

1. Наименование концепции

Проект Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам пенсионного обеспечения и финансового рынка» (далее – проект закона).

2. Название законопроекта

Проект закона разработан во исполнение поручения Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева, данного в Послании народу Казахстана от 30 ноября 2015 года «Казахстан в новой глобальной реальности: рост, реформы, развитие», касательно передачи пенсионных активов под управление частных казахстанских или иностранных компаний.

В рамках исполнения указанного поручения Национальным Банком Республики Казахстан (далее – Национальный Банк) совместно с участниками финансового рынка на площадке ОЮЛ «Ассоциация финансовых организаций Казахстана» прорабатывался вопрос определения механизмов и процедур передачи пенсионных активов в частное управление.

Одновременно вопрос по реформированию системы управления пенсионными активами обсуждался на заседаниях Совета по экономической политике при Правительстве Республики Казахстан, на встрече представителей Сената Парламента Республики Казахстан с руководством АО «Единый накопительный пенсионный фонд» (далее – ЕНПФ), на заседаниях Общественного Совета ЕНПФ, а также широко освещался в средствах массовой информации.

Данная инициатива Национального Банка была поддержана Министерством национальной экономики Республики Казахстан в рамках VIII Конгресса финансистов, а также Министерством финансов Республики Казахстан.

Таким образом, в настоящее время можно отметить, что вопрос реформирования системы управления пенсионными активами получил широкое одобрение как на уровне бизнес-сообщества, так и среди экономического блока Правительства Республики Казахстан и широкой общественности.

Согласно Законам Республики Казахстан «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан», «О Национальном Банке Республики Казахстан», «О государственном регулировании, контроле и надзоре финансового рынка и финансовых организаций» на Национальный Банк возложены полномочия доверительного управляющего пенсионными активами и банка-кастодиана ЕНПФ, а также органа, ответственного за регулирование, контроль и надзор деятельности ЕНПФ.

Действующая модель управления пенсионными активами имеет ряд недостатков, выраженных, прежде всего в замене обязательств ранее функционировавших частных накопительных пенсионных фондов по обеспечению минимального уровня доходности пенсионных активов на обязательства государства, отсутствии конкурентного рынка по управлению пенсионными активами в интересах вкладчиков и права выбора у вкладчиков управляющей компании, соответственно, отсутствию вовлеченности населения в процесс повышения эффективности инвестирования их пенсионных сбережений.

Согласно Отчету Организации экономического сотрудничества и развития (далее – ОЭСР) от

2016 года «Перспективы пенсионных систем», «OECD Pension Outlook 2016» природа накопительных пенсионных систем эволюционирует. Возрастает значимость накопительных пенсионных систем, построенных на принципах «defined contribution» (далее – DC), в которых пенсионные выплаты напрямую зависят от индивидуальных пенсионных накоплений. При этом, поскольку в таких системах основные риски (инвестиционный риск и риск пережития) возлагается на вкладчиков, вкладчик активнее вовлекается в процесс управления своими накоплениями.

С учетом роста в мире пенсионных систем DC как наиболее финансово устойчивых моделей накопительных пенсионных систем, ОЭСР были переработаны «Ключевые принципы регулирования частных пенсионных систем» (Core Principles of Private Pension Regulation), среди которых выделена необходимость вовлечения вкладчиков в систему и установление стимулов для дополнительных взносов на длительное время.

На основании изложенного предлагается предоставление вкладчику права выбора инвестиционной стратегии и частной управляющей компании для передачи ей своих пенсионных накоплений в инвестиционное управление.

Такой подход полностью соответствует международной практике, а также позволит вкладчикам реализовать свое право на выбор наиболее эффективных инвестиционных стратегий, сформировать институциональную конкурентную среду на рынке услуг управляющих пенсионными активами и поэтапно отойти от монополии государства в управлении частными накоплениями граждан. Международный опыт также свидетельствует о том, что в странах с пенсионными системами DC, к которым также относится и Казахстан, выбор управляющего пенсионными активами осуществляет собственник пенсионных накоплений, которым является вкладчик, а не государство.

При этом Национальный Банк останется в качестве одного из управляющих пенсионными активами «по умолчанию» в отношении вкладчиков, неопределившихся в выборе управляющей компании, а также за Национальным Банком остается «эксклюзивное» право управлять пенсионными активами, сформированными за счет обязательных профессиональных пенсионных взносов, обязательных пенсионных взносов работодателя и обязательных пенсионных взносов лиц, достигших пенсионного возраста.

Одновременно в связи с передачей пенсионных активов в частные компании по выбору вкладчиков, также требуется совершенствование законодательства в области регулирования других финансовых организаций, которые осуществляют взаимодействие с ЕНПФ.

3. Обоснование необходимости разработки законопроекта

Проект закона разработан в следующих целях:

- 1) повышения заинтересованности населения в эффективности управления их пенсионными сбережениями посредством предоставления вкладчикам права выбора управляющей компании;
- 2) создания конкурентной среды на рынке коллективных инвестиций и возможности для выхода на отечественный рынок ценных бумаг институциональных инвесторов в лице организаций, осуществляющих инвестиционное управление пенсионными активами;

3) поэтапного снижения монополии государства и формирования рыночной системы управления частными пенсионными накоплениями граждан.

4. Цели принятия законопроекта

Предметом регулирования проекта закона являются общественные отношения, возникающие в сфере накопительного пенсионного обеспечения и финансового рынка.

5. Предмет регулирования законопроекта

Проект закона состоит из трех статей.

