



Посольство
Великобритании
в Молдове



Другая сторона реформы пенсионной системы: Каким образом частная пенсионная система может послужить стимулом для развития финансовой системы?

Автор:
Думитру Пынтя

Эта публикация профинансирована Посольством Великобритании в Молдове посредством Фонда по развитию эффективного государственного управления. Содержание данной публикации принадлежит исключительно автору и не обязательно отражает точку зрения Британского Правительства.

Введение

Сильная и современная финансовая система – ключевой фактор, помогающий поддерживать финансовую стабильность и обеспечивающий мобилизацию капитала для финансирования и развития экономики страны. Об ее прочности свидетельствует способность справляться с возможными шоками и кризисами. В свою очередь, *сбережения и инвестиции* представляют собой два потока капитала, которые обеспечивают финансирование как на макроэкономическом уровне, так и микроэкономическом, то есть на уровне хозяйствующего субъекта или же частного лица.

На уровне национальной финансовой системы главным столпом служит банковский сектор, тогда как остальные компоненты развиты в меньшей степени и охватывают финансовый небанковский сектор и рынок капитала. В то же время банковский кризис 2014-2015 гг. доказал, что от устойчивости коммерческих банков зависит и стабильность финансовой системы в целом, а сокращение масштабов процесса банковского посредничества может приостановить экономический рост, подорвать денежную политику и/или подпитывать давление на публичные финансы.

Кроме того, результаты 2016 года¹ доказывают, что на процесс финансового посредничества влияют определенные структурные недостатки, хотя банки накапливают излишки ликвидности, они по-прежнему остаются относительно дорогими, их срок выплаты низкий и они, в конечном счете, непривлекательны для реальной экономики. В таких условиях, чтобы восстановиться и развиваться, банковской системе нужны современные механизмы и инструменты, в частности долгосрочные финансовые ресурсы, способные поддержать длительные инвестиционные проекты. Впрочем, на фоне относительно короткого срока выплаты банковских депозитов, низкого интереса компаний к рынку капитала и ограниченного доступа к внешним финансовым рынкам **наиболее жизнеспособным решением для развития долгосрочных финансовых ресурсов остается система частных пенсий.**

Таким образом, отметим, что хотя в последнее время реформа пенсионной системы активизировалась, она не предусматривает каких-либо стимулов для развития частной пенсионной системы, **а цель нынешнего Изложения позиции – вновь обратить внимание общественности на важность частной пенсионной системы, недостатки, препятствующие ее развитию, а также на решения, направленные на укрепление социальной справедливости и обеспечение достойного уровня жизни после наступления неактивного периода жизни.** Кроме того, принимая во внимание необходимость в долгосрочной ликвидности, ресурсы, собранные посредством частных пенсий, могут послужить и отправной точкой для развития и модернизации отечественного финансового рынка.

Что представляет собой частная пенсионная система и почему она нужна нам

В соответствии с международным подходом², с точки зрения финансового рынка, частная пенсия это сберегательный продукт, который предназначен для обеспечения дохода лицам после

¹ В 2016 году был зарегистрирован самый низкий за последние 10 лет показатель финансового посредничества, а удельный вес банковских кредитов составил всего 27% ВВП

² Private Pensions: OECD Classification and Glossary, OECD 2005, <http://www.oecd.org/finance/private-pensions/38356329.pdf>

наступления неактивного периода жизни и который дополняет государственную пенсию. Частная пенсия может быть обязательной (II ступень) и добровольной (III ступень). На индивидуальном уровне цель частной пенсии – обеспечить человеку необходимый доход для достойной жизни после прекращения трудовой деятельности, а на коллективном уровне ее цель сводится к сбалансированному и справедливому разделению бремени старения населения между еще активными и уже неактивными лицами.

