

МИРОВОЙ ОПЫТ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ДОБРОВОЛЬНЫХ И ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ НАКОПИТЕЛЬНЫХ ПЕНСИОННЫХ СИСТЕМ: УРОКИ ДЛЯ РОССИИ

А.В. Пудовкин

Московский государственный институт международных отношений (университет) МИД России. Россия, 119454, Москва, пр. Вернадского, 76.

В статье рассматривается положение дел в российской пенсионной системе и вырабатываются рекомендации по её дальнейшему развитию на основании международного опыта.

На сегодняшний день пенсионная система РФ находится в переходном состоянии. Очевидно, что проведённые в 2013–2015 гг. реформы не являются окончательными, так как в своём текущем состоянии система пенсионного обеспечения по-прежнему характеризуется крайне низким значением коэффициента замещения при очень высоком уровне государственных расходов. Введённый в ходе последних реформ мораторий на накопительные пенсии ставит под вопрос будущее обязательной накопительной пенсионной системы.

Мировой опыт формирования пенсионных систем говорит о том, что наиболее успешные из них не ограничиваются исключительно государственной солидарной системой, а используют комбинацию из распределительной и накопительной частей. При выборе в пользу обязательной либо добровольной накопительной части государства, как правило, ориентируются на особенности национальной экономики.

Изучение успехов и ошибок мировой практики использования добровольных и обязательных накопительных пенсионных систем представляет научный и практический интерес, так как может способствовать более точному выбору дальнейшего пути развития отечественной системы пенсионного обеспечения.

Ключевые слова: пенсионная система, пенсионная реформа, пенсия, коэффициент замещения, государственная распределительная пенсионная система, обязательная накопительная пенсионная система, добровольная накопительная пенсионная система, Пенсионный фонд России (ПФР).

Несмотря на многочисленность проведённых реформ, вопрос совершенствования системы пенсионного обеспечения России продолжает стоять довольно остро. Низкий коэффициент замещения и заметный рост государственных расходов на пенсию, вызванный резким ростом дефицита пенсионной системы, показывают, что она относится к числу наименее эффективных систем пенсионного обеспечения в мире. Очевидно, что ситуация требует решительных перемен. Однако на сегодняшний день научная и политическая общественность России не имеют единого мнения по поводу дальнейших путей развития отечественной пенсионной системы. Одни полагают, что накопительный элемент – это залог светлого будущего российских пенсионеров и его непременно необходимо сохранить. Другие, наоборот, склонны полагать, что отказ от накопительной части приведёт к повышению финансовой устойчивости всей системы и росту коэффициента замещения [1].

В научных кругах зарубежных стран также продолжают споры касательно оптимальной модели пенсионной системы. Одни авторы, например, Р. Дисней, утверждают, что основой пенсионной системы должна быть распределительная часть [11]. Другие, к примеру, Л. Клаппер, Г. Панос, Дж. Стейлбринк, А. Розанов, склоняются в пользу накопительной части [8, 9, 10].

В настоящей статье рассматривается структура пенсионных систем зарубежных стран, описаны новейшие реформы в области пенсионного обеспечения в странах ОЭСР, проведённые в 2013–2015 гг. На основе анализа современной мировой практики построения систем пенсионного обеспечения и её сравнения с россий-

ской пенсионной системой исследуется применимость зарубежного опыта в России.

Пенсионные системы зарубежных стран

Пенсионное обеспечение населения в различных формах на протяжении многих веков играло важную роль в разных странах, но системный характер оно начало приобретать лишь в конце XIX – начале XX в. С тех пор и по сегодняшний день в большинстве стран мира продолжается непрерывный процесс эволюции пенсионных систем. За это время сформировалась общепринятая классификация с делением двух основных типов пенсионных систем: распределительная (пенсионные отчисления идут на текущие пенсионные выплаты) и накопительная (пенсионные отчисления формируются на индивидуальных счетах и инвестируются в различные активы на финансовом рынке, а инвестиционный доход увеличивает итоговую пенсию).

