

УДК 349.3 (574)

С.К.Амандыкова, А.К.Рахимберлина

Карагандинский государственный университет им. Е.А.Букетова (E-mail: amandykova@mail.ru.)

Актуальные вопросы реформы пенсионной системы в Республике Казахстан

В статье дан анализ пенсионных реформ, проводившихся в 1998 и 2013 гг. Путем исследования истории развития пенсионного законодательства в Республике Казахстан авторами выявлены основные результаты пенсионной реформы 1998 г. Представлены и изучены статистические данные по структурам инвестиционного портфеля пенсионных накопительных фондов. Особое внимание в статье уделено параметрическим аспектам пенсионной реформы. Авторы высказали свое мнение по поводу отдельных вопросов модернизации пенсионной системы, которые касаются пенсионного статуса женщин в Республике Казахстан.

Ключевые слова: пенсия, накопительный пенсионный фонд, ГНПФ, пенсионная система, законодательство, инвестиционный портфель, модернизация, пенсионные активы.

История развития пенсионного законодательства в Республике Казахстан

Республика Казахстан — первая из стран Содружества Независимых Государств, осуществившая реформу пенсионного обеспечения населения.

Прообразом для пенсионной системы в Казахстане послужила чилийская пенсионная система.

С распадом Советского Союза произошло разрушение единой системы пенсионного обеспечения. Был принят Закон Республики Казахстан от 20 июня 1997 г. № 136-І «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан» [1]. В 1998 г. в Казахстане стартовала пенсионная реформа. С 1 января 1998 г. все работающие граждане в обязательном порядке отчисляют 10 % своих доходов в накопительный пенсионный фонд на индивидуальные пенсионные счета. Многие эксперты из Казахстана отмечали, что пенсионная система страны — одна из лучших в мире.

Разработчиками пенсионной реформы выступили Г.Марченко и Д.Сембаев.

История реформы

- Июль 1995 г. — в Казахстане был зарегистрирован первый Казахстанский добровольный пенсионный фонд.
- Ноябрь 1996 г. — внесены первые предложения.
- Февраль-май 1997 г. — первый концептуальный документ и общественное обсуждение.
- Май 1997 г. — пересмотренный вариант передан на утверждение в Парламент.
- Июнь 1997 г. — принят закон (с минимальным перевесом голосов).
- Сентябрь 1997 г. — создан накопительный пенсионный фонд «ГНПФ»
- 1 января 1998 г. — начала действовать трехуровневая система [2].

На начало 2013 г. количество пенсионеров в Республике Казахстан составило около 1 700 тыс. человек, или 10% от общей численности населения.

На 1 декабря 2012 г. пенсионные накопления вкладчиков составили 3 116,6 млрд тенге (прирост 17,5 %). За 11 месяцев 2012 г. сумма пенсионных взносов составила 454,4 млрд тенге, инвестиционных доходов — 102,5 млрд тенге (итого 556,9 млрд тенге). Пенсионные выплаты составили 324 млрд тенге (прирост 38,9 %). Если учесть, что 29 млрд тенге было переведено в страховые организации, то остается около 200 млрд тенге, или 7,4 % к общей сумме пенсионных накоплений вкладчиков [3].

Прежняя реформа в Казахстане вызвана следующим:

- крайняя чувствительность к экономическим спадам;
- сокращение занятости в официальном секторе;
- быстрое старение населения;
- уклонение от налогов и пенсионных отчислений в неофициальном секторе;
- отсутствие связи между взносами и выплатами;
- неизбежный крах пенсионной системы.

Коэффициент демографической нагрузки (численность населения старше 63 лет / население в возрасте 16 лет – 63 года):

- 2000 г. — 16,5 %;
- 2010 г. — 15,9 %;
- 2020 г. — 21,7 %;
- 2030 г. — 27,1 %.

Результаты реформы пенсионной системы 1998 г.

1 января 1998 г. — введение в действие новой многоуровневой пенсионной системы ЕЕТ (латиноамериканская модель):

- компонент I — распределительный (15 % ФОТ);
- компонент II — накопительный (10 % заработной платы в обязательном порядке);
- компонент III — добровольный (взносы до 50 долларов США в месяц освобождаются от налогообложения).