Почему пенсионная система не может опираться только на одну ступень – государственную пенсионную систему

Частная пенсионная система призвана дополнить, а не подменить государственную пенсионную систему (I ступень), которая во многих странах мира сталкивается с серьезными сложностями, обусловленными происходящими экономическими, демографическими и социальными изменениями. Государственные пенсионные системы часто используются в электоральных целях, они стали серьезным источником макроэкономической нестабильности, вызовом для устойчивого роста и развития, а также неэффективным и несправедливым поставщиком доходов для экономически неактивных лиц. Более того, усилившаяся в последнее время неустойчивость экономических, демографических, социальных и политических факторов доказывает, что для обеспечения устойчивости пенсионной системы необходимы непрерывные реформы. Такие реформы будут разными в разных странах, они не отличаются определенными четкими особенностями, которые можно представить в качестве надежного и достойного для подражания примера. В таких условиях реформа пенсионной системы становится одним из самых серьезных вызовов для любого правительства, особенно когда речь идет о традиционной пенсионной системе, о модели *pay-as-you-go* (PAYG), опирающейся на принцип солидарности поколений и отличающейся мощным духом коллективизма.

Подобная система, основывающаяся на модели PAYG, характерна и для Республики Молдова. Долгое время ее реформирование находилось в центре внимания властей, при этом цель состояла в поиске оптимального социально-экономического решения (и политического, впрочем), способного обеспечить долгосрочную устойчивость системы и заручиться одобрением общества. После многих лет нестабильности, которой ознаменовался период после провозглашения независимости страны, и после стабилизации публичных финансов появились предпосылки, необходимые для начала комплексных и структурных реформ пенсионной системы. Так, проведенная в 1998 году реформа была нацелена на индексацию и повышение пенсий, наряду с увеличением пенсионного ценза до 65-ти лет как для мужчин, так и для женщин, а также на установление четкой связи между выплаченными взносами и начисленными пенсиями. Вместе с тем, реформа сохранила одноступенчатую перераспределительную пенсионную систему (PAYG), а через несколько лет повышение пенсионного возраста приостановили ввиду отсутствия ясной политической воли. Несмотря на это, идею о необходимости продолжать реформы в данной сфере и особенно стимулировать развитие частной пенсионной системы постоянно разделяли многие эксперты. Опираясь на исследования в области страхового дела и эконометрики³, они отмечают, что ситуация

³ Prețul solidarității între generații și modelul optim de reformă a sistemului de pensionare, Adrian Lupușor, Expert-grup, Chișinău, 2012
http://expert-grup.org/media/k2/attachments/Pretul_solidaritatii_intre_generatii_si_modelul_optim_de_reforma_a_sistemului_de_pensionare.pdf;
Pensiile private în Republica Moldova: risc sau viitor asigurat?, Oleg Verejan, Doctor în economie, Președintele Asociației de Actuarat din Moldova,
<http://asigurare.md/content/ro/0000550.pdf>

на самом деле серьезная, а перспективы нынешней системы, увы, далеко не радужные. Кроме того, самые последние статистические данные указывают на явное ухудшение демографических факторов (в частности, происходит старение населения и массовый отток экономически активной рабочей силы) и снижение коэффициента замещения (соотношение между величиной пенсии и величиной заработной платы).

Таким образом, реформирование нынешней пенсионной системы становится неизбежным. Вместе с тем, нынешняя реформа, которая состоит в повышении пенсионного ценза, исключении различных льгот и преимуществ, которыми пользовались некоторые категории застрахованных лиц, изменении формул индексации и расчета пенсии (введение принципа перерасчета пенсии с целью ее повышения), целесообразная и совершенно необходимая. Тем не менее, если не будут обеспечены стимулы для развития дополнительных ступеней пенсионной системы (обязательные частные пенсии – II ступень и добровольные частные пенсии – III ступень), не представляется возможным обеспечить стабильность пенсионной системы в долгосрочной перспективе.

Необходимость развития многоступенчатой пенсионной системы

На международном уровне наиболее распространенной моделью современной пенсионной системы представляется модель, разработанная Всемирным банком⁴ и предложенная для развивающихся стран. Подобную систему уже успешно внедрили в таких государствах как Румыния, Болгария, Польша, Хорватия, Венгрия, в ряде бывших советских республик – Литве, Латвии, Эстонии, в некоторых странах СНГ – России, Казахстане, Кыргызстане. Данная модель называется *многоступенчатой системой*. Таким образом, уже существующую систему (пенсия, которой распоряжается государство) дополняют еще две частные группы – одна обязательная и другая добровольная (фигура 1). В таких условиях уровень пенсии, которая разделена на несколько ступеней, увеличивается, а бремя на государственные финансы отличается тенденцией к сокращению наряду с сокращением бедности среди пожилого населения, которому обеспечивают несколько пенсий одновременно.