Современная международная практика такова, что в большинстве стран действуют комбинированные пенсионные системы, сочетающие государственные распределительные, а также обязательные и добровольные накопительные элементы. Смешанный тип пенсионной системы наиболее эффективен с точки зрения финансовой стабильности и уровня выплачиваемых пенсий [7, 8]. В чистом виде накопительная и распределительная модели редко присутствуют в мировой практике, равно как и модель, в которой одновременно присутствовали бы и обязательная, и добровольная накопительная части. Среди стран ОЭСР такая комбинация существует только в Норвегии. В этой стране управлением пенсионными средствами занимается пенсионный фонд, подчинённый Министерству финансов [9].

Таблица 1.

Коэффициент замещения в разных странах (в %)

| | Государственные распределительные системы | Обязательные накопительные системы | Добровольные накопительные системы | Итого |
|-------------------|---|------------------------------------|------------------------------------|-------|
| Бельгия | 41 | | 15,1 | 56,1 |
| Канада | 39,2 | | 33,9 | 73,1 |
| Чили | 4,8 | 37,2 | | 42 |
| Чехия | 43,5 | | 39,2 | 82,7 |
| Германия | 42 | | 16 | 58 |
| Ирландия | 36,7 | | 43 | 79,7 |
| Новая Зеландия | 40,6 | | 14,1 | 54,7 |
| Норвегия | 45,7 | 6,8 | 11,3 | 63,8 |
| Испания | 73,9 | | | 73,9 |
| Швеция | 33,9 | 21,7 | | 55,6 |
| Швейцария | 32 | 23,1 | | 55,1 |
| Великобритания | 32,6 | | 34,5 | 67,1 |
| США | 38,3 | | 37,8 | 76,1 |
| Россия | 33 | 2 | | 35 |
| Саудовская Аравия | 100 | | | 100 |
| ЮАР | 0 | | 54,5 | 54,5 |
| ЕС | 47 | | | 57,6 |
| ОЭСР | 40,6 | | | 67,9 |

Источник: [8].

■ Мировая экономика

В таблице 1 представлен коэффициент замещения (соотношение средней пенсии к средней зарплате), генерируемый в рамках пенсионных систем в различных странах по состоянию на 2013 г. Именно тот показатель позволяет судить о роли каждого из структурных элементов (государственного распределительного, обязательного накопительного и добровольного накопительного) в национальной системе пенсионного обеспечения.

Из приведённых данных следует, что в большинстве ведущих стран мира основой пенсионного обеспечения выступает распределительная часть. За редким исключением, львиная доля коэффициента замещения создаётся в рамках распределительных систем. При этом заметную роль могут играть также и накопительные системы. В целом по ОЭСР они добавляют 25 п.п. к коэффициенту замещения, тогда как по ЕС – чуть больше 10 [12]. Таким образом, на практике наблюдается доминирование распределительных пенсионных систем при существенной поддержке со стороны накопительных. Это говорит о том, что на сегодняшний день оптимальной видится смешанная система пенсионного обеспечения, сочетающая в себе как распределительный, так и накопительный элементы.

Безусловно, накопительные системы не лишены и недостатков: это и зависимость пенсий от состояния финансовых рынков, и проблемы, связанные с размещением активов на финансовых рынках [11, 12]. Таким образом, вопрос устойчивости пенсионной системы сводится к управлению рисками в пенсионных фондах.

Э. Розанов выделяет в мировой практике три основных модели управления пенсионным фондом: норвежскую, австралийскую и канадскую [9]. Их основные различия с точки зрения риск-менеджмента приведены в таблице 2.

Приведённые выше критерии говорят лишь об общих чертах организации инвестиционного процесса, но даже этой информации достаточно для того, чтобы судить о пристальном внимании, которое фонды уделяют управлению рисками.

Примечательно, что самый низкий коэффициент замещения формируется в России. Соотношение средней пенсии к средней зарплате в РФ 2 раза ниже, чем в среднем по странам ОЭСР и не идёт ни в какое сравнение с аналогичным показателем любой из стран, о которых говорилось выше. Это происходит по двум причинам: слабость государственной распределительной системы (лишь у 4 стран показатель ниже) и отсутствие эффективной накопительной системы.

