

Дискуссионный клуб

Продолжаем дискуссию, начатую ранее на страницах журнала.

Развитие пенсионной системы России: итоги и задачи



Лев Николаевич Костенко,

Независимый эксперт

В настоящей статье автор отражает свое мнение в отношении основных результатов, достигнутых в процессе реформирования пенсионного обеспечения, и ключевых задач, решение которых во многом будет определять дальнейшее развитие пенсионной системы страны, ее сбалансированность и устойчивость.

Основополагающими целями любой пенсионной системы можно считать гарантирование приемлемого уровня пенсионных выплат и обеспечение сбалансированности и долгосрочной финансовой устойчивости пенсионной системы¹. На пути к достижению этих целей в последние несколько десятилетий в России были предприняты последовательные шаги, направленные на масштабное реформирование пенсионной системы и создание условий для развития накопительной составляющей. Изменениям были подвержены

¹ Аналогичные цели определены в Распоряжении Правительства Российской Федерации от 25.12.2012г. №2524-р «Об утверждении Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации»

практически все элементы пенсионного обеспечения, начиная с механизмов финансирования и назначения пенсий, заканчивая условиями аккумулирования и инвестирования пенсионных средств.

Реформы распределительной пенсионной системы

С целью повышения уровня пенсионного обеспечения граждан и внедрения условно-накопительного принципа определения трудовой пенсии, начиная с 2002 года были последовательно пересмотрены механизмы формирования пенсионных обязательств и порядка расчета размера выплаты пенсий. Первые изменения были определены Федеральным законом от 17.12.2001г. №173-ФЗ «О трудовых пенсиях» и предусматривали расчет пенсии, аналогичный пенсионным накоплениям (отношение накопленного пенсионного капитала к средней ожидаемой продолжительности жизни). Новый порядок был направлен на стимулирование работников к «белым» зарплатам, систематизацию подходов расчета пенсий, повышение прозрачности алгоритмов и понимания работниками уровня своего будущего пенсионного обеспечения. Порядок предусматривал ежегодную индексацию средств, направленных на формирование страховой части пенсии, путем умножения на коэффициент индексации.

Несмотря на достоинства реализованного алгоритма, в процессе его применения были выявлены следующие недостатки:

- ввиду несоответствия нового механизма основным принципам распределительной системы, а также учитывая низкую гибкость регулирования, предусмотренную новым порядком определения пенсионных обязательств, возникал дополнительный риск разбалансировки системы;

- прямая зависимость будущей пенсии от срока дожития определила возможность ухудшения уровня пенсионного обеспечения в условиях увеличивающейся продолжительности жизни;

• наличие лимита на размер ежегодных страховых взносов обусловило ограниченные возможности обеспечения достаточного коэффициента замещения для работников с более высоким уровнем заработной платы.

Таким образом, в условиях «старения» населения, реализация механизма формирования трудовой пенсии, действующего с 2002 по 2014 годы, не позволила в должной степени повысить уровень пенсионного обеспечения населения и создать условия для снижения рисков устойчивости пенсионной системы.

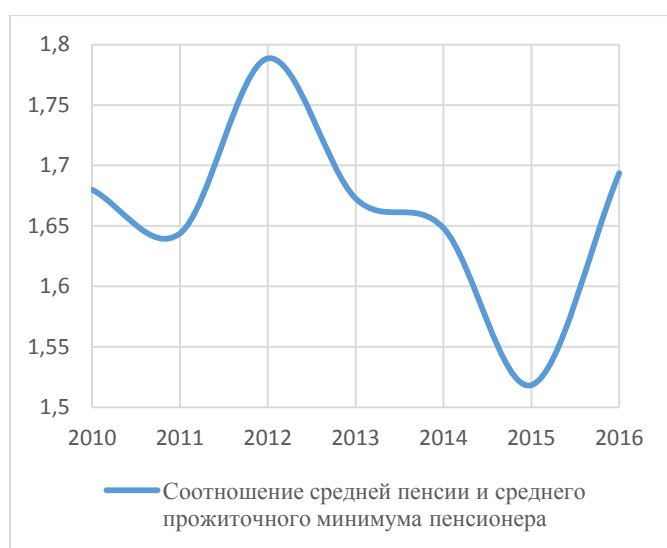


График №2: Динамика соотношения среднего размера пенсии к размеру прожиточного минимума пенсионеров в РФ по данным Росстата