Фигура 1. Многоступенчатая пенсионная система



Источник: компиляция автора на основе многоступенчатого концепта

Таким образом, международный опыт показывает, что реформирование пенсионной системы путем обеспечения многоступенчатой системы предполагает на первом этапе укрепление системы PAYG и затем – расширение и добавление еще двух источников пенсии (II ступень и III ступень) дополнительно к государственной пенсии (I ступень). **II ступень** это название пенсионной системы,

⁴ World Bank. Averting the Old Age Crisis (Oxford University Press, 1994).

которой распоряжается государственная либо частная структура и которая формируется из части индивидуального обязательного взноса в государственную пенсионную систему; при этом отчисления каждого плательщика накапливаются на индивидуальном счете, открытом у управляющего пенсионного фонда. **III ступень** это название системы добровольных пенсий, которой распоряжаются частные компании и которая опирается на индивидуальные счета и на добровольное присоединение. Именно в силу этого факта она существенно отличается от II ступени.

Какие факторы тормозят развитие частной пенсионной системы и что мы теряем в итоге

Хотя возможность ввести дополнительные ступени пенсионной системы постоянно находилась в центре внимания властей, экономистов и общественности, данный сегмент финансового рынка остается недостаточно развитым (или даже отсутствует), у него нет определенных четких перспектив на ближайшее время. На данный момент целый ряд препятствий – как законодательных, так и культурных – мешают развитию системы частных пенсий в нашей стране. Как выявило исследование, проведенное Центром «Expert-Grup»⁵, (i) низкий уровень доверия населения к частным пенсионным фондам; (ii) слабо развитый рынок капитала, а также (iii) ограничительные регуляторные рамки (в частности налоговые) служат главными препятствиями на пути развития данной системы.

Так, сдержанное отношение населения к данному финансовому инструменту обусловлено отрицательным опытом, связанным с крахом инвестиционных фондов, которые были созданы в 90-ые годы, недостаточными знаниями об этом продукте либо укоренившимися в культуре стереотипами, в соответствии с которым дети либо родственники, а также государство должны поддерживать человека на старости. По утверждениям социологов⁶, если в развитых государствах, где возникла и устоялась идея частной пенсионной системы, говорят о существовании ответственного человека, который знает, что забота о своей жизни и о своем будущем находится в его же руках, тогда в посткоммунистических или же постсоциалистических государствах еще сохраняется коллективистская культура, надежда на то, что в будущем о каждом позаботятся остальные, во-первых, семья и родные.

Кроме того, в случае развития II и III ступеней единственными возможными инструментами для инвестиций в настоящее время могут служить краткосрочные и среднесрочные ГЦБ и/или банковские депозиты, в случае которых из-за возросшего спроса, вероятнее всего, снизится финансовая отдача. Вместе с тем, появление в национальном финансовом обороте долгосрочной ликвидности непременно приведет к развитию современных финансовых инструментов (к примеру, корпоративных облигаций) и к активизации инвестиционной деятельности в проекты с длительным сроком окупаемости.

Не в последнюю очередь стоит отметить, что утверждение законодательных рамок для III ступени⁷ не сопровождалось и необходимой гармонизацией других взаимосвязанных органических законов,

⁵ Fezabilitatea implementării sistemului de pensii private în Republica Moldova, Document de Analiză a Politicilor, Adrian Lupușor, Expert-Grup, Chișinău, 2009. http://expert-grup.org/media/k2/attachments/Fezabilitatea_implementarii_sistemului_de_pensii_private_in_Republica_Moldova.pdf