Анализ мировой практики приводит к выводу о том, что для повышения уровня пенсий необходимо одновременное усиление распределительной и развитие накопительной частей. Подчеркнём, что крайне низкий уровень пенсий остаётся одной из наиболее острых проблем современной социальной политики России. Для более точного определения основного направления развития отечественной системы пенсионного обеспечения на современном этапе обратимся к детальному анализу положения дел в пенсионной системе РФ.

Пенсионная система России

Пенсионная система России сочетает в себе как распределительную, так и накопительную часть и состоит из трёх уровней (см. рис. 1). Каждый гражданин получает государственную страховую пенсию в зависимости от трудового стажа, размера зарплаты и возраста выхода на пенсию (в распределительную часть поступают 16% из уплачиваемых работодателем в ПФР 22% от фонда оплаты труда). Что касается обязательной накопительной пенсии, то каждый официально трудоустроенный работник вправе направить 6% от зарплаты в негосударственный пенсионный фонд или частную управляющую компанию (из уплачиваемых работодателем в ПФР 22% от фонда оплаты труда). Далее эти средства инвестируются в различные активы на финансовом рынке, а инвестиционный доход прибавляется к пенсии. Добровольные накопительные пенсии формируются гражданами в свободном порядке. Напомним, что пенсионная система РФ стала трёхуровневой после реформы по введению обязательного накопительного элемента [10].

Таблица 2.

Модели управления пенсионным фондом

| | Норвежская | Австралийская | Канадская |
|--|--|--|-----------|
| Зависимость пенсионного фонда от политического процесса | высокая | нет | |
| Основные направления размещения пенсионных средств | государственные ценные бумаги | корпоративные ценные бумаги | |
| Степень ликвидности приобретённых ценных бумаг | высокая | низкая | |
| Инвестиционная стратегия | основана на представлении об эффективности рынка | основана на представлении о неэффективности (провале) рынка | |
| Распределение полномочий в рамках инвестиционного процесса | большая часть портфеля управляется самим фондом | большая часть портфеля управляется внешней управляющей компанией | |
| Степень прямого воздействия на инвестиционный процесс | минимальная | | высокая |

Источник: [9].



В 2013–2015 гг. в система пенсионного обеспечения претерпела ряд реформ. Федеральным законом №400-ФЗ от 28.12.2013 был изменён механизм формирования пенсионных прав по страховой пенсии. В соответствии с этим законом, страховая пенсия по старости назначается на основании индивидуального пенсионного коэффициента [6], который зависит от стажа работы, зарплаты и возраста выхода на пенсию. Сама пенсия исчисляется как произведение значения коэффициента на его стоимость, которая будет определяться на ежегодной основе.

Реформированию подвергся и накопительный элемент. С 2014 г. накопительный взнос был снижен с 6% до 2%, однако граждане имели возможность сохранить 6%, заявив об этом в ПФР. Но в 2015 г. вопрос был поставлен ребром: граждане должны были выбрать между формированием исключительно страховой пенсии или сохранением прежней комбинации из страховой и накопительной частей [3]. Пенсионные накопления перестанут формироваться автоматически у тех граждан, кто не заявит о своём желании их сохранить.

Также в 2013 г. правительство приняло решение о моратории средств пенсионных накоплений на вторую половину 2013 г. и 2014 г. (позже мораторий был продлён на 2015 г.) и последующем направлении этих средств на текущие выплаты пенсий. На протяжении 2014 г. в правительстве шли дискуссии по поводу будущего накопительной части пенсии, пока в апреле 2015 г. не было принято решение о её сохранении в рамках обязательного пенсионного страхования [5]. Изначально предполагалось, что с 2016 г. механизм формирования пенсионных накоплений заработает в прежнем режиме, однако осенью

2015 г. было принято решение об очередном моратории на 2016 г.

