

Голові Національної комісії
з цінних паперів та фондового ринку

Хромаєву Т.З.

01010, м. Київ, вул. Московська, 8, корп. 30

Шановний Тимуре Заурбековичу!

Українська асоціація адміністраторів пенсійних фондів (надалі - УА АПФ) висловлює Вам свою повагу, дякує за запрошення взяти участь у засіданні комітету, на якому проводився розгляд проекту Закону України «Про загальнообов'язкове накопичувальне пенсійне забезпечення» (надалі - законопроект), та на прохання надати свої висновки щодо проекту закону хочемо зазначити наступне.

Ми не підтримуємо проект Закону України «Про загальнообов'язкове накопичувальне пенсійне забезпечення» в цілому.

Ретельно проаналізувавши текст, ми маємо більше 200 зауважень стосовно його положень. Якщо опустити редакційні, технічні, окремі технологічні зауваження, які можуть бути доопрацьовані (їх ми об'єднали в одну групу - восьми), ми виділили ще сім концептуальних груп зауважень, які свідчать про наявність таких проблем у проекті закону:

- неприйнятно низький ступінь захисту інтересів учасників накопичувальної системи,
- надвисокі ризики корупції в запропонованій системі пенсійних накопичень,
- технологічну непрацездатність моделі роботи накопичувального фонду, побудованої в законопроекті,
- штучне обмеження конкуренції серед надавачів послуг з накопичувального пенсійного забезпечення, створення державної монополії,
- відсутність системного наскрізного контролю з боку держави за наданням послуг та захистом прав учасників накопичувального пенсійного забезпечення на всіх етапах перебування людини в системі.

Саме тому, на нашу думку, недоцільним є доопрацювання даного тексту законопроекту, адже перелічені проблеми – системні, їх вирішення неможливе в рамках даного проекту закону.

Надаємо Вам детальний опис цих груп зауважень.

1. Знищення пріоритету ролі учасника, майбутнього пенсіонера, та штучне створення пріоритету ролі тих КУА, які надають послуги Накопичувальному фонду, та які повинні бути лише однією з сервісних функцій в системі.

Зауважень, які відносяться до цієї групи, мабуть, найбільша кількість. Наводити їх всі постатейно є неможливим в рамках одного листа. Наведемо лише кілька прикладів:

- пропонується обмежити певною періодичністю право учасників вільно переводити свої накопичення з одного фонду до іншого,
- пропонується обмежити право учасника, у якого немає доступу до мережі Інтернет, контролювати стан свого рахунку одним разом на рік,
- пропонується скасувати право учасника Накопичувального фонду звертатись до Ради Накопичувального фонду для вирішення проблем, скарг на дії компаній, що надають послуги Накопичувальному фонду, за інформацією, тощо, хоча для учасників НПФ таке право передбачено,
- учасникам накопичувального фонду не надано можливості у форс-мажорних обставинах в певній кількості зібрати позачергові збори Ради фонду та вимагати прийняття рішень, хоча для учасників НПФ таке право передбачено, тощо.

Такими рішеннями пріоритет прав учасників над правами інших суб'єктів системи нівелюється.

Показовою, на наш погляд, в цьому випадку є термінологія, яка вживається в законопроекті. В багатьох місцях у тексті законопроекту вживаються такі терміни: «автоматичний розподіл учасників між компаніями з управління активами», «персоніфікований облік учасників», «перерахування коштів учасників до КУА». Маємо зазначити, що, по-перше, не можна розподіляти учасників (людей), можна внести учасників (кошти) спрямовувати до визначеного суб'єкта. По-друге, в жодному випадку кошти людини не перераховуються до КУА. Це порушення принципу відокремлення активів накопичувального пенсійного забезпечення від активів компаній, що надають професійні послуги у системі. Кошти учасника можуть бути спрямовані до певних портфельів Накопичувального фонду або до певного НПФ. Так само не можна вести персоніфікований облік учасників (людей) – можна вести персоніфікований облік пенсійних накопичень учасників (коштів).

