

### Все запущено

**В 2012 году власти планируют внедрить накопительную систему общеобязательного пенсионного страхования. Для того чтобы очередная попытка создания второго уровня пенсионной системы наконец оказалась результативной, необходима не только политическая воля, но и принятие взвешенных решений по целому ряду ключевых положений.**

Мария Бабенко

Вопрос проведения в Украине пенсионной реформы стоит на повестке дня на протяжении последнего десятилетия. Первые шаги на этом пути были сделаны в 2003 году, когда вступили в силу законы "Об общеобязательном государственном пенсионном страховании" и "О негосударственном пенсионном обеспечении". После этого был дан старт функционированию трехуровневой системы пенсионного обеспечения. Впрочем, второй уровень – накопительная система общеобязательного пенсионного страхования – по-прежнему существует только формально. Фактически в Украине работает только первый уровень, солидарная система общеобязательного государственного пенсионного страхования, и развивается третий уровень – добровольное негосударственное пенсионное обеспечение. На сегодня работают более 100 негосударственных пенсионных фондов (НПФ), которые начали свою деятельность в период с 2005 по 2010 год. Старт второго уровня изначально был намечен на 2007 год, а затем перенесен на 2009 год. Согласно президентской программе экономических реформ, очередная попытка запустить обязательную накопительную пенсионную систему должна быть предпринята до конца 2012 года. Но то, в каком виде она начнет функционировать, по-прежнему остается предметом обсуждения. Механизмы этой системы описывает вышеупомянутый закон об "Общеобязательном государственном пенсионном страховании". Он предусматривает учреждение государственного накопительного фонда, администратором которого выступит Пенсионный фонд (ПФУ). Целесообразность создания такой структуры является предметом дискуссий, равно как и вопрос участия частных НПФ, которые, согласно закону, могут быть допущены ко второму уровню только через 11 лет после начала функционирования системы. Вероятнее всего предложенная еще в 2003 году концепция накопительной системы общеобязательного пенсионного страхования претерпит изменения, которые будут закреплены рядом законодательных актов. "Украине предстоит принять закон 'О введении накопительной системы общеобязательного государственного пенсионного страхования', – считает вице-президент КУА "Кинто" Анатолий Федоренко. – В зависимости от модели функционирования этой системы нужно внести адресные изменения в некоторые законодательные акты, в частности в законы 'Об общеобязательном государственном пенсионном страховании', 'О негосударственном пенсионном обеспечении', 'О банках и банковской деятельности', 'О страховании', а также изучить и подкорректировать с этой точки зрения новый Налоговый кодекс. Кроме того, следует внести соответствующие изменения в нормативно-правовые акты государственных регуляторов – Госфинуслуг, ГКЦБФР, НБУ".

### На чужих ошибках

Запоздалый старт пенсионной реформы в Украине позволяет учитывать как положительный, так и отрицательный опыт других государств, в которых трехуровневая пенсионная система функционирует уже не первый год. Причем, по мнению многих специалистов, в мировой практике модель, подобная закрепленной в Украине законодательно, оправдывает себя не в полной мере. По информации главы совета Украинской ассоциации инвестиционного бизнеса Дмитрия Леонова, только в Сингапуре и Боливии накопительный уровень пенсионной системы, как и в украинском законе, всецело относится к ведению государства. А Украине стоило бы обратить внимание на опыт тех стран, где во втором уровне пенсионной системы задействованы и государственный накопительный фонд, и НПФ (Казахстан), или

же только НПФ (Чили). "По мнению многих экспертов, решение о выборе фондов, в которые направляются обязательные пенсионные взносы, должен принимать будущий пенсионер, – говорит господин Леонов. – Но это не совсем приемлемо для государств с трансформирующейся экономикой, где большинство жителей не готово к управлению личными финансами. Поэтому в таких странах накопительный государственный фонд создавался для тех, кто не может сделать самостоятельный выбор. Подобная попытка поставить участников второго уровня на костыли государственного фонда фактически лишает их понимания принципов функционирования накопительной системы. Ведь будущие пенсионеры продолжают надеяться на государство. Поэтому такой вариант не даст ожидаемого социально-экономического эффекта".