Первый компонент:

- минимальная гарантия пенсии (принцип «наполнения»);
- ограждает от бедности престарелых и лиц, не имеющих достаточных накоплений.

Второй компонент:

- ставка отчислений — 10 % фонда оплаты труда (отчисления с заработной платы носят обязательный характер);
- работники, производящие отчисления, не дискриминируются по полу или возрасту;
- каждый работник вправе выбирать пенсионный накопительный фонд (система персональных счетов);
- переход из одного фонда в другой допускается не чаще двух раз в год.

Институты системы:

- пенсионные накопительные фонды (14 частных и 1 государственный);
- компании по управлению пенсионными активами (7);
- банки-хранители (10).

Органы регулирования:

- комитет по регулированию пенсионных фондов при Министерстве труда и социальной защиты населения в Республике Казахстан;
- комиссия по ценным бумагам;
- Национальный банк Казахстана.

Конкретные факты:

- объем средств в пенсионных накопительных фондах значительно вырос, превысив объем частных вкладов в банках;
- через 1 год после перехода к новой пенсионной системе пенсионные накопления (по состоянию на конец 1998 г.) составили 281 млн долл. США (1,4 % ВВП);
- через 2 года (конец 1999 г.) — 467 млн долл. США (3,2 % ВВП);
- через 3 года (конец 2000 г.) — 775 млн долл. США (4,4 % ВВП).

На 1 октября 2012 г. в стране действуют 11 накопительных пенсионных фондов. В них зарегистрировано порядка 8,4 млн индивидуальных пенсионных счетов. Совокупный объем пенсионных накоплений возрос от 23,5 млрд тенге в 1998 г. до 3031,9 млрд тенге на 1 октября 2012 г. и достиг порядка 10 % ВВП страны [4].

Типичная структура инвестиционного портфеля пенсионных накопительных фондов (конец 2000 г.):

- государственные ценные бумаги — 74,9 % (частные фонды — 65,8 %), в т.ч. еврооблигации — 66,2 % (58,6 %);
- негосударственные ценные бумаги — 30,9 % (только частные фонды);
- банковские депозиты — 2,6 % (3,3 %).

Издержки и проблемы прежней пенсионной реформы переходного процесса

- Пенсионные отчисления (10 %) более не поступают в бюджет.
- Пенсии тем, кто достиг пенсионного возраста до реформ, и тем, кто не сможет сделать достаточных накоплений в существующей пенсионной системе, должны финансироваться из других источников (государственная распределительная система или общие бюджетные поступления).
- Нет единого ведомства, которое несло бы полную ответственность за надзор и регулирование накопительной пенсионной системы.
- Государственный центр пенсионных выплат выполняет двойную функцию: обслуживает распределительную систему и осуществляет надзор и контроль за перечислением пенсионных взносов в фондовый компонент системы.

Проблемы модернизации пенсионной системы в Республике Казахстан

Глава государства в Послании народу Казахстана от 27 января 2012 г. «Социально-экономическая модернизация — главный вектор развития Казахстана» и выступлении на расширенном заседании Правительства РК 23 января 2013 г. поручил Правительству и Национальному банку РК принять меры по дальнейшему развитию накопительной пенсионной системы.

Преобразование пенсионной системы актуально для Казахстана. В настоящее время, в связи с убыванием солидарной пенсионной системы и низкой эффективностью накопительной пенсионной системы, отмечается тенденция снижения ставки замещения пенсией ранее получаемых доходов

Казахстан одним из первых в СНГ, еще в 1998 г., начал поэтапный переход от распределительной системы социального обеспечения к накопительной. При этом, по словам Г.Марченко, в 1997 г. солидарная система практически обанкротилась, и задолженность по пенсиям доходила до 500 тыс. долларов. На данный момент в Казахстане используют и солидарную, и накопительную системы.

Спустя 15 лет после проведенной реформы шум вокруг существующей пенсионной системы связан главным образом с низкодходностью накопительных пенсионных фондов (НПФ). Уже на протяжении пяти лет доходность пенсионных активов находится на уровне ниже инфляции. Однако глава Нацбанка просил не делать поспешных выводов, приводя данные о том, что накопленная доходность НПФ в 1,5–2 раза превышает накопленную за время существования накопительной системы инфляцию.