Це, на наш погляд, питання світогляду. Головним має бути учасник. Його права мають превалювати над правами інших, його інтереси мають захищатись. Він обирає собі портфель НФ або НПФ. Не КУА. Тому що КУА - це сервіс. Погано працює - замінили. А місце для зберігання коштів - портфель. Його диверсифікація, ліквідність, як тобі відповідають на питання, на скільки тобі зручно контролювати стан свого рахунку, тощо. Хтось з учасників обере портфель з інструментів з фіксованою дохідністю. Хтось - з максимальною валютною диверсифікацією, хтось - з мінімальною часткою фондових інструментів, хтось – з найвищою ліквідністю... Залежно від того, що пропонує ринок, та які переконання у самої людини. Тобто людина обирає портфель (фонд). І контролює портфель (фонд). І показники ефективності повинні бути у портфелю (фонду), а не у КУА. І це має бути основою фінансової грамотності. Це як для роботи людина обирає компанію, а не головного бухгалтера. Головні бухгалтери можуть змінюватись, але компанія працює. Не можна підмінити поняття та замість фонду (портфелю) основним суб'єктом визначити одну з сервісних компаній.

2. Послідовне виключення переважної більшості механізмів з системи контролю за пенсійними накопиченнями.

Зокрема, у законопроекті виключено контрольні функції:

- Адміністратора для Накопичувального фонду. Такої особи як адміністратор Накопичувального фонду просто не передбачено, а функції з адміністрування розподілені між ПФУ та адміністративним офісом таким чином, що адміністративний офіс здійснює в переважності технічні функції, не визначено його обов'язків контролювати персоніфікований облік, дотримання вимог до

структури портфелю Накопичувального фонду, факт здійснення пенсійних виплат, переведень, тощо, так само і серед обов'язків ПФУ не визначений контроль діяльності КУА та дотримання вимог до структури загального портфелю Накопичувального фонду, фактів виконання пенсійних виплат, переведень, тощо.

- Частину контрольних функцій Ради Накопичувального фонду (учасник не може до неї звернутись, рада не контролює персоніфікований облік, тощо).
- Частину контрольних функцій Зберігачів Накопичувального фонду (вони не приймають участь у розрахунку ЧВ ОПА, не можуть блокувати розпорядження адміністративного офісу, які суперечать законодавству та умовам договорів, немає єдиного зберігача коштів Накопичувального фонду, який може здійснювати консолідований контроль використання коштів).
- Для Накопичувального фонду виключено з технологій організаційний «блокчейн» при щоденному розрахунку ЧВ ОПА і тому незрозуміло, як саме забезпечується «невідкатність» цих розрахунків, знижується інституційних захист їх надійності
- Частину контрольних функцій учасників (зазначали вище, як саме)
- Частину державного контролю – щодо ведення персоніфікованого обліку Накопичувального фонду (ПФУ не контролює в цій частині жоден орган державного регулювання).

Таке звуження механізмів та суб'єктів контролю – це, по-перше, розвал цілісної багаторівневої системи контролю пенсійних накопичень, яка існує у діючому законодавстві, а по-друге, неприйнятно різке підвищення концентрації ризиків в одній особі. Це суперечить основам ризик-менеджменту. І зводить нанівець ті надбання, які є в цьому законопроекті щодо обмежень пов'язаності осіб. Не важливо, з ким пов'язаний або непов'язаний зберігач, якщо він не здійснює контрольних функцій. Не важливо, з ким пов'язані або непов'язані посадові особи адмінофісу, якщо вони не здійснюють контроль певних ланок роботи Накопичувального фонду та не несуть відповідальності.

При цьому, в НПФ залишається багаторівнева система контролю, жодного контрольного механізму з неї не виключається. Пріоритет при вирішенні будь-яких питань в НПФ залишається у учасника (він може в будь-який час перейти, звернутись до будь-якої з обслуговуючих компаній, до Ради фонду, учасники можуть скликати позачергове засідання Ради фонду, самостійно визначити суму внеску, тощо).