⁶ Социолог Даниел Давид, интервью газете «Gândul» (автор – Мария Бырнауре), опубликованное 14 декабря 2016 года <http://www.gandul.info/financiar/de-ce-nu-isi-fac-romanii-pensii-private-in-structura-romaneasca-speranta-este-ca-de-tine-vor-avea-grija-ceilalti>

⁷ Закон №329 о негосударственных пенсионных фондах от 25.03.1999

как то Налоговый кодекс, Гражданский кодекс или же Закон о бюджетах государственного социального страхования. Следовательно, наряду с недоработками в плане содержания данный закон противоречит другим законам, кроме того, **не был внедрен пакет налоговых стимулов как для негосударственных фондов, так и для бенефициаров**. Впрочем, международный опыт доказал, что ни одной стране не удалось эффективно внедрить систему частных пенсий, не обеспечив для этого определенные налоговые стимулы.

В то же время, принимая во внимание общую специфику частных пенсий, отметим, что без их развития как финансовый рынок на макроуровне, так и частные лица на микроуровне лишены определенных преимуществ, а это в некоторой степени подавляет экономическое развитие и доверие населения в перспективы отечественной финансовой системы. Так, если говорить о реформах, нацеленных на стимулирование интереса и развитие II и III пенсионных ступеней, то можно перечислить целый ряд преимуществ:

- **Создание долгосрочных финансовых инструментов («долгоиграющие» деньги).** К недостаткам отечественного финансового рынка относится отсутствие финансовых инструментов, способных финансировать экономику в долгосрочной перспективе. Имеющиеся на рынке финансовые инструменты представлены преимущественно банковскими депозитами сроком до года, что препятствует процессу предоставления долгосрочных инвестиционных кредитов или же ипотечных кредитов физическим лицам. Таким образом, модель банковского посредничества зиждется по большому счету на предоставлении кредитов, предназначенных для пополнения оборотных средств, а выплата подобных кредитов начинается буквально уже со следующего месяца. В итоге, подобное посредничество приводит к возрастающему давлению на ликвидные средства и на cash-flow предприятий, а зачастую оборотные средства для возможных инвестиций отсутствуют. Принимая во внимание длительный срок выплаты, характерный для механизма частных пенсий (около 30-40 лет), развитие II и III ступеней пенсионной системы может привести к появлению в финансовой системе долгосрочных ресурсов, способных поддержать финансирование как государственных, так и частных инвестиционных проектов, а их период выплаты составит не менее 5 лет.
- **Появление новых инструментов сбережений.** Отечественный финансовый рынок не обеспечивает желающим накапливать сбережения особых альтернатив кроме открытия банковских депозитов. Во-первых, они удобные – их легко открыть, они не облагаются налогами, ими легко пользоваться в случае необходимости. Во-вторых, несмотря на недостатки рамок гарантирования банковских депозитов⁸ вкладчики никогда – даже во время банковского кризиса 2014-2015 гг. – не теряли вложенные ресурсы. Вместе с тем, большой запас депозитов, привлеченных банками, и невозможность их преобразования в кредиты для поддержки экономики именно из-за сроков их выплаты, создает на финансовом рынке определенный дисбаланс, что выражается в избытке ликвидности, низких процентных ставках, размер которых ниже уровня инфляции, и даже в инфляционном бремени, вызванном обменным курсом или же совокупным спросом. В этом смысле частные пенсии

⁸ Надежность банковских депозитов обеспечивается тем, что их гарантирует Фонд гарантирования депозитов в банковской системе (ФГДБС), который обязывает возвращать вкладчикам вложенные суммы в пределах 6000 MDL, если банк сталкивается с финансовыми сложностями.

представляют собой современный инструмент для накопления сбережений, они способны выровнять определенный дисбаланс на финансовом рынке.

