



Предимствата на частната пенсионна система

Автори: Георги Ангелов, Мартин Димитров и Димитър Чобанов

“Радикалната реформа на осигурителната система е следващата велика либерална реформа, несъмнено толкова значителна промяна колкото приватизацията на държавните предприятия – също определяна преди време като утопична. По отношение на пенсиите Латинска Америка показва начина. Нека светът я последва.”

The Economist, June 12, 1999

Проблемите на сегашната разходно-покривна пенсионна система в България

1/ Високи осигурителни вноски за пенсия (29% от дохода за повечето наети). Липса на стимул за осигуряващите се да се осигуряват върху по-голяма сума от минималната заплата, поради преразпределителната схема на цялата система. Тоест, този, който плаща повече, не получава повече блага, а за всички се гарантира средно ниво в някакъв диапазон. Хората не са мотивирани да заделят повече от сегашния доход за бъдещо потребление.

2/ Стимули за избягване на плащането на осигуровките чрез укриване на доходи. Изследвания на сенчестата икономика в България показват, че най-съществен проблем и съответно най-често избягвано плащане са социално-осигурителните вноски. Обикновено социалните плащания се разбират от гражданите като де факто данъци.

3/ Намаление на стимулите за труд и предприемачество. Премахването на личната отговорност е опасна илюзия, която създава системата на "общественото осигуряване". Най-общо казано, колкото повече хора разчитат на друг да взема решенията вместо тях, толкова по-голям е общият морален риск в системата. Това води до намаляване на предвидимостта и съответно до по-ниски шансове за всеки един участник в нея. Всичко това се обяснява с принципа на "солидарност". Солидарност обаче трудно може да има, когато тези, които дават, са по-малко от тези, които чакат да получат. Обикновено солидарността действа, когато преобладаващата част от обществото създават доход, и съответно - плащат - а малка и ограничена група, изпаднали в нужда, получават.

4/ Изкривявания на пазарната среда и загуба на благосъстояние, породени от високите осигурителни ставки. Тъй като спестяването по дефиниция е отложено потребление, разходно-покривната система не е система за спестяване. Спестяването в истинския смисъл е отлагане на потребление, което се изразява в увеличени възможности за създаване на богатство в бъдеще. Спестяването обаче, винаги е вече създаден доход и никога обещание за създаване на доход. На практика се получава така, че принудителното изземване на доход и изкривяването на пазарната среда, оказват негативно влияние върху нормата на спестяване, което намалява потенциала в икономиката за растеж.

Освен намаляване стимулите за производителна дейност други негативи от разходно-покривната система следват от обстоятелството, че ползите за облагодетелстваните от трансферите са по-малки от разходите за тези, които плащат осигуровките. Тези нетни разходи са породени от изкривяванията, които трансферите поражда в пазарите - например осигуровките представляват клин между това, което плаща работодателят и това, което получава работникът. В

момента този клин е около 41% (на база на средната работна заплата в момента), което значително намалява стимулите за работа и количеството труд. Част от разходите за пенсии се финансират от други данъци, които също пораждат подобни изкривявания. Изчисляването на тези разходи не е лесно, но може да се приложи правилото, което Робърт Хан и Джон Хърд приемат за най-приемливо при изчисление на загубите от трансфери (Robert W. Hahn and John A. Hird, "The Costs and Benefits of Regulation: Review and Synthesis," Yale Journal on Regulation 8, 1990). Това правило е 3:1, т.е. всеки 3 лева трансфер пораждат 1 лев загуба заради неефективност. Като се има предвид, че разходите за пенсии са 3,37 милиарда лева, то загубите са около 1,1 милиарда лева годишно.

5/ Намаляване гъвкавостта на пазара на труда в резултат на въвеждането на административно регулиране (минимални прагове и регистрация на трудовите договори). Работещите са регулативно задължени да плащат върху по-високи осигурителни прагове, съгласно упражняваната професия. Тоест икономическата мотивация е за плащане на минимални вноски за осигуряване, но се получава административна принуда за по-високи вноски. Логично е в тази ситуация много фирми да изчезнат от полезрението на НОИ (в средносрочен и дългосрочен план).

6/ Ниски пенсии (110 лева средна пенсия). Както и да разсъждаваме размерът на пенсиите е един от най-добрите показатели за мерене на успеха на една пенсионна система. В настоящото положение трудно човек би могъл да съществува с предлаганата от НОИ пенсия.