Статьей 1 предусматривается внесение изменений и дополнений в следующие Законы Республики Казахстан:

Гражданский кодекс Республики Казахстан (Общая часть) от 27 декабря 1994 года;

Гражданский кодекс Республики Казахстан (Особенная часть) от 1 июля 1999 года;

Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 года;

Кодекс Республики Казахстан от 25 декабря 2017 года «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» (Налоговый кодекс);

Закон Республики Казахстан 30 марта 1995 года «О Национальном Банке Республики Казахстан»;

Закон Республики Казахстан от 31 августа 1995 года «О банках и банковской деятельности в Республике Казахстан»;

Закон Республики Казахстан от 25 апреля 2001 года «О Банке Развития Казахстана»;

Закон Республики Казахстан от 2 июля 2003 года «О рынке ценных бумаг»;

Закон Республики Казахстан от 18 декабря 2000 года «О страховой деятельности»;

Закон Республики Казахстан от 4 июля 2003 года «О государственном регулировании, контроле и надзоре финансового рынка и финансовых организаций»;

Закон Республики Казахстан от 21 июня 2013 года «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан»;

Закон Республики Казахстан от 16 мая 2014 года «О разрешениях и уведомлениях»;

Закон Республики Казахстан от 26 июля 2016 года «О платежах и платежных системах».

Статьей 2 устанавливаются переходные положения.

Статьей 3 определяются сроки и порядок введения в действие проекта закона.

6. Структура законопроекта

По результатам проведенного правового мониторинга законодательных актов в области пенсионного обеспечения, а также рынка ценных бумаг противоречащие законодательству Республики Казахстан, устаревшие, коррупциогенные и неэффективно реализуемые нормы права не выявлены.

Вместе с тем ввиду воздействия различных глобальных процессов, влияния социальных и экономических факторов, а также динамичного технологического развития требуется регулярное совершенствование подходов, механизмов и инструментов осуществления деятельности в накопительной пенсионной системе и на рынке ценных бумаг.

7. Предполагаемые правовые и социально-экономические последствия, в случае принятия законопроекта

Эффект данного проекта закона в случае его принятия проявится в форме положительных правовых, социальных и экономических последствий в виде совершенствования законодательства Республики Казахстан в области пенсионного обеспечения, дальнейшего развития и улучшения системы управления пенсионными активами и рынка ценных бумаг, укрепления доверия населения к пенсионной системе Республики Казахстан.

Правовые последствия заключаются в:

- предоставлении вкладчикам права выбора управляющей компании для передачи своих пенсионных накоплений в инвестиционное управление.

Социально-экономические последствия в случае принятия проекта закона будут иметь следующие позитивные результаты:

- повышение заинтересованности вкладчиков в формировании своих пенсионных накоплений для обеспечения старости;

- повышение уровня доверия населения к накопительной пенсионной системе.

Отрицательных правовых и социально-экономических последствий в случае принятия проекта закона не предполагается.

Последствия криминогенного характера в результате принятия проекта закона не предполагаются.

8. Необходимость одновременного (последующего) проведения других

законодательных актов в соответствие с разрабатываемым законопроектом

Отсутствует.

9. Регламентированность предмета законопроекта иными словами НПА (список НПА)

Общественные отношения, рассматриваемые в рамках проекта закона, регламентированы действующим законодательством Республики Казахстан в сфере пенсионного обеспечения и рынка ценных бумаг, в частности Гражданским кодексом Республики Казахстан (Особенная часть), Гражданским кодексом Республики Казахстан (Общая часть), Кодексом Республики Казахстан «Об административных правонарушениях», Кодексом Республики Казахстан «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» (Налоговый кодекс), Законами Республики Казахстан от 31 августа 1995 года «О банках и банковской деятельности в Республике Казахстан», от 25 апреля 2001 года «О Банке Развития Казахстана», от 2 июля 2003 года «О рынке ценных бумаг», от 4 июля 2003 года «О государственном регулировании, контроле и надзоре финансового рынка и финансовых организаций», от 21 июня 2013 года «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан», от 16 мая 2014 года «О разрешениях и уведомлениях», от 26 июля 2016 года «О платежах и платежных системах» и другими.

10. Наличие зарубежного опыта

В целях дальнейшего совершенствования системы пенсионного обеспечения Национальным Банком был изучен опыт реформирования пенсионных систем разных стран, в том числе положительный опыт Норвегии, Швеции и Сингапура. Были проведены встречи с представителями государственных органов, определяющих политику в области пенсионного обеспечения данных стран.

Пенсионная система Норвегии состоит из трех уровней: государственная, профессиональная и частная пенсии.

Реформа государственной пенсионной системы Норвегии реализована в январе 2011 года. Основной целью и задачей реформы было создание экономически устойчивой системы, в частности в связи с демографическими трендами и увеличением расходов системы. Подготовка к данной реформе началась еще в 2001 году и законодательно одобрена Парламентом в 2009 году.

Одним из существенных преобразований в рамках реформы было реформирование деятельности Государственного пенсионного фонда «GLOBAL» и Государственного пенсионного фонда – Норвегия (бывший Государственный страховой фонд), который управляется специально созданной государственной компанией Folketrygdfondet, управляющей активами Национальной Страховой Схемы Норвегии.

В результате Глобальный фонд не является пенсионным фондом, а аналогично Национальному фонду Республики Казахстан, аккумулирует государственные доходы от нефтяной отрасли, и направляет трансферты в центральный бюджет в размере 4% от его

активов (средняя годовая инвестиционная доходность Фонда). В настоящее время рыночная стоимость Фонда составляет 800 млрд. евро или 290% от ВВП.

Активы Государственного пенсионного фонда – Норвегия рассматриваются в качестве резервов под долгосрочные государственные расходы, и формируются за счет превышения активов над обязательствами в Национальной Страховой Схеме Норвегии. Национальная Страховая Схема Норвегии входит в структуру бюджета и включает в себя взносы и выплаты по здравоохранению, безработице и пенсии. Инвестиционный доход, зарабатываемый Folketrygdfondet, не передается в бюджет и не перераспределяется. Нет никаких трансфертов между данным фондом и бюджетом, а также между данным фондом и Государственным пенсионным фондом – «GLOBAL».

Реформа системы государственного страхования в Норвегии включает в себя следующее:

- система государственного пенсионного обеспечения является солидарной системой, входит в состав государственного бюджета и предусматривает введение персонального учета пенсионных обязательств на «условных пенсионных счетах»;
- установка «актуарно справедливого» гибкого возраста выхода на пенсию (с 62 до 75 лет);
- введение в расчет размера пенсии автоматической корректировки в зависимости от фактической средней продолжительности жизни пенсионеров;
- индексация пенсий в соответствии с ростом средней заработной платы с учетом незначительного понижающего коэффициента.