3. Визначення державного регулятора, яке суперечить діючому законодавству.

Скрізь по тексту проекту єдиним регулятором системи накопичувального пенсійного забезпечення визначається НКЦПФР. Це суперечить діючому законодавству. СПЛІТ ще не прийнято. Посилатись на неприйняте законодавство дещо неетично, некоректно. Або необхідно визначити держрегулятора згідно діючого законодавства - Нацкомфінпослуг, а вже перерозподілом функцій займатись в рамках іншого законодавчого процесу - СПЛІТ, і тоді ці функції автоматом перейдуть до НКЦПФР після прийняття СПЛІТа, або писати загальне визначення - орган, що здійснює державну політику в сфері регулювання системи обов'язкового державного пенсійного страхування.

4. Технологічна непрацездатність в частині Накопичувального фонду.

Бізнес-процеси Накопичувального фонду неможливо виписати при спробі зробити це на базі тексту законопроекту, тобто та модель накопичувального фонду, яка виписана в законопроекті не зможе запрацювати, вихідних даних не вистачає для того, аби зробити «креслення цього літака»:

- Ряд процесів неможливо побудувати взагалі. Наприклад, незрозуміло, як, хто і на базі яких документів (інформації) веде бухгалтерський облік в розрізі кожного портфелю Накопичувального фонду, загалом Накопичувального фонду, окремий облік власних коштів Накопичувального фонду та коштів, що належать учасникам Накопичувального фонду, тощо. Незрозуміло, в якому місці концентрується вся необхідна для цього інформація про всі операції з активами і пасивами (зобов'язаннями, фактами їх виконання) портфелю накопичувального фонду та накопичувального фонду в цілому.
- Ряд процесів не має сенсу, а ряд необхідних процесів відсутній. Наприклад, є розрахунок ЧВ ОПА для Накопичувального фонду загалом (показник, який нічого не відображає) і немає окремого обліку власних коштів та майна Накопичувального фонду та коштів учасників в накопичувальному фонді, окремого обліку затрат на ці обидві частини, доходів від цих двох частин, тощо.
- По ряду процесів одні і ті ж функції виконують різні суб'єкти або не виконує жоден. Наприклад, в різних місцях законопроекту по тексту визначено, що розпорядження зберігачу надають за одними і тими ж операціями то ПФУ, то адмінофіс, то КУА. При цьому, не визначено, хто дає розпорядження банку-зберігачу про придбання анuitету, тощо.

При цьому, бізнес-процеси в частині роботи через НПФ виписані чітко, місцями навіть краще, ніж в діючому законодавстві, в тому числі враховано вимоги єврозаконодавства до ключових функцій.

Це свідчить про те, що технологічний процес того, як працює НПФ, є зрозумілим, його можна побудувати та проконтролювати, а технологічний процес того, як має працювати Накопичувальний фонд в запропонованій конструкції, не зрозумілий, його неможливо побудувати та проконтролювати.

5. Прихований недопуск НПФ до другого рівня при декларуванні допуску – штучне створення державної монополії, обмеження вибору для учасників системи.

Законопроект, декларуючи, що учасники матимуть право обирати, де їм накопичувати – чи в державному Накопичувальному фонді, чи в недержавних фондах, фактично позбавляє учасників такого права, оскільки робить участь НПФ у роботі на другому рівні економічно недоцільною для компаній, які надають таким фондам професійні послуги.

Це забезпечується тим, що одночасно:

- Різко підвищуються вимоги до капіталу (в 4-7 разів без можливості нарощувати протягом певного часу за рахунок доходів від діяльності), до персоналу, операційних процедур (на організацію та підтримку яких необхідні кошти) всіх компаній, що обслуговують авторизовані НПФ.
- Різко знижується рівень винагороди, яку такі компанії можуть отримувати при роботі на другому рівні (в 14 разів).
- Не забезпечується створення такого обсягу ринку, на якому за таких умов можна було б побудувати життєздатну бізнес-модель (адже за прогнозами НКЦПФР з

усіх учасників системи самостійно оберуть місце накопичень не більше 5%, інші автоматично стануть учасниками Накопичувального фонду).