7/ Натрупване на имплицитен (скрит) дълг. Държавната пенсионна система обещава на бъдещите пенсионери да получават някаква, макар и не точно определена, пенсия. Така правителството влиза в скрит дълг, а именно задължението да плаща в бъдеще на определена група граждани. Единственият начин за изплащане на този дълг е облагане на бъдещите поколения по подобие на сега действащото законодателство.

Противно на общоприетото разбиране, преходът към частна система не носи нови разходи на правителството или икономиката. Той всъщност ще извади наяве един скрит и непокрит досега пасив и ще принуди политиците да намерят начин да доставят това, което са обещали.

8/ Няма натрупване на капитал в индивидуални сметки. Система на частни сметки би дала на пенсионерите ясно определени права на собственост по отношение на техните пенсии. Те могат да теглят парите си по определен план, да ги оставят в наследство или да си купят индексирани анюитети от застрахователна компания.

9/ Морален аргумент. Разходно-покривната публична пенсионна система е колективистка схема, която лишава индивидите от свободата да организират собствения си живот и да планират бъдещето си. Една частна система, основана на задължителни пенсионни сметки, лимитира принудата до минимум (минималните спестявания) и следователно максимизира свободата на избор.

10/ Аргумент за възвращаемостта. Разходно-покривните системи са по своята същност добра сделка за най-ранно включилите се участници в системата. С течение на времето обаче това, което е всъщност една финансова пирамида, започва да експроприира доход от по-младите работници. Една частна пенсионна система би осигурила по-висока норма на възвръщаемост, дори ако всички спестявания са инвестирани в държавни книжа с нулев риск.

11/ Демографските проблеми в България допълнително влошават перспективите пред действащата разходно-покривна система. Често се правят аналогии с други страни, най-вече от Западна Европа като Германия, Великобритания или Швейцария. Разликата между България и тези страни е, че България има нетен отлив на емигранти, докато във въпросните страни има нетен прилив. Когато в едно общество постоянно се увеличава броят на работоспособните, тогава разходно-покривният модел, основан на преразпределение, е възможен (въпреки че отново е проблематичен). Когато работоспособните постоянно намаляват, такъв модел е обречен на провал.

Друг съществен момент е, че в страни като Германия или Великобритания много имигранти внасят средства в осигурителните системи, като в следствие не се пенсионира в тази страна. Това дава известна допълнителна опора на тези системи, но дори в тези страни проблемите пред разходно-покривните системи нарастват и предизвикват все повече обществено обсъждане. Разликата с България, както посочихме по-горе, е че има нетен отлив на мигранти, което допълнително задълбочава рисковете пред пенсионната система.

12/ Съществен е и проблемът с доверието в правителството в България. Твърде често сме свидетели затова как различни правителства не си изпълняват обещанията. Така че е напълно възможно пенсионните условия да бъдат променени значително през годините и хората да се окажат подведени. При това положение е напълно нормално гражданите да разглеждат сегашната пенсионна система с недоверие и да се стремят да намаляват участието си в нея.

13/ По-добри финансови резултати на частните фондове. Доклад на Естел Джеймс от Националния център за икономически анализи прави преглед на реформирането на пенсионно осигурителните системи по света, с пълно или частично въвеждане на частно пенсионно осигуряване. Според данните от изследването повече от 80 милиона трудещи се по света имат възможност да се осигуряват и в индивидуални партии (в повечето случаи частично частно пенсионно осигуряване). Става въпрос за Чили, Швейцария, Холандия, Великобритания, Аржентина, Австралия, Колумбия, Дания, Перу, Унгария, Казахстан, Боливия, Мексико, Уругвай, Салвадор, Полша, Хонконг и Швеция (подрезждането е според годината на въвеждане на реформата, а периода е 1982-2000 г.). Авторът сравнява ефективността на частните и държавните фондове с показателя – брутна доходност на фонда минус нарастването на дохода на глава от населението. Средните стойности на индикатора показват положителна възвращаемост от 4% за частните фондове и отрицателна възвращаемост от 8,4% за държавните фондове по света. Именно значителната разлика в рентабилността ще бъде предпоставка за все повече страни да възприемат или да увеличават относителния дял на частното осигуряване. Колкото повече това се отлага във времето, трудностите и проблемите постоянно ще се увеличават.