Ставки взносов в систему пенсионного страхования определены в следующем размере: работники – 8.2%, пенсионеры – 5.1%, работодатели – от 0 до 14.1% (в зависимости от региональной принадлежности).

Государственная пенсия состоит из двух компонентов: пенсия, зависящая от размера доходов работника, получаемых в течение трудовой жизни (income-based pension), и гарантированная (минимальная) пенсия, предназначенная для лиц без постоянного дохода или с невысоким уровнем заработной платы.

Пенсионный условный капитал начисляется на индивидуальные условно-накопительные счета в размере 18.1% от годового дохода за каждый проработанный год в возрасте от 13 до 75 лет. Накопление пенсионных прав осуществляется не только за счет заработной платы от трудовой деятельности, но также за счет получения пособий по безработице, по уходу за ребенком, по болезни и пенсии по инвалидности, неоплачиваемого ухода за ребенком (дети до 6 лет), в период срочной военной службы. Индексация условных накоплений происходит в зависимости от роста средней зарплаты в стране.

В условиях гибкого возраста выхода на пенсию с 62 до 75 лет пенсия может быть получена только при условии достаточности условных накоплений. Расчет размера пенсии основывается на актуарной справедливости и корректируется с учетом ожидаемой продолжительности жизни и времени выхода на пенсию. Чем дольше отсрочка выхода на пенсию, тем больше размер годовой пенсии. Для получения полной гарантированной пенсии необходимо прожить в стране на протяжении 40 лет. Новая модель начисления пенсионных прав полностью реализована только для людей, родившихся в 1963 году и позже. Для лиц, рожденных между 1954 и 1962, применяются переходные правила. Для людей старшего

поколения пенсионные выплаты будут осуществляться по старой (дореформенной) модели.

Профессиональная пенсия начисляется в период трудовой занятости работника. В 2006 году в Норвегии была введена Обязательная профессиональная пенсия (ОТР). До этого трудовая пенсия была обязательной в государственном секторе и опциональной для частного. Все налогооблагаемые организации Норвегии должны отчислять взносы в профессиональные пенсионные планы своих сотрудников с минимальным уровнем взноса в размере 2% от заработной платы. Большинство профессиональных пенсионных планов в частном секторе являются планами DC типа (установленные взносы), а также DB типа (установленные выплаты). Все профессиональные планы государственного сектора относятся к DB типу.

Кроме того, в Норвегии применяются коллективные пенсионные договоры (AFP-план) для работников частного сектора. Данный план управляется Норвежской конфедерацией профсоюзов. AFP-план предполагает возможность досрочного выхода на пенсию. Однако с учетом все повышающейся продолжительности жизни населения, в будущем может возникнуть несоответствие активов и обязательств плана, в результате чего возникает необходимость реформирования данного компонента.

Для желающих увеличить размер накоплений при выходе на пенсию, существует возможность добровольных сбережений, а так же заключения пенсионных соглашений. К примеру, можно производить взносы в паевой инвестиционный фонд или заключить индивидуальный пенсионный договор с банком либо страховой организацией.

Пенсионная система Швеции имеет три уровня: государственная пенсионная система, обязательная профессиональная пенсия, добровольные частные пенсионные накопления. Компонентами государственной пенсионной системы Швеции являются план с условно-установленными взносами (NDC), премиальная (DC) и гарантированная пенсия.

Основными чертами Плана с условно-установленными взносами являются (NDC):

- наличие индивидуальных номинальных счетов, на которых формируются пенсионные обязательства в зависимости от размеров, продолжительности стажа и частоты взносов;
- соблюдение принципа солидарности поколений, при котором взносы работающих финансируют выплаты пенсионерам;
- индексация обязательств осуществляется на средний показатель роста производительности труда - 1,6% и фактическую инфляцию, за счет чего обеспечивается устойчивость коэффициента замещения к номинальной заработной плате;
- ежегодная автоматическая балансировка активов и обязательств, обеспечивающая финансовую устойчивость системы. Обязательства корректируются в сторону увеличения или снижения в зависимости от размера активов. Активы состоят из текущих и будущих взносов, буферного фонда и инвестиционного дохода от управления им. Активы и обязательства по текущим и будущим выплатам зависят от демографической, экономической и инвестиционной ситуации.

Буферный фонд NDC формировался начиная с 60-х годов прошлого столетия за счет превышения взносов над выплатами в условиях существования «старой» солидарной

системы. Средства буферного фонда используются для «автоматической балансировки». В настоящее время размеры буферного фонда составляют порядка 27 % к ВВП, или 12 % от суммы активов NDC. Активы буферного фонда равномерно распределены между 4 государственными управляющими компаниями с разными инвестиционными стратегиями, определяемыми совместно с представителями Шведского пенсионного агентства. Структура инвестиционного портфеля каждого из управляющих содержит различные финансовые инструменты как внутреннего, так и внешнего рынка. Доходы от управления активами каждого фонда составляют единый доход буферного фонда.

Основные характеристики премиальной пенсии (DC):

- взносы работающих накапливаются на их счетах и инвестируются в рыночные финансовые инструменты;
- финансовая устойчивость системы: обязательства эквивалентны активам, формирующимся за счет взносов и инвестиционного дохода;
- отсутствие государственной гарантии, что означает возложение инвестиционных рисков на самого вкладчика;
- право вкладчика на выбор инвестиционных управляющих компаний (максимальное количество 5 компаний из порядка 850 частных управляющих), накопления «неопределившихся» вкладчиков направляются в управляющую компанию «по умолчанию»;
- при выходе на пенсию за счет пенсионных накоплений вкладчиком приобретается пожизненный аннуитет. Возможно, приобретение аннуитета с участием в прибыли, а также совместного (супружеского) аннуитета.