- **Исключение в долгосрочной перспективе давления на государственный пенсионный фонд.** Хотя в краткосрочной перспективе введение II ступени лишит государственную пенсионную систему (I ступень) определенных финансовых ресурсов (именно в этом заключается главная причина, по которой представители властей сдержанно относятся к созданию II ступени), в долгосрочной перспективе эта мера сократит неуклонно увеличивающееся бремя на государственный пенсионный фонд. Так, если на момент введения II ступени будут разделены взносы социального страхования, то к моменту достижения бенефициарами II ступени пенсионного возраста будут разделены и платежные обязательства (с этим аспектом порой не считаются оппоненты II ступени). В настоящее время для покрытия дефицита бюджета государственного социального страхования ежегодно из государственного бюджета выделяются немалые дополнительные средства⁹. Кроме того, повышенное давление нынешней пенсионной системы на экономически активных лиц подтверждается тем, что они участвуют в формировании государственного фонда по 2 параллельным каналам: (i) взносы социального страхования и (ii) другие виды налогов, выплачиваемые в государственный бюджет. Кроме того, увеличение числа пенсионеров вкупе с сокращением числа тех, кто выплачивает взносы в пенсионный фонд, по-прежнему будет способствовать усилению разрыва между доходами и расходами пенсионного фонда.
- **Исключение социального давления и рост уровня жизни после наступления неактивного периода жизни.** Учитывая пессимистичные перспективы насчет демографических тенденций и рабочей силы, становится ясным, что предоставляемая государством пенсия далеко не сможет обеспечить достаточный доход, позволяющий сохранить стандарты жизни, к которым человек привыкает в течение активного периода. В этом смысле частная пенсия служит дополнением к государственной и достойным обеспечением на старости, если принять во внимание, что средства, собираемые управляющими фондов, предстоит инвестировать в самые надежные инструменты. В то же время в результате изменения мотивации плательщиков может смягчиться и социальное давление, ведь у каждого будет возможность экономить для себя столько, сколько ему хочется. Таким образом, взносы во II и III ступень не перераспределяются, а накапливаются на индивидуальных счетах, а затем реинвестируются в надежные финансовые инструменты под определенный процент. Кроме того, важен и тот факт, что в отличие от I ступени в случае II и III ступеней плательщик располагает правом собственности на эти взносы. Следовательно, у него появится совсем другая мотивация делать взносы, что, в свою очередь, позволит сократить и масштабы выплаты «серых» зарплат, а также будет способствовать появлению более мощных финансовых потоков в формальном секторе, в том числе в бюджет и в государственный пенсионный фонд.

⁹ В 2016 году, чтобы заполнить дефицит БГСС из Государственного бюджета были перечислены около 3,65 млрд. MDL, или примерно 24% совокупных средств, выделенных для государственной социальной помощи. Из этой суммы 0,73 млрд. MDL были выделены на защиту пожилых.

Выводы и рекомендации

Шок для публичных финансов, вызванный банковской кражей 2014 года, и необходимость подписать новое обязательство о финансировании со стороны Международного валютного фонда вывели на первый план актуальность реформирования нынешней пенсионной системы, ведь в сложившейся ситуации рост дефицита бюджета государственного социального страхования и фондов обязательного медицинского страхования не может гарантировать устойчивость публичных финансов в долгосрочной перспективе. Проект реформирования был утвержден парламентом к концу 2016 года и предусматривает новый порядок расчета пенсий и их индексации, повышение пенсионного ценза и увеличение обязательного страхового стажа, а также исключение целого ряда льгот и преимуществ, которыми пользовались некоторые категории работников. **Вместе с тем, реформа не предусматривает каких-либо стимулов для развития частной пенсионной системы, а также видения насчет развития многоступенчатой системы в долгосрочной перспективе.**

В этом смысле, хотя увеличение пенсионного ценза на некоторое время «нейтрализует» эффект от ускорения процесса старения населения и от уменьшения соотношения между плательщиками и пенсионерами, эта мера не сможет обеспечить сохранение устойчивости пенсионной системы в долгосрочной перспективе. Более того, дальнейшее откладывание комплексных реформ и стимулирования развития частной пенсионной системы (II и III ступени) увеличит «счета», которые приходится платить экономически активному населению, а это сопряжено со значительной «ценой, сделанного выбора». Опыт развитых государств, в которых действует передовая система социальной защиты, доказывает, что по сравнению с государственным частное управление пенсиями принесло более чем хорошие результаты, а качество жизни пенсионеров в большей степени приблизилось к их качеству жизни в активный период. Более того, развитие I и II ступеней пенсионной системы позволило исправить определенный структурный дисбаланс, который отмечается в некоторых экономиках, как то формирование инвестиционных ресурсов с длительным сроком выплаты или же инструменты сбережений, способных управлять излишком ликвидности и уменьшить воздействие отрицательных процентных ставок.