Какво предлагаме?

1. Закриване на сегашната пенсионна система от разходопокривен тип - хората да не плащат повече осигуровки на държавния фонд и следователно да не получават пенсии от държавното обществено осигуряване, а да правят вноски в лична пенсионна сметка в частен пенсионен фонд;

2. Осигуряващият се внася задължително 8% от заплатата си до определен максимум;
3. Вноските в пенсионните фондове, включително и тези над задължителните 8%, и възвръщаемостта на фондовете, която се разпределя по сметките на осигурените, са освободени от данъци, Пенсията се облага според данъчната скала за доходите на физическите лица в момента на получаването ѝ;
4. Няма ограничение за възрастта, при която се придобива право на пенсия – осигуряващият се може да се пенсионира на всякаква възраст стига натрупаната сума по сметката му да е достатъчна за гарантиране на пенсия в размер на поне 50% от средния му доход през последните 10 години. Определянето размера на пенсията зависи от натрупаните средства по сметката на осигуряващия се и от очакваната продължителност на живота му.

Пенсионни фондове и дружества

Работникът може индивидуално да си избере всяка една от компаниите, управляващи пенсионни фондове, като на пазара могат да участват свободно всякакви местни и чуждестранни компании с цел засилване на конкуренцията. Всяко пенсионно дружество може да управлява едновременно няколко фонда (пенсионните компании и в момента управляват по 3 фонда - универсален, професионален и доброволен), които се различават според склонността си за поемане на риск.

Не се предвиждат ограничения за инструментите, в които да се инвестира, не съществува изискване за инвестиране в държавни ценни книжа и средствата могат да бъдат насочени както в страната, така и в чужбина. Както и според съществуващото в момента законодателство средствата на пенсионното дружество са отделени от тези на пенсионните фондове, които то управлява и следователно пенсионното дружество може да фалира без този фалит да засегне сметките на работниците, които се осигуряват във фондовете, управлявани от това дружество.

Участниците в тази система могат да сменят пенсионното си дружество, а също така и пенсионния си фонд в рамките на едно дружество. На всеки работник се издава книжка, в която се отразява движението на средствата по неговата сметка и през определен период (например 3 месеца) всеки осигуряващ се получава извлечение за парите по сметката си. Освен това пенсионните фондове и пенсионните дружества са задължени да публикуват поне на всеки 6 месеца одитирани отчети за финансовото си състояние, за доходността от инвестициите си и за административните си разходи.

При пенсиониране осигурените в реформираната система ще имат няколко възможности за използване на парите в своите сметки. Едната от тях ще бъде да получават анюитети - еднакви месечни пенсии, втората е да се теглят при поискване различни ограничени по размер суми, а третата е да се използва комбинация от предходните две. Така се дава възможност на хората свободно да избират изразходването на парите си в зависимост от своите нужди. При смърт на осигурения останалите средства по индивидуалната му сметка се разпределят сред наследниците му.

Доходността на пенсионните фондове (като се имат предвид и таксите им) вероятно ще е между 8 и 10%. Основанията за това очакване са следните:

1. Според Комисията за финансов надзор средната доходност на българските пенсионни фондове през 2003 година е 11% (като има фондове и с 13-14% доходност). След изваждане на таксата за инвестиране от 1% се получава средна доходност от 10%. При това тази доходност е постигната при сегашните прекалено рестриктивни изисквания към инвестициите на фондовете, голяма част от които ще отпаднат при влизането в Европейския съюз.
2. Между 1925 и 2000 година средната доходност от акциите на големите компании в САЩ е 8% след отчитане на инфлацията, а доходността от акциите на малките компании е над 9% реално.
3. Средната доходност на пенсионните фондове в Чили за последните 23 години е 10% след отчитане на инфлацията. При доходност между 8 и 10% годишно един човек, който работи 43 години и внася 8% от средната заплата в личната си пенсионна сметка, ще получава пенсия, която е поне 60% от средната работна заплата. За сравнение – сега се внасят 26% в държавен пенсионен фонд, а обещаваната пенсия е около 25% от средната работна заплата.

Как да се премине от старата система към новата?