Що це означає на цифрах – на прикладі адміністраторів пенсійних фондів (АПФ).

АПФ не можуть працювати з Накопичувальним фондом – вони тільки сервіс для авторизованих НПФ. Накопичення людей, які не обрали НПФ, автоматично будуть спрямовані лише до НФ.

Таким чином, уявімо фонд, де 60 мільйонів гривень добровільних накопичень (досить великий фонд для Українського ринку наразі). АПФ за ставки 1% отримує від адміністрування такого фонду 50 000 гривень на місяць.

Тепер уявімо, що цей НПФ обрали 2 000 людей для обов'язкових накопичень. Додатково за їх рахунок до АПФ надходитимуть 320 гривень на місяць (за ставки 0,1%, а більше дозволити собі буде не можна, інакше не вистачить на інші витрати). При цьому замість 50 000 гривень на місяць АПФ отримає 5 000 гривень. Тобто разом 5320 гривень.

За ці кошти АПФ повинен збільшити в 4 рази свій капітал (з 2,5 мільйонів до 10), запровадити додаткові ключові функції (найняти кваліфікований персонал та забезпечити виконання процедур), а також додатково обслуговувати 2 000 осіб. Яким чином це можливо?

Згідно даного законопроекту АПФ, у яких адміністрування НПФ є виключним видом діяльності, які наразі є центральною інституцією контролю в НПФ, будуть знищені як клас.

Це саме стосується і інших суб'єктів, які не будуть обслуговувати Накопичувальний фонд, а будуть обслуговувати лише авторизовані НПФ.

Таким чином, де-юре декларуючи допуск НПФ до роботи на другому рівні, проект де-факто робить абсолютно недоцільною таку роботу та позбавляє учасника можливості обрати собі НПФ для накопичень та вийти з державного Накопичувального фонду, якщо там йому не подобається.

6. Надвисокі ризики корупції.

В моделі роботи другого рівня пенсійної системи, описаній в даному законопроекті, надвисокі ризики корупції. Це пов'язано, як з тим, що в цій моделі відсутній системний контроль за процесами та інформацією в Накопичувальному фонді (див вище п.2), так і з тим, що в моделі закладено цілий ряд механізмів, які можуть породжувати корупцію.

Наприклад, одним з таких механізмів є «автоматичний розподіл» внесків учасників, які не здійснили вибір НПФ або портфелю Накопичувального фонду, між портфелями Накопичувального фонду.

За текстом законопроекту поділити кошти учасників можна кілька разів - один раз ділить ПФУ на початку, інші скільки завгодно раз – Рада Накопичувального фонду на базі невизначених Законом «коригуючих коефіцієнтів ефективності КУА». Незрозуміло, чому це здійснюють різні особи. Незрозуміло, чому критерії ефективності визначаються для КУА, а не для портфелю Накопичувального фонду (знову пріоритет КУА, див. вище п.1). Незрозуміло, чому це критерії «ефективності», а не «надійності» (це також світоглядне питання – чи ми женемось за прибутком, чи за надійним зберіганням).

Також, критерії «перерозподілу» не визначені на рівні закону – це широкий простір для зловживань, неодноразових змін цих критеріїв з метою спрямування коштів учасників системи до того портфелю, управління яким здійснює «потрібна» КУА, тобто непрозорого «перерозподілу» коштів людей. Система має бути максимально простою та зрозумілою, а корупційні ризики мають мінімізуватись закріпленням основних правил на рівні Закону, а не підзаконних нормативних актів.