Ярким примером пассивности будущих пенсионеров может служить опыт реформ в России, где от выбора НПФ для размещения обязательных пенсионных отчислений отказалось подавляющее большинство граждан. Это массовое явление получило название "проблема молчунов". "В России лишь 4% будущих пенсионеров воспользовались правом выбора частного НПФ, а все остальные ушли в государственный фонд, инвестированием активов которого занимается Внешэкономбанк, – анализирует российский опыт старший международный советник по вопросам пенсионной реформы проекта USAID "Развитие финансового сектора" Грег МакТаггарт. – Основной задачей Внешэкономбанка является защита интересов участников, что несколько ограничивает спектр инвестирования. Когда фондовый рынок был на подъеме, люди жаловались на низкую прибыль в государственном фонде, а когда в период кризиса большинство пенсионных фондов мира понесло убытки, участники государственного фонда уже были рады его невысокой прибыли. В украинском законодательстве инвестиционная стратегия государственного фонда не предполагает подобных ограничений. Но и в России уже обсуждается вопрос о расширении спектра объектов инвестирования". Чтобы избежать проблемы "молчунов", Украине, по мнению генерального директора Украинской ассоциации инвестиционного бизнеса Андрея Рыбальченко, стоит учесть российский опыт, где гражданам были даны неоправданно сжатые сроки для выбора пенсионного фонда, и при этом активно пропагандировать работу НПФ, требуя максимально полного раскрытия информации об их деятельности. В свою очередь Дмитрий Леонов предлагает первоначальный выбор НПФ доверить работодателю, а гражданам предоставить право перевода накоплений в самостоятельно выбранный фонд через несколько лет после запуска системы.

Эксперты также рекомендуют более пристально отнестись к пункту о диверсификации инструментов инвестирования. "Наибольшим риском оказалось вложение средств в государственные облигации, – предупреждает Андрей Рыбальченко. – Например, в Аргентине пенсионные фонды искусственно стимулировали к приобретению государственных ценных бумаг, которые в их активах превысили 50%. Поэтому после дефолта первыми сгорели именно пенсионные деньги. К счастью, этот опыт уже учтен в украинском законодательстве, в котором установлены количественные ограничения инвестирования пенсионных средств в один инструмент".

Несмотря на указанные выше возможные издержки пенсионной реформы, в целом в мировой практике подобные нововведения

хорошо себя зарекомендовали. "В России и Польше внедрение второго уровня пенсионного обеспечения положительно повлияло и на пенсионную систему, и на фондовый рынок, и на экономику,— комментирует управляющий директор КУА 'Драгон Эссет Менеджмент' Андрей Золотухин.— Запуск второго уровня позволил привлечь новые и существенные средства на фондовый рынок, что послужило мощным импульсом для его развития. Поэтому и в России, и в Польше биржа стала ключевой площадкой, через которую деньги возвращаются в экономику, чтобы работать". "В большинстве стран, где второй уровень системы был запущен, он позволил в кризисные времена иметь собственный финансовый ресурс,— отмечает старший менеджер отдела сопровождения сделок компании 'Эрнст энд Янг' Лариса Марченко.— Но следует учесть, что добиться успеха в долгосрочном накоплении средств и завоевать доверие населения можно только в случае, если макроэкономические показатели будут приведены в допустимые рамки, а реальная заработная плата будет демонстрировать рост".

### Закрома родины

К идее создания государственного накопительного фонда для управления обязательными индивидуальными взносами будущих пенсионеров эксперты относятся неоднозначно. Дмитрий Леонов считает, что "общегосударственный монстр" с органами управления, сформированными из чиновников, не сможет обеспечить беспристрастное и эффективное принятие инвестиционных решений. "Чиновник не готов нести ответственность за инвестиционные риски и, кроме того, связан субординацией,— обосновывает свою позицию господин Леонов.— Каждый чиновник готов безоговорочно выполнить любые указания власти, касающиеся, например, направления денег пенсионного фонда в облигации госсайма или бумаги ипотечного учреждения и т. п. Это увеличивает риски для участников второго уровня пенсионной системы. Следовательно, для введения накопительного общеобязательного пенсионного страхования было бы логично задействовать уже созданные негосударственные финансовые институты". По мнению Анатолия Федоренко, к недостаткам государственного фонда также можно добавить риски нецелевого использования страховых взносов на выплаты пенсий в солидарной системе и риски неэффективного инвестирования в инструменты государственного долга. Тем не менее эксперт считает наиболее приемлемым вариантом построения системы второго уровня схему с участием государственного накопительного фонда. В таком случае все страховые взносы будут зачисляться на счет ПФУ как центрального администратора; он же распределит средства между НПФ, которые добровольно изберут участники второго уровня, и государственным накопительным фондом, куда поступят взносы "молчунов". При этом администрирование накопительного фонда закрепляется за ПФУ, управление активами — за двумя-тремя уполномоченными КУА, а администрирование и управление активами частных НПФ осуществляется их собственными КУА и администраторами. По мнению Анатолия Федоренко, такая модель позволяет в любой момент вернуть из НПФ в государственную систему пенсионные накопления, в случае если частные структуры окажутся несостоятельными, а также снижает риски, связанные с недостаточным опытом работы НПФ с большими объемами средств. В то же время при неудовлетворительных результатах работы накопительного фонда каждый участник сможет перейти на обслуживание в НПФ. "Главным преимуществом государственного фонда будут меньшие затраты на администрирование. Но в НПФ дополнительные административные издержки могут компенсироваться лучшим инвестиционным доходом,— отмечает Грег МакТаггарт.— Если частный сектор будет конкурировать с государственным накопительным фондом, ему придется оправдывать значительные затраты на администрирование лучшими результатами работы. К сожалению, в некоторых странах, таких как Польша и Венгрия, ввиду отсутствия такой конкуренции суммы на индивидуальных накопительных счетах значительно сократились из-за высоких административных расходов и вознаграждений управляющим компаниям".