Сегашната разходопокривна пенсионна система е тотално фалирала – тя осигурява ниски пенсии (и обещава ниски пенсии и в бъдеще) и в същото време отнема огромни осигурителни вноски от работещите. Така тя намалява икономическия растеж и не защитава възрастните (това твърдение не е само наше – то е подкрепено и от Световната банка). Частната капиталонатрупваща система има очевидни предимства – по-високи пенсии, по-ниски осигуровки, лични пенсионни фондове, по-висок икономически растеж и т.н. Ясно е, че е необходимо да се премине от разходопокривната към капиталонатрупващата система. Ясно е също така, че това ще донесе изключително големи ползи за гражданите и икономиката. За да се извърши преминаване от едната система към другата, обаче, е нужно да се покрият известни разходи, които ще възникнат от прехода към новата система. Тези разходи са много по-ниски от дългосрочните ползи, но трябва да се направят в момента. По-конкретно, става дума за разходите за финансиране на намалените приходи в бюджета заради намалението на осигурителните вноски.

Какви са разходите?

Разходите за пенсии са около 3.13 милиарда лева. Значителна част от тях, обаче, се осигуряват чрез субсидия от държавния бюджет. По тази причина приходите от осигурителни вноски са около 2.5 милиарда лева. Част от тези средства, обаче, също се осигуряват от бюджета – става въпрос най-вече за осигурителните вноски на бюджетните служители, които са над 700 милиона лева. Следователно от частния сектор в бюджетна на държавния пенсионен фонд влизат около 1.8 милиарда лева. Тези приходи в бюджета ще бъдат загубени при извършване на пенсионната реформа и трябва да се намерят източници за покриването им.

Как да се покрият разходите?

При бюджет, който през 2004 година ще надхвърли 15 милиарда лева и в страна, в която държавата финансира множество неефективни дейности не представлява

изключителна трудност да се намери източник на 1.8 милиарда лева за извършване на една изключително важна реформа, каквато е пенсионната. Какви са източниците на средства?

1. Намалението на осигуровките в резултат на реформата и въвеждането на лични частни пенсионни сметки ще намали стимулите за укриване на доходи. Това означава, че приходите в бюджета от данъци и осигуровки ще се увеличат с най-малко 200 милиона лева.
2. Субсидиите за нефинансови предприятия са над 600 милиона лева и е нормално те да се премахнат.
3. Заетите в бюджетната сфера са твърди много - 440 хиляди души и за тях се правят разходи в размер на 1.63 милиарда лева. Едно умерено ограничаване на тези разходи би могло да донесе поне 200 милиона лева.
4. Разходите за издръжка са около 2.3 милиарда лева (в тези разходи се включват разходи за командировки, материали, телефони, горива и енергия, външни услуги, текущи ремонти). Те също без особени трудности могат да се намалят с поне 300 милиона лева.
5. Разходите за дълготрайни активи са 1.33 милиарда лева - част от тях могат да се съкратят, а друга да се поемат от частния сектор – летища, пристанища, магистрали, водоснабдителни и канализационни мрежи. Това би могло да донесе също значително спестяване на средства – като без особени усилия могат да се осигурят 200 милиона лева.
6. Заради по-ниските осигуровки и увеличаването на спестяванията в пенсионните фондове може да се очаква да има по-висок икономически растеж, което означава повече средства, които се облагат с данъци.
7. В държавния бюджет се наблюдава тенденция на преизпълнение на приходите, което преизпълнение обикновено се харчи в края на годината. Би било добре тези пари да се насочат към пенсионната реформа. Преизпълнението през 2003 година беше 700 милиона лева, като през 2004 година може да бъде дори по-високо.
8. Провеждане на по-бърза приватизация би могло също да осигури средства, които да послужат за покриване на разходите по пенсионната реформа. В държавни ръце остават все още активи за милиарди левове.
9. Всяка година се увеличават акцизите заради изискванията на Европейския съюз без да се компенсира това увеличение с намаление на други данъци. Тук също има резерв, който може да се използва за пенсионната реформа и т.н.

Показахме, че необходимите за извършване на пенсионната реформа средства могат да се намерят. Всъщност, както се вижда по-горе ние успяхме да намерим дори повече пари от необходимите. Следователно пенсионната реформа освен необходима и желателна е също така и напълно възможна. Нужна е само политическа воля за нейното извършване.