Іншим механізмом, який може породжувати корупцію, є фінансування діяльності Ради та адміністративного офісу Накопичувального фонду. Законопроектом передбачено три джерела фінансування діяльності Ради фонду та адміністративного офісу: кошти державного бюджету, кошти міжнародних організацій та пенсійні накопичення учасників системи. При цьому:

- не обмежений розмір пенсійних коштів учасників системи, які може витратити на свою діяльність та на діяльність Ради адміністративний офіс,
- не визначено, в яких пропорціях можуть використовуватись визначені джерела для фінансування діяльності Ради та адмінофісу Накопичувального фонду,
- не визначено, яким чином буде вестись окремий облік власних коштів Накопичувального фонду та пенсійних коштів учасників в накопичувальному фонді, як буде забезпечуватись контроль за окремим здійсненням витрат та окремим отриманням доходів з цих коштів, тощо,
- не визначено обмежень стосовно того, на які цілі може використовувати Рада та адміністративний офіс кошти та майно Накопичувального фонду, отримані з державного бюджету та якими він володіє на праві власності (тут виникає навіть питання, наскільки правомірним є статус Накопичувального фонду як неприбуткової організації)
- кошторис, на базі якого здійснюється фінансування Ради та адмінофісу Накопичувального фонду, складає сам адміністративний офіс, тощо.

Такий механізм фінансування діяльності дає майже необмежені можливості для корупційних дій.

7. Прихована націоналізація частини накопичувальної системи.

Законопроектом передбачено, що: "У разі відсутності у померлого учасника системи спадкоємців... належні йому коштиспрямовуються до резерву коштів для покриття дефіциту бюджету Пенсійного фонду у майбутніх періодах, передбаченого статтею 74 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування»".

Чому кошти накопичувальної системи використовуються для покриття дефіциту першого? Ці кошти можуть зараховуватись як дохід того портфелю НФ або того НПФ, в якому вони знаходяться, та перерозподіляються у сумі ЧВА між іншими учасниками цього портфелю або НПФ. Інший варіант – ПФУ разом з адмінофісом можуть розподіляти ці суми з визначеною періодичністю (наприклад, раз на квартал або раз на рік) по всій системі накопичувального пенсійного страхування – по портфелях НФ та НПФ пропорційно вартості активів.

Використання коштів другого рівня для фінансування першого – це націоналізація накопичень другого рівня. Таким чином держава визнає, що ці кошти – її, вона їх може використовувати на виконання своїх зобов'язань, а не колективна власність людей – учасників другого рівня.

8. Технічні, редакційні, логічні помилки, «замкнені цикли» по тексту, положення, що суперечать конкретним нормам діючого законодавства або принципам діючого законодавства.

Тут так само є велика група зауважень, перерахувати всі з яких не є можливим в рамках одного листа. Для прикладу декілька:

- Нарахування внесків до другого рівня на доходи фізичних осіб-СПД, наведене у законопроекті, суперечить принципам нарахування ЄСВ на такі доходи.
- У законопроекті платником внесків на другий рівень визначається сам учасник, але при цьому механізм нарахування такого внеску на доходи найманого працівника, який описано в законопроекті, фактично визначає платником роботодавця.
- Законопроектом визначається відповідальність засновників КУА або АПФ всім своїм майном для всіх КУА та АПФ, навіть тих, що створені у формі товариства з обмеженою відповідальністю, що суперечить визначенню ТОВ в діючому законодавстві, яке передбачає, що засновники ТОВ несуть відповідальність за діяльність ТОВ в межах своїх внесок до статутного капіталу компанії.
- Визначення авторизованих компаній в законпроекті містить «замкнений цикл». Згідно визначення авторизованим може бути КУА, АПФ або БЗ, який включений до реєстру та має договір з авторизованим НПФ. Тобто просто відповідати вимогам авторизації недостатньо. Треба обслуговувати авторизований фонд. При цьому авторизований фонд - лише той, у якого є договори з авторизованими АПФ, КУА та БЗ. На цьому все. Замкнене коло. Авторизованим не може бути жоден.

Є досить велика кількість інших зауважень такого характеру.

З огляду на вищевикладене, ми дійшли висновку, що недоцільним є доопрацювання даного тексту законопроекту, адже перелічені проблеми – системні, їх вирішення є неможливим в рамках даного проекту закону.

З повагою,

Голова ради

Т.Г. Сальнікова