Взносы в NDC и DC в совокупности составляют 18,5% от дохода работника: в NDC – 16%; в DC - 2,5%. 10,21% от облагаемой базы уплачивает работодатель, 7% - работник. Инвестиционная доходность по активам NDC и DC является рыночной, имеет значительную волатильность (от - 30% в 2002 и 2008 годах, до + 30% в 2009 году).

Основными характеристиками гарантированной пенсии являются:

- финансирование выплат из государственного бюджета за счет текущих налогов;
- назначение в случае, если суммарный размер пенсионных выплат из NDC и DC меньше установленного показателя.

По NDC и DC нижняя граница пенсионного возраста установлена на уровне 61 года, верхней границы нет: чем старше возраст выхода на пенсию, тем больше размер пенсионной выплаты. Пенсии выплачиваются в виде пожизненного аннуитета. Данный подход позволяет адаптировать систему к повышению ожидаемой продолжительности жизни населения. Гарантированные пенсии начинают выплачиваться по достижению 65 лет.

Шведская пенсионная модель в результате реформы, начатой в 1992 году, предусматривает:

- введение автоматической балансировки в солидарную систему, предполагающей ежегодное изменение размера пенсионных выплат в реальном выражении, как в сторону увеличения, так и снижения, что делает данную систему финансово устойчивой, но менее социально ориентированной;

- смещение акцента с солидарной системы на DC в условиях постепенно снижающегося размера буферного фонда по отношению к ВВП;
- при расчете выплаты учет заработной платы за каждый год работы;
- возможность более раннего и более позднего выхода на пенсию;
- предоставление права выбора вкладчику управляющей компании;
- увеличение индивидуального риска.

Центральный накопительный фонд Сингапура (Central Provident Fund “CPF”) играет ключевую роль в поддержке всех четырех уровней системы социального обеспечения Сингапура и является одним из важнейших элементов системы в целом. Его основной целью является обеспечение пенсионных, жилищных и медицинских потребностей населения. CPF был создан в качестве администратора национальной накопительной пенсионной системы (DC) в 1955 году под Британским колониальным правительством и на сегодняшний день является одним из лидирующих операторов пенсионных услуг в Азии.

В соответствии с законодательством о CPF (Central Provident Fund Act) участие в программах CPF является обязательным для всех трудоустроенных и самостоятельно занятых граждан Сингапура и лиц, получивших статус постоянного жителя (включая занятость на неполный рабочий день, временную занятость и полную занятость), а также для их работодателей.

Взносы работников и работодателей аккумулируются на четырех типах индивидуальных счетов вкладчиков в CPF:

Обычный счет (ОС) - накопления на обычном счете в основном предназначены для обеспечения пенсионных и жилищных потребностей, а также могут быть использованы для страхования, инвестиционной деятельности и на прочие разрешенные цели. Процент распределения общей суммы взносов работника и работодателя по индивидуальным счетам участника установлен таким образом, что в начале трудовой деятельности работника основная доля взносов зачисляется на его обычный счет, что позволяет ему приобрести свое первое жилье как можно раньше.

Специальный счет (СС) - накопления на специальном счете предназначены для пенсионных выплат и, при наличии достаточной суммы сбережений, могут инвестироваться участником по своему усмотрению в разрешенные финансовые инструменты.

Медицинский счет (МС) - накопления с медицинского счета могут быть использованы для покрытия расходов стационарного и амбулаторного лечения, как самого вкладчика, так и его близких членов семьи (супруг (-а), дети и родители), а также для приобретения полиса медицинского страхования (MediShield Life, ElderShield и частное медицинское страхование в установленных пределах). С приближением пенсионного возраста происходит увеличение доли взносов, распределяемой на медицинский счет.

Пенсионный счет (ПС) - при достижении вкладчиком 55 лет на его имя автоматически открывается пенсионный счет, на который переводятся накопления с обычного и специального счетов для формирования пенсионной суммы. Пенсионная сумма – это деньги, необходимые

для приобретения пожизненного пенсионного аннуитета для обеспечения вкладчиков CPF пожизненной ежемесячной пенсионной выплатой с наступлением пенсионного возраста.

Работники отчисляют обязательные взносы в зависимости от возраста, заработной платы и статуса (гражданин/постоянный житель Сингапура) работника, работодатели отчисляют взносы за работников.

Вкладчики CPF могут производить добровольные взносы на свои счета в CPF сверх обязательных взносов.

CPF инвестирует накопления вкладчиков в безрисковые специальные государственные облигации Сингапура (Special Singapore Government Securities, SSGS). Деньги, привлеченные с помощью SSGS, направляются в Валютное Управление Сингапура для их дальнейшей конвертации в зарубежные активы.

На пенсионные накопления в CPF начисляется гарантированная доходность до 5% годовых.

Специальная инвестиционная программа CPF (CPFIS) позволяет вкладчикам самостоятельно инвестировать сбережения с обычного и специального счета в ряд инвестиционных продуктов для преумножения своих накоплений.

Если человек не уверен в самостоятельном инвестировании, то он может оставить накопления на CPF счетах, на которые начисляется гарантированная доходность.

Инструменты, доступные для инвестиций в рамках CPFIS-OA (обычный счет) и CPFIS-SA (специальный счет) различаются. Вкладчик не может объединять сбережения своего обычного и специального счетов для приобретения одного инвестиционного продукта. Тем не менее, вкладчик может перевести средства со своего обычного счета на специальный и инвестировать в инструменты под CPFIS-SA. Такие переводы являются необратимыми.

Вкладчик может получить выплату в размере 5000 сингапурских долларов (3,706 долларов США) даже если он не в состоянии отложить на своем пенсионном счете полную или базовую пенсионную сумму. По своему усмотрению вкладчик может также продолжить хранить накопления на счетах CPF для получения доходности, а также участия в Инвестиционной программе CPFIS.

11. Предполагаемые финансовые затраты

Принятие данного проекта закона не повлечет затрат из государственного бюджета.