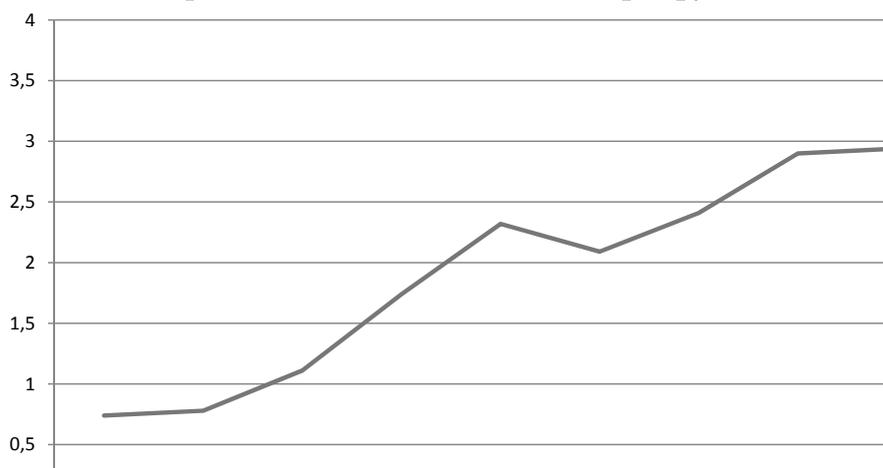
Таким образом, развитие последних лет в очередной раз завело в тупик пенсионную систему России, поставив жирный знак вопроса над будущим накопительного элемента, введённого, к слову, лишь в 2002 г. Но этим проблемы системы пенсионного обеспечения РФ не ограничиваются.

По итогам 2014 г. коэффициент замещения в РФ составлял 33%, а расходы пенсионной системы составляли 9% ВВП (ссылку на Росстат). Низкий коэффициент замещения стал привычным, однако резкий рост дефицита пенсионной системы (см. рис. 2) угрожает уже не только финансовой устойчивости пенсионной системы, но и бюджетной стабильности России [2].

Дефицит пенсионной системы определяется как разность между фактическими расходами Пенсионного фонда России (ПФР) на выплаты пенсий и доходами ПФР, полученными от социальных отчислений. Его резкий рост вызван тем, что расходы на выплаты пенсий растут существенно быстрее, чем пенсионные взносы. К такой ситуации привёл целый ряд факторов, от высокой доли неформального сектора в экономике до снижения соотношения занятых и пенсионеров.

В таких условиях на первое место выходит вопрос оптимизации пенсионной системы. Её целью должно стать одновременное сокращение дефицита (повышение финансовой устойчивости) и рост пенсий, что потребует решения ряда структурных проблем российской экономики. Мораторий на пенсионные накопления с передачей всех средств в распределительную систему – это лишь временная мера, и, по всей видимости,

Дефицит пенсионной системы РФ, трлн руб.



Источник: [2].

в ближайшие годы реформирование пенсионной системы продолжится.

Пенсионная система РФ очередной раз в своей непродолжительной истории находится на распутье. Вектор её дальнейшего развития не определён, а будущее обязательной накопительной части пенсии выглядит туманным. Нужно ли в России накопительная пенсия и может ли она сбалансировать всю пенсионную систему, привести к снижению её дефицита и росту коэффициента замещения?

Российский опыт использования накопительных пенсионных систем

По оценкам ПФР, накопительная система способна обеспечивать пенсии в размере 693 руб. в месяц, что соответствует 2 п.п. коэффициента замещения. Однако сам факт выплат накопительных пенсий находится под вопросом ввиду заморозки пенсионных накоплений в 2013–2016 гг. и возможного повышения пенсионного возраста [2]. Кроме того, использование обязательной накопительной системы в России приводит к увеличению дефицита пенсионной системы. Дело в том, что выплаты накопительных пенсий начнутся не раньше 2022 г. для женщин и 2027 г. для мужчин, а процесс аккумулирования взносов в накопительную часть протекает за счёт распределительной системы (часть социальных отчислений направляется на личные индивидуальные счета граждан вместо текущих выплат пенсионерам). Вдобавок к этому, сам процесс инвестирования средств пенсионных накоплений далёк от оптимального: совокупная средневзвешенная накопленная доходность НПФ (негосударственные пенсионные фонды) и УК (управляющих компаний) ниже, чем совокуп-

ная накопленная инфляция. Расчёты показывают, что средневзвешенная накопленная доходность от инвестирования средств пенсионных накоплений за 11 лет составила 132%, что ниже накопленной за данный период инфляции, составившей 155%.