Хотя в настоящее время в Республике Молдова публичные финансы не способны противодействовать утрате определенной части взносов социального страхования (это существенный элемент для стимулирования II ступени), тем не менее, в ее случае можно рассматривать другие меры для того, чтобы стимулировать развитие частных пенсий. Еще в 2012 году Центр «Expert-Grup» обнародовал исследование¹⁰ относительно необходимости реформировать национальную пенсионную систему и ее оптимальной модели. Кроме того, в 2015 году были проанализированы основные недостатки и вызовы государственной пенсионной системы¹¹, были предложены меры для вмешательства, а также пакет рекомендаций в области политик для укрепления ее устойчивости и повышения ее эффективности. Таким образом, хотя к концу 2016 года был утвержден ряд поправок к пенсионному законодательству, значительная часть ранее

¹⁰ Prețul solidarității între generații și modelul optim de reformă a sistemului de pensionare, Adrian Lupușor, Expert-grup, Chișinău, 2012 http://expert-grup.org/media/k2/attachments/Pretul_solidaritatii_intre_generatii_si_modelul_optim_de_reforma_a_sistemului_de_pensionare.pdf;

¹¹ Criza sistemului public de pensii și măsuri de intervenție, Adrian Lupușor, Expert-grup, Chișinău, 2015 http://www.expert-grup.org/media/k2/attachments/Criza_sistemului_public_de_pensii_si_masuri_de_interventie.pdf

сформулированных рекомендаций, которые фокусируются на развитии многоступенчатой пенсионной системы, по-прежнему не теряют своего значения и своей актуальности:

- **Создание с 2020 года II пенсионной ступени** – Как отмечалось ранее, цель государственной пенсии состоит в том, чтобы обеспечить минимальный прожиточный доход лицам, для которых наступил неактивный период жизни, в свою очередь, доходы, необходимые для достойной жизни, предстоит дополнять за счет создания II пенсионной ступени, которой будут распоряжаться частные компании. По достижении пенсионного возраста пенсия, начисляемая за счет сделанных взносов и процентов, которые накопились в результате инвестиций в финансовые инструменты (основной принцип II ступени), будет служить дополнением для минимальной гарантированной государством пенсии. В этом смысле рекомендуем внедрить II пенсионную ступень поэтапно, начиная с 2020 года и только после укрепления I ступени. Таким образом, ежегодно по 0,5 п. п. взносов, перечисляемых работодателем и работником, предстоит перенаправлять на личный счет плательщика, пока величина этих взносов достигнет 3%, выплачиваемых работодателем, и 3%, выплачиваемых работником;
- **Усовершенствование правовых рамок, связанных с негосударственными пенсионными фондами** – Хотя в Республике Молдова принят закон, который регламентирует негосударственные пенсионные фонды, а именно III ступень, вместе с тем не были внесены необходимые изменения в Налоговый кодекс, Гражданский кодекс или же в законы о бюджетах государственного социального страхования, а это на данный момент препятствует их развитию. В таких условиях налоговый вычет взносов, перечисленных на счет частных пенсионных фондов (III ступень), и обеспечение внедрения целого пакета налоговых стимулов для негосударственных фондов и для бенефициаров, смогут стимулировать развитие данного подсегмента отечественного финансового рынка.
- **Укрепление регуляторных рамок о деятельности частных пенсионных фондов.** На данный момент отсутствует законодательство, необходимое для деятельности II ступени, а законодательство, регламентирующее III ступень (деятельность негосударственных пенсионных фондов), устарело. Следовательно, необходимо доработать унифицированные регуляторные рамки, которые будут регламентировать II и III ступени пенсионной системы. Кроме стимулирующих аспектов, о которых говорилось выше, законодательство должно обеспечивать безопасность вложений, а также эффективность и целостность распоряжения ими фондами.