С 1 января этого года у вкладчиков пенсионных фондов появилась возможность выбирать не только НПФ, но и определенный инвестиционный портфель. Так, на данный момент фонды располагают двумя портфелями — консервативным и умеренным. В 2015 г. запланировано введение агрессивного портфеля. При данной модели вкладчики прямого воздействия на работу НПФ оказывать не будут, чего, собственно, и не требуется.

Таким образом, реформирование пенсионной системы будет проходить на трех уровнях: параметрическом, регулятивном и институциональном.

Параметрический уровень

Повышение пенсионного возраста, т.е. поэтапное повышение возраста женщин до уровня пенсионного возраста мужчин — об этом говорилось еще в Концепции реформирования системы пенсионного обеспечения в Казахстане от 19.03.1997 г.: «Предельный возраст выхода на пенсию мужчин и женщин будет постепенно, в период до 2016 года, повышен и выровнен».

По первоначальному варианту проекта пенсионной реформы предполагалось с 2014 г. увеличивать возраст выхода на пенсию женщин и постепенно довести его с нынешних 58 до 63 лет.

Согласно закону и решению Главы государства, поэтапное повышение пенсионного возраста для женщин начнется с 1 января 2018 г.

По примеру некоторых европейских стран законодательно устанавливается взаимосвязь между продолжительностью жизни и возрастом выхода на пенсию. Соответственно, если продолжительность жизни растет, то и пенсионерами люди становятся позже.

Кроме того, документом предусматривается ряд мер для повышения социальной защиты граждан, в том числе будет обеспечиваться дополнительная выплата обязательных пенсионных взносов для работающих женщин в период нахождения в отпусках по рождению и уходу за детьми за счет государства.

Повышение пенсионного возраста женщин связано с уменьшением трудового стажа работы на 1 января 1998 г. Более 12 % женщин, обратившихся за назначением пенсии в 2012 г., уже не имели полного трудового стажа, накопленного на 1 января 1998 г., а к 2018 г. полного стажа не будет у всех выходящих на пенсию женщин.

Пенсия женщин, выходящих на пенсию после 2018 г., будет включать:

- базовую пенсию;
- солидарную (трудовую) пенсию из бюджета, соответствующую трудовому стажу до 1 января 1998 г. При этом со временем размер трудовой пенсии может стать ниже устанавливаемого ежегодно минимального размера пенсии из-за неполного трудового стажа;
- накопительную пенсию из НПС в относительно небольших размерах, соответствующих пенсионным накоплениям.

По прогнозным расчетам, размер получаемой пенсии женщин будет составлять менее 40 % от прежнего среднемесячного заработка уже в этом десятилетии.

В таких условиях унификация пенсионного возраста предлагается для увеличения стажа участия женщин в накопительной пенсионной системе и увеличения объема пенсионных накоплений, что, соответственно, должно привести к повышению размера получаемой пенсии из НПС.

Ожидается также, что к этому времени в результате проведения структурных преобразований в НПС и повышения эффективности управления пенсионными активами увеличатся инвестиционные доходы, перечисляемые на индивидуальные пенсионные счета.

Повышение пенсионного возраста в настоящее время используют либо планируют использовать многие зарубежные страны.

Предложение по повышению пенсионного возраста женщин внесено в Правительство РК межведомственной рабочей комиссией. Обсуждение начато, и рабочая комиссия открыта для предложений и замечаний по этому вопросу.

Межведомственной комиссией при Правительстве РК предложен для обсуждения следующий вариант.

В соответствии с мировой практикой и отечественным опытом, который был реализован с 1996 по 2001 гг., повышение пенсионного возраста предлагается осуществлять постепенно, в течение 10 лет, увеличивая пенсионный возраст по 6 месяцев ежегодно начиная с 2014 г.