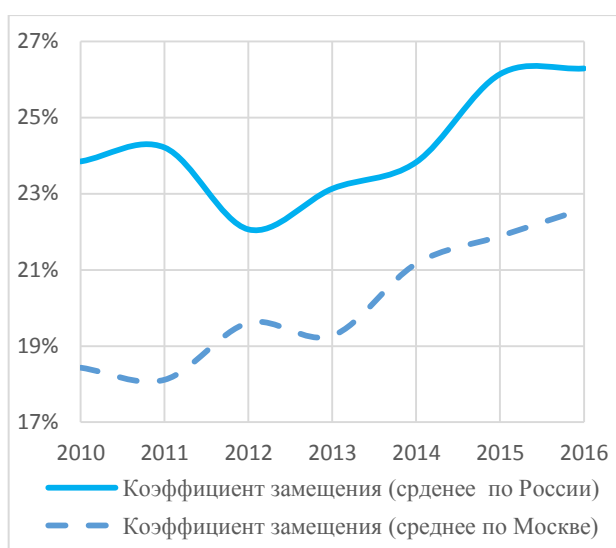


График №3: Динамика отношения среднего размера пенсии к средней заработной плате по РФ и г. Москве соответственно по данным Росстата

Для устранения вышеуказанных недостатков, Федеральным законом от 28.12.2013г. №400 «О страховых пенсиях» был предусмотрен новый алгоритм формирования пенсионных обязательств и определения размера пенсий, в основе которого легло понятие индивидуального пенсионного коэффициента. Согласно новому порядку, процедура накопления страховых взносов была заменена на накопление баллов, ежегодное количество которых определялось с учетом размера заработной платы работника (размер ежегодных страховых взносов). Дополнительная гибкость регулирования пенсионных обязательств обеспечивалась за счёт стоимости пенсионных коэффициентов, которая

ежегодно пересматривалась с учетом совокупного объема поступивших страховых взносов, размера трансфера из федерального бюджета и суммы индивидуальных пенсионных коэффициентов получателей страховых пенсий.

Стимулирование к более позднему выходу на пенсию было реализовано посредством повышательного коэффициента, зависящего от количества месяцев, истекших с даты получения права на страховую пенсию до даты обращения за ее назначением. К примеру, в случае обращения за страховой пенсией на 5 лет позднее даты получения права, количество накопленных пенсионных коэффициентов и фиксированная выплата увеличивались в 1,36 раза.

Таким образом, в новом механизме сохранилась преемственность подходов, определенных предыдущим порядком, при этом повысилась гибкость регулирования и была исключена прямая зависимость размера пенсии от ожидаемого периода выплат. Вместе с тем, с учетом тенденции к увеличению продолжительности жизни и предусмотренному механизму стимулирования работников к более позднему выходу на пенсию, внедрение нового порядка сопряжено с дополнительными рисками, реализация которых может стать предметом будущих задач пенсионной системы.

Система обязательного пенсионного страхования

В конце XX века Россия, как и многие другие развитые страны, начала ощущать давление демографического фактора: роста продолжительности жизни населения, сокращение доли граждан трудового возраста. Для систем, основанных на распределительном механизме, «старение» населения создавало угрозу разбалансировки

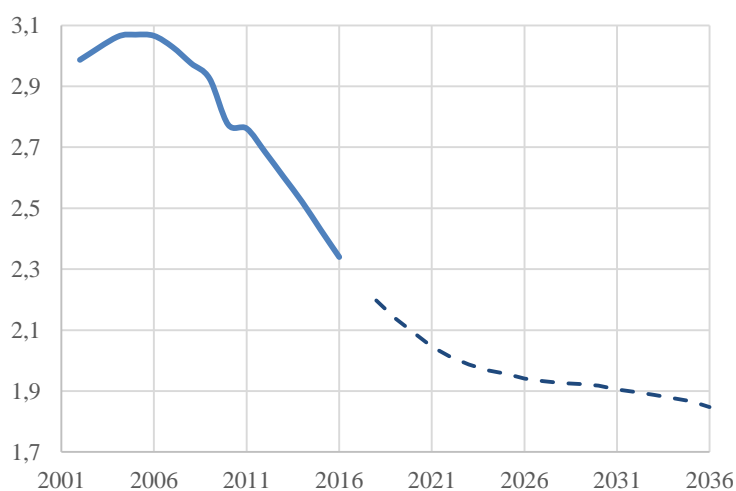


График №1: Прогноз Федеральной службы государственной статистики (далее - Росстат) о соотношении численности населения трудоспособного возраста к численности

системы и необходимости привлечения дополнительного финансирования из средств федерального бюджета. В условиях возможных негативных изменений макроэкономической среды, такая зависимость могла являться дополнительным источником рисков для финансовой системы.