1. Наименование концепции

Проект Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам пенсионного обеспечения и финансового рынка» (далее – проект закона).

2. Название законопроекта

Проект закона разработан во исполнение поручения Президента Республики Казахстан Н.А. Назарбаева, данного в Послании народу Казахстана от 30 ноября 2015 года «Казахстан в новой глобальной реальности: рост, реформы, развитие», касательно передачи пенсионных активов под управление частных казахстанских или иностранных компаний.

В рамках исполнения указанного поручения Национальным Банком Республики Казахстан (далее – Национальный Банк) совместно с участниками финансового рынка на площадке ОЮЛ «Ассоциация финансовых организаций Казахстана» прорабатывался вопрос определения механизмов и процедур передачи пенсионных активов в частное управление.

Одновременно вопрос по реформированию системы управления пенсионными активами обсуждался на заседаниях Совета по экономической политике при Правительстве Республики Казахстан, на встрече представителей Сената Парламента Республики Казахстан с руководством АО «Единый накопительный пенсионный фонд» (далее – ЕНПФ), на заседаниях Общественного Совета ЕНПФ, а также широко освещался в средствах массовой информации.

Данная инициатива Национального Банка была поддержана Министерством национальной экономики Республики Казахстан в рамках VIII Конгресса финансистов, а также Министерством финансов Республики Казахстан.

Таким образом, в настоящее время можно отметить, что вопрос реформирования системы управления пенсионными активами получил широкое одобрение как на уровне бизнес-сообщества, так и среди экономического блока Правительства Республики Казахстан и широкой общественности.

Согласно Законам Республики Казахстан «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан», «О Национальном Банке Республики Казахстан», «О государственном регулировании, контроле и надзоре финансового рынка и финансовых организаций» на Национальный Банк возложены полномочия доверительного управляющего пенсионными активами и банка-кастодиана ЕНПФ, а также органа, ответственного за регулирование, контроль и надзор деятельности ЕНПФ.

Действующая модель управления пенсионными активами имеет ряд недостатков, выраженных, прежде всего в замене обязательств ранее функционировавших частных накопительных пенсионных фондов по обеспечению минимального уровня доходности пенсионных активов на обязательства государства, отсутствии конкурентного рынка по управлению пенсионными активами в интересах вкладчиков и права выбора у вкладчиков управляющей компании, соответственно, отсутствию вовлеченности населения в процесс повышения эффективности инвестирования их пенсионных сбережений.

Согласно Отчету Организации экономического сотрудничества и развития (далее – ОЭСР) от 2016 года «Перспективы пенсионных систем», «OECD Pension Outlook 2016» природа накопительных пенсионных систем эволюционирует. Возрастает значимость накопительных пенсионных систем, построенных на принципах «defined contribution» (далее – DC), в которых пенсионные выплаты напрямую зависят от индивидуальных пенсионных накоплений. При этом, поскольку в таких системах основные риски (инвестиционный риск и риск пережития) возлагается на вкладчиков, вкладчик активнее вовлекается в процесс управления своими накоплениями.

С учетом роста в мире пенсионных систем DC как наиболее финансово устойчивых моделей накопительных пенсионных систем, ОЭСР были переработаны «Ключевые принципы регулирования частных пенсионных систем» (Core Principles of Private Pension Regulation), среди которых выделена необходимость вовлечения вкладчиков в систему и установление стимулов для дополнительных взносов на длительное время.

На основании изложенного предлагается предоставление вкладчику права выбора инвестиционной стратегии и частной управляющей компании для передачи ей своих пенсионных накоплений в инвестиционное управление.

Такой подход полностью соответствует международной практике, а также позволит вкладчикам реализовать свое право на выбор наиболее эффективных инвестиционных стратегий, сформировать институциональную конкурентную среду на рынке услуг управляющих пенсионными активами и поэтапно отойти от монополии государства в управлении частными накоплениями граждан. Международный опыт также свидетельствует о том, что в странах с пенсионными системами DC, к которым также относится и Казахстан, выбор управляющего пенсионными активами осуществляет собственник пенсионных накоплений, которым является вкладчик, а не государство.

При этом Национальный Банк останется в качестве одного из управляющих пенсионными активами «по умолчанию» в отношении вкладчиков, неопределившихся в выборе управляющей компании, а также за Национальным Банком остается «эксклюзивное» право управлять пенсионными активами, сформированными за счет обязательных профессиональных пенсионных взносов, обязательных пенсионных взносов работодателя и обязательных пенсионных взносов лиц, достигших пенсионного возраста.

Одновременно в связи с передачей пенсионных активов в частные компании по выбору вкладчиков, также требуется совершенствование законодательства в области регулирования других финансовых организаций, которые осуществляют взаимодействие с ЕНПФ.

3. Обоснование необходимости разработки законопроекта

Проект закона разработан в следующих целях:

- 1) повышения заинтересованности населения в эффективности управления их пенсионными сбережениями посредством предоставления вкладчикам права выбора управляющей компании;
 - 2) создания конкурентной среды на рынке коллективных инвестиций и возможности для выхода на отечественный рынок ценных бумаг институциональных инвесторов в лице организаций, осуществляющих инвестиционное управление пенсионными активами;
 - 3) поэтапного снижения монополии государства и формирования рыночной системы управления частными пенсионными накоплениями граждан.
-

4. Цели принятия законопроекта

Предметом регулирования проекта закона являются общественные отношения, возникающие в сфере накопительного пенсионного обеспечения и финансового рынка.

5. Предмет регулирования законопроекта

Проект закона состоит из трех статей.