Это позволило бы:

- во-первых, провести его безболезненно для лиц предпенсионного возраста. Например, женщины, достигшие 58 лет, будут выходить на пенсию в 58,5 года, т.е. через 6 месяцев, кому 57 лет — через год, или в 59 лет;
- во-вторых, психологически подготовиться и адаптироваться к новым условиям (для поколений, которые будут выходить на пенсию в 63 года);
- в-третьих, принять меры по расширению возможностей продуктивной занятости для женщин. Правительство планирует разработать и реализовать специальные меры содействия занятости для женщин, находящихся в отпусках по уходу за детьми, самозанятых и безработных, а также женщин предпенсионного возраста.

Так как назначение пенсий из солидарной системы будет осуществляться до 2043 г., унификация пенсионного возраста будет касаться женщин, являющихся участниками как солидарной, так и накопительной пенсионной системы.

Повышение пенсионного возраста женщин будет сопровождаться определенными мероприятиями. Во-первых, это:

- повышение квалификации женщин — наемных работников, с отрывом и без отрыва от производства;
- вовлечение в продуктивную занятость самостоятельно занятых женщин в рамках Программы занятости 2020;
- расширение доступности микрокредитов для женщин, занимающихся предпринимательством или желающих открыть собственное дело;
- обучение женщин, находящихся в отпусках по уходу за ребенком, по выбранным ими профессиям;
- внесение изменений в Трудовой кодекс, предусматривающих ужесточение требований к работодателю в части прекращения трудовых отношений с женщинами предпенсионного возраста;
- субсидирование обязательных пенсионных взносов женщин, находящихся в отпусках по беременности и родам, а также в отпусках по уходу за ребенком.

Во-вторых, для женщин имеющих трудовой стаж до 1 января 1998 г., будет сохранено право раннего выхода на пенсию:

- в 53 года, при общем стаже не менее 20 лет, — женщинам, родившим 5 и более детей и воспитавшим их до восьмилетнего возраста;
- в 45 лет, при общем стаже не менее 20 лет, — женщинам, проживавшим в зонах чрезвычайного и максимального радиационного риска в период с 29 августа 1949 г. по 5 июля 1963 г. не менее 10 лет, в соответствии с Законом РК «О социальной защите граждан, пострадавших вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском испытательном ядерном полигоне».

Также в трудовой стаж засчитывается время ухода неработающей матери за малолетними детьми, но не более чем до достижения каждым ребенком возраста 3 лет, в пределах 12 лет в общей сложности.

В-третьих, для участниц НПС, при достаточности пенсионных накоплений, будет сохранено право назначения пенсионных выплат из НПС в 50 лет.

Мировая практика повышения пенсионного возраста женщин прослеживает адаптацию пенсионных систем к старению населения за счет повышения пенсионного возраста. В настоящее время это используют либо планируют использовать многие зарубежные страны (Великобритания, Германия, Франция, Норвегия, Швеция, Южная Корея, Чехия, Азербайджан, Украина, Эстония и др.).

При этом в 18 странах ЕС пенсионный возраст женщин уравнивается с пенсионным возрастом мужчин уже к 2020 г., пять стран планируют сделать это позже.

В прежнем законодательстве Казахстана предусматривалось осуществление добровольных пенсионных взносов вкладчиками за счет собственных средств в пользу работников, перечень профессий которых определяется Правительством. Ставка определялась соглашением сторон, но не должна была превышать 10 % от ежемесячного дохода работника. Естественно, если сейчас еще далеко не все компании честно делают взносы в пенсионные фонды, то о добровольных и говорить нечего. Данная система, к сожалению, не работала, поэтому, согласно Закону «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам пенсионного обеспечения» от 21.06.2013 г. общий размер выплат в накопительный пенсионный фонд будет доведен до 10 процентов от прежнего дохода работников. К существующим 10 % обязательных пенсионных отчислений граждан нужно ввести дополнительные пять процентов обязательных отчислений от работодателей.

Поэтапно увеличатся ставки обязательных профессиональных пенсионных взносов еще на пять процентов.

Как правило, повышение пенсионного возраста не имеет принудительного характера. Оно осуществляется гибко, наиболее щадящим для населения образом, при сохранении возможности выхода на пенсию в привычном пенсионном возрасте, но за счет соответствующей корректировки размера пенсии. Гражданам предоставляется возможность выбора и допускается гибкий выход на пенсию при наличии необходимого страхового стажа или достаточности пенсионных накоплений, дается право получения частичной пенсии (США, Канада, Франция, Италия, Германия, Дания, Нидерланды, Финляндия, Швеция и др.).