населения старше трудоспособного возраста по состоянию на 27.06.2017г. (средний вариант прогноза)
http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/#

В качестве решения данной задачи, в докладе Всемирного банка², в 1994 году было предложено внедрение накопительного пенсионного обеспечения путем надстройки дополнительных уровней в пенсионные системы. Предполагалось, что накопительная составляющая снизит нагрузку на бюджет, вызванную сокращением соотношения работающих и получающих, посредством фондирования обязательств перед каждым застрахованным лицом в отдельности, а накопленный капитал будет инвестироваться в реальный сектор экономики и оказывать дополнительную поддержку экономическому росту. С учетом этих рекомендаций в России была разработана и поэтапно реализована стратегия внедрения обязательного пенсионного страхования, основанного на накопительном принципе.

Дальнейшее исследование пенсионных систем, включая анализ опыта внедрения накопительного механизма, показало неоднозначность данного решения. Среди недостатков отмечались высокая стоимость перехода на накопительную модель, более высокие расходы на администрирование накопительного механизма, чувствительность к финансовым кризисам. С аналогичными трудностями столкнулись в процессе реформирования Российской пенсионной системы. Выпадающие доходы ПФР, совместно с проводимой налоговой реформой 2005 года, создали условия возникновения

² «Averting the Old-Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth», World Bank 1994

«планового» дефицита бюджета ПФР и необходимости привлечения дополнительного финансирования из федерального бюджета страны. Неблагоприятные изменения рыночной конъюнктуры, вызванные Мировым финансовым кризисом 2008 года, обусловили существенные убытки инвестирования накопленных средств, что в совокупности с требованием сохранности на интервале 1-го года, оказало негативное влияние на устойчивость фондов и выявило уязвимость накопительной системы к финансовым кризисам.

Снижение расходов на обязательное пенсионное страхование

Для целей перераспределения источников финансирования распределительной системы и повышения ее сбалансированности экспертным сообществом были проработаны различные пути дальнейшего развития пенсионной системы, одним из которых предусматривался перевод обязательного пенсионного страхования на добровольные принципы и передачу ранее сформированных средств в новую систему (в качестве стартового капитала). Среди аргументов в пользу данного решения, помимо снижения нагрузки на бюджет и повышения устойчивости системы, предусматривалось повышение гибкости пенсионного обеспечения и персональной ответственности каждого гражданина за формирование своей будущей пенсии. Несмотря на сохранение ранее накопленных застрахованным лицом средств, ключевыми рисками такого перехода являются негативное восприятие населением очередного изменения принципов формирования накоплений, возможные оттоки пенсионных средств ввиду отказа от участия в новой системе и, как следствие, негативное влияние на фондовый рынок и финансовую систему страны.

Переход на механизм добровольного формирования пенсионных накоплений будет являться одной из ключевых задач, решение которой во многом определит дальнейшее развитие пенсионной системы. Для целей снижения вышеперечисленных рисков, необходимо предусмотреть реализацию

ряда дополнительных мер, направленных на повышение информационной прозрачности предпринимаемых шагов, создание механизма гарантирования и условий размещения средств пенсионных резервов, аналогичных обязательному пенсионному страхованию. Для целей повышения эффективности пенсионного обеспечения необходимо предусмотреть более гибкие условия получения пенсионных выплат, учитывающих специфику деятельности, уровень трудоспособности и иные факторы.

Повышение эффективности инвестиционных процессов и надежности НПФ

Одним из ключевых элементов накопительной составляющей является инвестирование сформированных средств с целью обеспечения доходности и прироста. Для инвестиционного горизонта, превышающего 20-30 лет стабильные, умеренно высокие результаты инвестирования во многом будут определять заинтересованность и доверие участников к такой системе. С этой целью была подготовлена соответствующая законодательная база и разработана система требований, направленная на повышение надежности фондов и эффективности инвестиционных процессов. Была создана система гарантирования пенсионных накоплений, обеспечивающая дополнительную защиту средств застрахованных лиц, увеличен норматив достаточности и требования к качеству активов собственных средств Фондов, расширены требования к раскрытию информации, предусматривающие внедрение новых форматов отчетности и алгоритмов расчета финансовых показателей. С целью расширения возможностей инвестирования, был определен новый горизонт обеспечения сохранности средств пенсионных накоплений равный пяти годам, что позволило повысить эффективность долгосрочных стратегий и сбалансированность активов и обязательств фондов. Для целей повышения устойчивости инвестиционных портфелей в периоды возможных финансовых кризисов были сформированы требования к организации системы управления рисками в фондах и к процедуре стресс-тестирования активов и обязательств.

Несмотря на то, что внедрение обязательного пенсионного страхования не способствовало решению одной из ключевых задач пенсионной системы (обеспечение ее сбалансированности в условиях «старения» населения), реализация реформы 2002 года позволила создать мощную базу для развития накопительной составляющей в России. Были внедрены новые подходы организации контроля инвестиционных процессов, реализованы мероприятия, позволившие повысить устойчивость фондов и стабильность финансовых результатов, в том числе в периоды неблагоприятных изменений рыночной конъюнктуры.