Еще одним аргументом в пользу создания государственного накопительного фонда является высокий уровень недоверия к частному сектору в Украине, что подтверждает опрос общественного мнения, проведенный проектом USAID "Развитие рынков капитала" в июне текущего года. В связи с этим Грег МакТаггарт не исключает, что в той или иной форме

государственный накопительный фонд станет ключевым игроком второго уровня пенсионной системы. "Мне нравится российская модель, которая предусматривает, что по желанию участников их взносы могут инвестироваться частным сектором,— говорит господин МакТаггарт.— Если люди не выбрали частный фонд, они могут доверить свои взносы государственному. Ведь потенциальных пенсионеров не нужно принуждать участвовать как в государственной схеме, так и в частном секторе".

Пока эксперты подадут свои предложения и замечания, чиновники тем не менее тяготеют к закреплению модели, содержащейся в принятом в 2003 году законе. Поэтому, по мнению господина Леонова, на деле речь может идти только о "косметических" коррективах, касающихся, например, времени, по истечении которого гражданам разрешат переводить свои средства в частные НПФ.

### Здоровая конкуренция

На данный момент остается открытым вопрос о том, какие именно НПФ могут быть задействованы в общеобязательной накопительной системе. "Работа НПФ со взносами участников второго уровня возможна только при наличии четкого механизма контроля со стороны государственного регулятора,— полагает Лариса Марченко.— Требования должны выдвигаться не только к самому НПФ, но и к его КУА, администратору, банку-хранителю. НПФ должен иметь опыт работы и подтвердить на практике умение эффективно формировать диверсифицированный портфель. Администратора стоит обязать предоставлять всю необходимую информацию о деятельности НПФ, что обеспечит правильный учет средств и невозможность искажения финансовых показателей фонда. Кроме того, стоит рассмотреть возможность внедрения минимальной гарантированной доходности, а также создания фонда гарантирования пенсионных вкладов".

Эксперты также считают, что возможность оперировать на втором уровне пенсионной системы должны получить не все НПФ. "В Польше правом на управление средствами общеобязательной накопительной пенсионной системы обладают порядка пяти компаний,— приводит пример Андрей Золотухин.— У людей есть не только возможность выбора КУА, но и право менять компанию, которое должно быть и у наших граждан. Это обеспечивает здоровую конкуренцию. Поэтому КУА не успокаиваются на достигнутом, а доказывают на деле свое превосходство".

Внедрение второго уровня пенсионного обеспечения вероятнее всего отразится и на рынке накопительного лайфвого страхования. По информации Ларисы Марченко, согласно существующей концепции компании по страхованию жизни могут допускаться только к администрированию выплат по второму уровню пенсионной системы. "Я считаю, что второй уровень пенсионной системы должен обеспечивать пожизненную пенсию,— выражает мнение директор операционного управления СК 'ПЗУ Украина страхование жизни' Марина Наумова.— Поскольку НПФ таким механизмом не владеют, то по достижении пенсионного возраста участниками второго уровня накопленные в НПФ деньги следует передавать лайфвоым страховщикам. Они смогут рассчитать и обеспечить выплату персональной пожизненной пенсии каждому пенсионеру". Найдя таким образом свое место в обязательной накопительной системе, операторы страхового рынка останутся в выигрыше. В то же время, по словам госпожи Марченко, в результате запуска второго уровня пенсионного обеспечения некоторые корпоративные клиенты могут отказаться от существующих программ долгосрочного страхования жизни своих сотрудников. "На первый взгляд, показатели компаний говорят о том, что после негативных результатов 2008 года многие НПФ зафиксировали значительный рост в 2009 году, некоторые фонды — до 34–47%. При этом доходность страховщиков в 2009 году редко превышала 15%,— продолжает Лариса Марченко.— Однако при сравнении привлекательности той или иной формы долгосрочных накоплений следует учитывать, что компании по страхованию жизни гарантируют определенный минимальный доход". Впрочем, по мнению экспертов, разные по своей сути и целевому назначению страховые и пенсионные продукты далеко не всегда подлежат корректному сравнению и не являются прямыми конкурентами.

\*Выводы, содержащиеся в данной статье, являются личным мнением автора и необязательно совпадают или отображают позицию правительства США и USAID.