Повышение пенсионного возраста в большинстве случаев осуществляется поэтапно, с дифференциацией граждан/женщин, переводимых на новые условия, по возрасту и иным основаниям (многодетность, стаж работы во вредных для здоровья и тяжелых условиях труда, инвалидность и др.). Уровень повышения пенсионного возраста обычно составляет от 2 до 6 месяцев в год.

Например, в Южной Корее повышение пенсионного возраста для женщин до 65 лет будет осуществлено в течение 20 лет, во Франции — до 62 лет за 8 лет, в Украине — до 60 лет в течение 10 лет и т.д.

В отдельных случаях (Чехия) повышение осуществляется одномоментно, с установлением возраста лиц, переходящих на новые условия.

В соответствии с действующим законодательством в трудовой стаж женщин засчитывается время ухода неработающей матери за малолетними детьми, но не более чем до достижения каждым ребенком возраста 3 лет, в пределах 12 лет в общей сложности. Эта норма сохраняется и в предлагаемом законопроекте.

В этой связи при выходе на пенсию женщины, проживающие на селе, не работающие и не являющиеся участниками НПС, могут получать трудовую пенсию, минимальный размер которой соответствует 12 годам трудового стажа, а также базовую пенсию.

А для женщин, имеющих возможность и желающих работать в общественном производстве, будут реализованы меры по вовлечению их в продуктивную занятость как в рамках Программы занятости 2020, так и в рамках региональных программ.

Дополнительно для обеспечения непрерывности осуществления пенсионных взносов и увеличения объема пенсионных накоплений предлагается ввести субсидирование ОПВ женщин в период их нахождения в отпусках, связанных с рождением и уходом за детьми.

Предусматриваются также минимальные гарантии пенсионного обеспечения для лиц, достигших пенсионного возраста.

Регулятивный уровень

Будут пересмотрены требования к уставным капиталам, ликвидности, портфелям, оценке активов, уровню комиссии доходов и т.д.

По словам Г.Марченко, Национальный банк неоднократно предлагал снизить комиссионные, однако НПФ не прислушивались к их предложениям. Теперь есть большая вероятность, что максимальная ставка комиссионных будет снижена принудительно.

Институциональный уровень

Будут внесены поправки в законодательство, которые позволят пенсионным фондам зарабатывать высокие дивиденды для вкладчиков.

Руководители НПФ объясняют низкую доходность пенсионных фондов отсутствием возможности вкладывать пенсионные активы в выгодные ценные бумаги. Они предлагают государству пересмотреть существующую законодательную базу и позволить НПФ стать полноправными участниками фондового рынка и крупными отечественными инвесторами.

Не так давно Всемирный Банк предложил Казахстану передать все активы пенсионных фондов в руки одной иностранной компании, которая будет их вкладывать в экономику других странах. Это предложение вызвало бурю негативных откликов со стороны казахстанских экономистов. Григорий Марченко также выступает против подобной модели управления пенсионными активами и говорит о том, что уже сейчас НПФ достаточно хорошо работают на экономику страны. Однако он не отрицает возможности увеличить размер пенсионных активов, вкладываемых в ценные бумаги зарубежных эмитентов, с 40 до 50 %.

Отечественные эксперты-экономисты разделились на два лагеря по данному вопросу: одни категорически против накопительной системы и выступают за солидарную, другие, наоборот, не видят смысла возвращаться к последней. Есть и такие, кто выдвигает совершенно иные модели пенсионного обеспечения. Так, казахстановед Каирбек Нугманов предлагает перейти на принципиально новый уровень, где дети будут делать 10 % отчисления не в какие-то непонятные фонды, а непосредственно своим родителям. И чем больше детей у родителей, тем выше у них пенсия. На что будут жить люди, по каким-то причинам не имеющие детей, автор идеи не пояснил [5].

