакцию 24 мая 2011 г.

¹⁰ См.: USAID. Февраль 2011 г. (http://www.finrep.kiev.ua/download/pillar2paper_parliamenthearings_feb2011_ua.pdf).