Статьей 1 предусматривается внесение изменений и дополнений в следующие Законы Республики Казахстан:

Гражданский кодекс Республики Казахстан (Общая часть) от 27 декабря 1994 года;

Гражданский кодекс Республики Казахстан (Особенная часть) от 1 июля 1999 года;

Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 года;

Кодекс Республики Казахстан от 25 декабря 2017 года «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» (Налоговый кодекс);

Закон Республики Казахстан 30 марта 1995 года «О Национальном Банке Республики Казахстан»;

Закон Республики Казахстан от 31 августа 1995 года «О банках и банковской деятельности в Республике Казахстан»;

Закон Республики Казахстан от 25 апреля 2001 года «О Банке Развития Казахстана»;

Закон Республики Казахстан от 2 июля 2003 года «О рынке ценных бумаг»;

Закон Республики Казахстан от 18 декабря 2000 года «О страховой деятельности»;

Закон Республики Казахстан от 4 июля 2003 года «О государственном регулировании, контроле и надзоре финансового рынка и финансовых организаций»;

Закон Республики Казахстан от 21 июня 2013 года «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан»;

Закон Республики Казахстан от 16 мая 2014 года «О разрешениях и уведомлениях»;

Закон Республики Казахстан от 26 июля 2016 года «О платежах и платежных системах».

Статьей 2 устанавливаются переходные положения.

Статьей 3 определяются сроки и порядок введения в действие проекта закона.

6. Структура законопроекта

По результатам проведенного правового мониторинга законодательных актов в области пенсионного обеспечения, а также рынка ценных бумаг противоречащие законодательству Республики Казахстан, устаревшие, коррупциогенные и неэффективно реализуемые нормы права не выявлены.

Вместе с тем ввиду воздействия различных глобальных процессов, влияния социальных и экономических факторов, а также динамичного технологического развития требуется регулярное совершенствование подходов, механизмов и инструментов осуществления деятельности в накопительной пенсионной системе и на рынке ценных бумаг.

7. Предполагаемые правовые и социально-экономические последствия, в случае принятия законопроекта

Эффект данного проекта закона в случае его принятия проявится в форме положительных правовых, социальных и экономических последствий в виде совершенствования законодательства Республики Казахстан в области пенсионного обеспечения, дальнейшего развития и улучшения системы управления пенсионными активами и рынка ценных бумаг, укрепления доверия населения к пенсионной системе Республики Казахстан.

Правовые последствия заключаются в:

- предоставлении вкладчикам права выбора управляющей компании для передачи своих пенсионных накоплений в инвестиционное управление.

Социально-экономические последствия в случае принятия проекта закона будут иметь следующие позитивные результаты:

- повышение заинтересованности вкладчиков в формировании своих пенсионных накоплений для обеспечения старости;

- повышение уровня доверия населения к накопительной пенсионной системе.

Отрицательных правовых и социально-экономических последствий в случае принятия проекта закона не предполагается.

Последствия криминогенного характера в результате принятия проекта закона не предполагаются.

8. Необходимость одновременного (последующего) проведения других законодательных актов в соответствии с разрабатываемым законопроектом

Отсутствует.

9. Регламентированность предмета законопроекта иными словами НПА (список

НПА)

Общественные отношения, рассматриваемые в рамках проекта закона, регламентированы действующим законодательством Республики Казахстан в сфере пенсионного обеспечения и рынка ценных бумаг, в частности Гражданским кодексом Республики Казахстан (Особенная часть), Гражданским кодексом Республики Казахстан (Общая часть), Кодексом Республики Казахстан «Об административных правонарушениях», Кодексом Республики Казахстан «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» (Налоговый кодекс), Законами Республики Казахстан от 31 августа 1995 года «О банках и банковской деятельности в Республике Казахстан», от 25 апреля 2001 года «О Банке Развития Казахстана», от 2 июля 2003 года «О рынке ценных бумаг», от 4 июля 2003 года «О государственном регулировании, контроле и надзоре финансового рынка и финансовых организаций», от 21 июня 2013 года «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан», от 16 мая 2014 года «О разрешениях и уведомлениях», от 26 июля 2016 года «О платежах и платежных системах» и другими.

10. Наличие зарубежного опыта

В целях дальнейшего совершенствования системы пенсионного обеспечения Национальным Банком был изучен опыт реформирования пенсионных систем разных стран, в том числе положительный опыт Норвегии, Швеции и Сингапура. Были проведены встречи с представителями государственных органов, определяющих политику в области пенсионного обеспечения данных стран.

Пенсионная система Норвегии состоит из трех уровней: государственная, профессиональная и частная пенсии.

Реформа государственной пенсионной системы Норвегии реализована в январе 2011 года. Основной целью и задачей реформы было создание экономически устойчивой системы, в частности в связи с демографическими трендами и увеличением расходов системы. Подготовка к данной реформе началась еще в 2001 году и законодательно одобрена Парламентом в 2009 году.

Одним из существенных преобразований в рамках реформы было реформирование деятельности Государственного пенсионного фонда «GLOBAL» и Государственного пенсионного фонда – Норвегия (бывший Государственный страховой фонд), который управляется специально созданной государственной компанией Folketrygdfondet, управляющей активами Национальной Страховой Схемы Норвегии.

В результате Глобальный фонд не является пенсионным фондом, а аналогично Национальному фонду Республики Казахстан, аккумулирует государственные доходы от нефтяной отрасли, и направляет трансферты в центральный бюджет в размере 4% от его активов (средняя годовая инвестиционная доходность Фонда). В настоящее время рыночная стоимость Фонда составляет 800 млрд. евро или 290% от ВВП.

Активы Государственного пенсионного фонда – Норвегия рассматриваются в качестве резервов под долгосрочные государственные расходы, и формируются за счет превышения активов над обязательствами в Национальной Страховой Схеме Норвегии. Национальная Страховая Схема Норвегии входит в структуру бюджета и включает в себя взносы и выплаты

по здравоохранению, безработице и пенсии. Инвестиционный доход, зарабатываемый Folketrygdfondet, не передается в бюджет и не перераспределяется. Нет никаких трансфертов между данным фондом и бюджетом, а также между данным фондом и Государственным пенсионным фондом – «GLOBAL».