Таким образом, одним из наиболее важных моментов в успешности существования системы пенсионного обеспечения является не только увеличение доходности НПФ, но и снижение инфляции в стране. Однако на этот счет мнения хоть и едины, но эффективных и приносящих немедленный результат инструментов пока нет, как нет и точного ответа на вопрос, позволит ли очередное реформирование сделать пенсионную систему Казахстана надежной и устраивающей всех казахстанцев.

Правительство разработает комплекс мер по дальнейшей модернизации системы пенсионного обеспечения, а также механизмы эффективного инвестирования пенсионных активов в проекты наиболее перспективных отраслей экономики.

В результате всего сказанного выше можно констатировать, что кризис на мировом финансовом рынке оказал свое негативное влияние на деятельность накопительной пенсионной системы. С сегодняшняя ситуация — серьезный экзамен для накопительных пенсионных фондов. На деле проявляется надежность, которую некоторое время назад многие связывали в первую очередь с масштабами того или иного фонда.

Список литературы

1 Закон Республики Казахстан от 20 июня 1997 года № 136-ІО «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан» — [ЭР]. Режим доступа: <http://grantum.kz/ru/legislation/laws> Утратил силу в соответствии с Законом РК от 21 июня 2013 г. № 105-V

2 Пенсионная реформа (Казахстан, 1998 год). — [ЭР]. Режим доступа: <http://ru.wikipedia.org/wiki>

3 Нурмагамбетов Е. Пенсионная система Республики Казахстан на начало 2013 года — простые расчеты. — [ЭР]. Режим доступа: <http://kazbei.org/themes/169>

4 Есиркепов Ж. О прозрачности накопительных пенсионных фондов Республики Казахстан. — [ЭР]. Режим доступа: <http://www.dn.kz/>

5 Галат И. Как может выглядеть пенсионная реформа в Казахстане. — [ЭР]. Режим доступа: <http://vlast.kz/?art=898>

С.К.Амандықова, А.К.Рахымберлина

Қазақстан Республикасы зейнетақы жүйесіндегі реформаның өзекті мәселелері

Мақалада 1998 және 2013 жылдары жүргізілген зейнетақы реформаларына талдау жасалған. Авторлармен Қазақстан Республикасының зейнетақы заңнамаларының даму тарихын зерттеу арқылы 1998 жылғы зейнетақы реформасының негізгі нәтижелері анықталған. Сонымен қатар зейнетақы жинақтау қорларының инвестициялық портфелінің құрылымы бойынша статистикалық мәліметтер зерттеліп, ұсынылған. Зейнетақы реформасының параметрлік аспектілеріне ерекше көңіл бөлініп, Қазақстан Республикасының әйелдерінің зейнеткерлік мәртебесіне қатысты зейнетақы жүйесінің модернизациясы бойынша жекелеген сұрақтарға өз ойын білдірген.

S.K.Amandykova, A.K.Rakhimberlina

Some issues of the pension system reform in the Republic of Kazakhstan

In the article the authors have analyzed the pension reforms undertaken in 1998 and 2013. They are studied the history of the pension legislation of the Republic of Kazakhstan and identified the main results of the pension reform in 1998. Statistical data on the structures of the investment portfolio of pension savings funds are presented and studied. Authors paid a special attention to the parametric aspects of pension reform. The authors expressed their opinion on certain issues of modernization of the pension system, which concern the pension status of women in the Republic of Kazakhstan.

References

1 Law of the Republic of Kazakhstan from June 20, 1997, No. 136-ІО «About provision of pensions in the Republic of Kazakhstan». [ER]. Access mode: <http://grantum.kz/ru/legislation/laws null and void in accordance with the Law «About provision of pensions in the Republic of Kazakhstan» from June 21, 2013, 105-V>.

2 Pension Reform (Kazakhstan, 1998). [ER]. Access mode: <http://ru.wikipedia.org/wiki>.

3 Nurmagambetov E. The pension system of the Republic of Kazakhstan at the beginning of 2013 — simple calculations. [ER]. Access mode: <http://kazbei.org/themes/169>.

4 Esirkepov Zh. On the transparency of pension funds in the Republic of Kazakhstan. [ER]. Access mode: <http://www.dn.kz>.

5 Galati I. How may look the pension reform in Kazakhstan. [ER]. Access mode: <http://vlast.kz/?art=898>.