Реформа системы государственного страхования в Норвегии включает в себя следующее:

- система государственного пенсионного обеспечения является солидарной системой, входит в состав государственного бюджета и предусматривает введение персонального учета пенсионных обязательств на «условных пенсионных счетах»;
- установка «актуарно справедливого» гибкого возраста выхода на пенсию (с 62 до 75 лет);
- введение в расчет размера пенсии автоматической корректировки в зависимости от фактической средней продолжительности жизни пенсионеров;
- индексация пенсий в соответствии с ростом средней заработной платы с учетом незначительного понижающего коэффициента.

Ставки взносов в систему пенсионного страхования определены в следующем размере: работники – 8.2%, пенсионеры – 5.1%, работодатели – от 0 до 14.1% (в зависимости от региональной принадлежности).

Государственная пенсия состоит из двух компонентов: пенсия, зависящая от размера доходов работника, получаемых в течение трудовой жизни (income-based pension), и гарантированная (минимальная) пенсия, предназначенная для лиц без постоянного дохода или с невысоким уровнем заработной платы.

Пенсионный условный капитал начисляется на индивидуальные условно-накопительные счета в размере 18.1% от годового дохода за каждый проработанный год в возрасте от 13 до 75 лет. Накопление пенсионных прав осуществляется не только за счет заработной платы от трудовой деятельности, но также за счет получения пособий по безработице, по уходу за ребенком, по болезни и пенсии по инвалидности, неоплачиваемого ухода за ребенком (дети до 6 лет), в период срочной военной службы. Индексация условных накоплений происходит в зависимости от роста средней зарплаты в стране.

В условиях гибкого возраста выхода на пенсию с 62 до 75 лет пенсия может быть получена только при условии достаточности условных накоплений. Расчет размера пенсии основывается на актуарной справедливости и корректируется с учетом ожидаемой продолжительности жизни и времени выхода на пенсию. Чем дольше отсрочка выхода на пенсию, тем больше размер годовой пенсии. Для получения полной гарантированной пенсии необходимо прожить в стране на протяжении 40 лет. Новая модель начисления пенсионных прав полностью реализована только для людей, родившихся в 1963 году и позже. Для лиц, рожденных между 1954 и 1962, применяются переходные правила. Для людей старшего поколения пенсионные выплаты будут осуществляться по старой (дореформенной) модели.

Профессиональная пенсия начисляется в период трудовой занятости работника. В 2006 году в Норвегии была введена Обязательная профессиональная пенсия (ОТР). До этого трудовая пенсия была обязательной в государственном секторе и опциональной для частного. Все налогооблагаемые организации Норвегии должны отчислять взносы в профессиональные пенсионные планы своих сотрудников с минимальным уровнем взноса в размере 2% от

заработной платы. Большинство профессиональных пенсионных планов в частном секторе являются планами DC типа (установленные взносы), а также DB типа (установленные выплаты). Все профессиональные планы государственного сектора относятся к DB типу.

Кроме того, в Норвегии применяются коллективные пенсионные договоры (AFP-план) для работников частного сектора. Данный план управляется Норвежской конфедерацией профсоюзов. AFP-план предполагает возможность досрочного выхода на пенсию. Однако с учетом все повышающейся продолжительности жизни населения, в будущем может возникнуть несоответствие активов и обязательств плана, в результате чего возникает необходимость реформирования данного компонента.

Для желающих увеличить размер накоплений при выходе на пенсию, существует возможность добровольных сбережений, а так же заключения пенсионных соглашений. К примеру, можно производить взносы в паевой инвестиционный фонд или заключить индивидуальный пенсионный договор с банком либо страховой организацией.

Пенсионная система Швеции имеет три уровня: государственная пенсионная система, обязательная профессиональная пенсия, добровольные частные пенсионные накопления. Компонентами государственной пенсионной системы Швеции являются план с условно-установленными взносами (NDC), премиальная (DC) и гарантированная пенсия.

Основными чертами Плана с условно-установленными взносами являются (NDC):

- наличие индивидуальных номинальных счетов, на которых формируются пенсионные обязательства в зависимости от размеров, продолжительности стажа и частоты взносов;
- соблюдение принципа солидарности поколений, при котором взносы работающих финансируют выплаты пенсионерам;
- индексация обязательств осуществляется на средний показатель роста производительности труда - 1,6% и фактическую инфляцию, за счет чего обеспечивается устойчивость коэффициента замещения к номинальной заработной плате;
- ежегодная автоматическая балансировка активов и обязательств, обеспечивающая финансовую устойчивость системы. Обязательства корректируются в сторону увеличения или снижения в зависимости от размера активов. Активы состоят из текущих и будущих взносов, буферного фонда и инвестиционного дохода от управления им. Активы и обязательства по текущим и будущим выплатам зависят от демографической, экономической и инвестиционной ситуации.

Буферный фонд NDC формировался начиная с 60-х годов прошлого столетия за счет превышения взносов над выплатами в условиях существования «старой» солидарной системы. Средства буферного фонда используются для «автоматической балансировки». В настоящее время размеры буферного фонда составляют порядка 27 % к ВВП, или 12 % от суммы активов NDC. Активы буферного фонда равномерно распределены между 4 государственными управляющими компаниями с разными инвестиционными стратегиями, определяемыми совместно с представителями Шведского пенсионного агентства. Структура инвестиционного портфеля каждого из управляющих содержит различные финансовые инструменты как внутреннего, так и внешнего рынка. Доходы от управления активами каждого

фонда составляют единый доход буферного фонда.

Основные характеристики премиальной пенсии (DC):

- взносы работающих накапливаются на их счетах и инвестируются в рыночные финансовые инструменты;
- финансовая устойчивость системы: обязательства эквивалентны активам, формирующимся за счет взносов и инвестиционного дохода;
- отсутствие государственной гарантии, что означает возложение инвестиционных рисков на самого вкладчика;
- право вкладчика на выбор инвестиционных управляющих компаний (максимальное количество 5 компаний из порядка 850 частных управляющих), накопления «неопределившихся» вкладчиков направляются в управляющую компанию «по умолчанию»;
- при выходе на пенсию за счет пенсионных накоплений вкладчиком приобретается пожизненный аннуитет. Возможно, приобретение аннуитета с участием в прибыли, а также совместного (супружеского) аннуитета.

Взносы в NDC и DC в совокупности составляют 18,5% от дохода работника: в NDC – 16%; в DC - 2,5%. 10,21% от облагаемой базы уплачивает работодатель, 7% - работник. Инвестиционная доходность по активам NDC и DC является рыночной, имеет значительную волатильность (от - 30% в 2002 и 2008 годах, до + 30% в 2009 году).

Основными характеристиками гарантированной пенсии являются:

- финансирование выплат из государственного бюджета за счет текущих налогов;
- назначение в случае, если суммарный размер пенсионных выплат из NDC и DC меньше установленного показателя.

По NDC и DC нижняя граница пенсионного возраста установлена на уровне 61 года, верхней границы нет: чем старше возраст выхода на пенсию, тем больше размер пенсионной выплаты. Пенсии выплачиваются в виде пожизненного аннуитета. Данный подход позволяет адаптировать систему к повышению ожидаемой продолжительности жизни населения. Гарантированные пенсии начинают выплачиваться по достижению 65 лет.

Шведская пенсионная модель в результате реформы, начатой в 1992 году, предусматривает:

- введение автоматической балансировки в солидарную систему, предполагающей ежегодное изменение размера пенсионных выплат в реальном выражении, как в сторону увеличения, так и снижения, что делает данную систему финансово устойчивой, но менее социально ориентированной;
- смещение акцента с солидарной системы на DC в условиях постепенно снижающегося размера буферного фонда по отношению к ВВП;
- при расчете выплаты учет заработной платы за каждый год работы;
- возможность более раннего и более позднего выхода на пенсию;

- предоставление права выбора вкладчику управляющей компании;
- увеличение индивидуального риска.

Центральный накопительный фонд Сингапура (Central Provident Fund “CPF”) играет ключевую роль в поддержке всех четырех уровней системы социального обеспечения Сингапура и является одним из важнейших элементов системы в целом. Его основной целью является обеспечение пенсионных, жилищных и медицинских потребностей населения. CPF был создан в качестве администратора национальной накопительной пенсионной системы (DC) в 1955 году под Британским колониальным правительством и на сегодняшний день является одним из лидирующих операторов пенсионных услуг в Азии.

В соответствии с законодательством о CPF (Central Provident Fund Act) участие в программах CPF является обязательным для всех трудоустроенных и самостоятельно занятых граждан Сингапура и лиц, получивших статус постоянного жителя (включая занятость на неполный рабочий день, временную занятость и полную занятость), а также для их работодателей.

Взносы работников и работодателей аккумулируются на четырех типах индивидуальных счетов вкладчиков в CPF:

Обычный счет (ОС) - накопления на обычном счете в основном предназначены для обеспечения пенсионных и жилищных потребностей, а также могут быть использованы для страхования, инвестиционной деятельности и на прочие разрешенные цели. Процент распределения общей суммы взносов работника и работодателя по индивидуальным счетам участника установлен таким образом, что в начале трудовой деятельности работника основная доля взносов зачисляется на его обычный счет, что позволяет ему приобрести свое первое жилье как можно раньше.

Специальный счет (СС) - накопления на специальном счете предназначены для пенсионных выплат и, при наличии достаточной суммы сбережений, могут инвестироваться участником по своему усмотрению в разрешенные финансовые инструменты.

Медицинский счет (МС) - накопления с медицинского счета могут быть использованы для покрытия расходов стационарного и амбулаторного лечения, как самого вкладчика, так и его близких членов семьи (супруг (-а), дети и родители), а также для приобретения полиса медицинского страхования (MediShield Life, ElderShield и частное медицинское страхование в установленных пределах). С приближением пенсионного возраста происходит увеличение доли взносов, распределяемой на медицинский счет.

Пенсионный счет (ПС) - при достижении вкладчиком 55 лет на его имя автоматически открывается пенсионный счет, на который переводятся накопления с обычного и специального счетов для формирования пенсионной суммы. Пенсионная сумма – это деньги, необходимые для приобретения пожизненного пенсионного аннуитета для обеспечения вкладчиков CPF пожизненной ежемесячной пенсионной выплатой с наступлением пенсионного возраста.

Работники отчисляют обязательные взносы в зависимости от возраста, заработной платы и статуса (гражданин/постоянный житель Сингапура) работника, работодатели отчисляют взносы за работников.

Вкладчики CPF могут производить добровольные взносы на свои счета в CPF сверх обязательных взносов.

CPF инвестирует накопления вкладчиков в безрисковые специальные государственные облигации Сингапура (Special Singapore Government Securities, SSGS). Деньги, привлеченные с помощью SSGS, направляются в Валютное Управление Сингапура для их дальнейшей конвертации в зарубежные активы.

На пенсионные накопления в CPF начисляется гарантированная доходность до 5% годовых.

Специальная инвестиционная программа CPF (CPFIS) позволяет вкладчикам самостоятельно инвестировать сбережения с обычного и специального счета в ряд инвестиционных продуктов для преумножения своих накоплений.

Если человек не уверен в самостоятельном инвестировании, то он может оставить накопления на CPF счетах, на которые начисляется гарантированная доходность.

Инструменты, доступные для инвестиций в рамках CPFIS-OA (обычный счет) и CPFIS-SA (специальный счет) различаются. Вкладчик не может объединять сбережения своего обычного и специального счетов для приобретения одного инвестиционного продукта. Тем не менее, вкладчик может перевести средства со своего обычного счета на специальный и инвестировать в инструменты под CPFIS-SA. Такие переводы являются необратимыми.

Вкладчик может получить выплату в размере 5000 сингапурских долларов (3,706 долларов США) даже если он не в состоянии отложить на своем пенсионном счете полную или базовую пенсионную сумму. По своему усмотрению вкладчик может также продолжить хранить накопления на счетах CPF для получения доходности, а также участия в Инвестиционной программе CPFIS.

11. Предполагаемые финансовые затраты

Принятие данного проекта закона не повлечет затрат из государственного бюджета.