Итог использования обязательной накопительной части неутешителен: при отрицательной реальной доходности, накопленной за годы её существования, она приводит к росту дефицита пенсионной системы и снижению эффективности государственной распределительной части.

Теперь рассмотрим опыт функционирования добровольной накопительной системы в России. Несмотря на рост всех показателей негосударственного пенсионного обеспечения в последние 10 лет, на сегодняшний день лишь 3,7% пенсионеров получают добровольную накопительную пенсию. И хотя в рамках добровольной накопительной системы формируется 7,4 п.п. коэффициента замещения, низкая распространённость программ негосударственного пенсионного обеспечения приводит к тому, что общий эффект от неё в рамках всей пенсионной системы незначителен.

В силу вышесказанного, более перспективным направлением развития пенсионной системы РФ следует считать систему добровольного пенсионного страхования. Мировой опыт показывает, что при должном развитии такая система способна существенно повысить общий уровень коэффициента замещения. Рост этого показателя, что также немаловажно, не приведёт к увеличению дефицита пенсионной системы; он будет способствовать финансовой устойчивости пенсионной системы и повышению благосостояния пенсионеров.

Список литературы

1. Гурвич Е.Т. Принципы новой пенсионной реформы// Вопросы экономики. 2011. № 4. С. 4–31.

2. Информация официального сайта ПФР, режим доступа: <http://www.pfrf.ru/opendata/>
3. Коваль Л. Пенсионные выборы // Ведомости. 2015. № 3950
4. Кувшинова О. Правительство в третий раз заморозило накопительные пенсионные взносы [Электронный ресурс] // Ведомости. 2015, режим доступа: <http://www.vedomosti.ru/economics/articles/2015/09/29/610770-pravitelstvo-medvedeva-zamorozilo>
5. Кувшинова О. Правительство решило сохранить пенсионные накопления [Электронный ресурс] // Ведомости. 2015, режим доступа: <http://www.vedomosti.ru/economics/articles/2015/04/22/pravitelstvo-reshilo-sohranit-nakopitelnie-pensii>
6. О страховых пенсиях: федеральный закон РФ от 28.12.2013 г. № 400-ФЗ // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс», режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_156525/
7. Федотов А.И. Анализ моделей построения пенсионных систем // Труды ИСА РАН. 2008. № 38. С. 168–173.
8. Stalebrink J. Public pension funds and assumed rates of return: an empirical examination of public sector defined benefit pension plans // American review of public administration. 2014. № 1(44). P. 92–111.
9. Rozanov A. Public pension fund management: best practice and international experience // Asian Economic Policy Review. 2015. № 10. P. 275–295.
10. Klapper L., Panos G. Financial literacy and retirement planning: the Russian case // Journal of pension economics and finance. 2011. № 4. P. 599–618.
11. Disney R. Public pension reform in Europe: policies, prospects and evaluation // The World Economy. 2003. Vol 26. № 10. P. 1425–1445.
12. OECD Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators // OECD Publishing. 2013. 364 p.

Об авторе

Алексей Васильевич Пудовкин – аспирант кафедры международных финансов МГИМО МИД России.
E-mail: pudovkin.aleksei@mail.ru.

PRIVATE AND PUBLIC PENSION SYSTEMS WORLDWIDE: CASE OF RUSSIA

A.V. Pudovkin

Moscow State Institute of International Relations 76, Vernadsky av., 119454 Moscow, Russia.

Abstract: *The article deals with the Russian pension system and make recommendations for its further development on the basis of international experience.*

The Russian pension system is in a state of transition. The reform of 2013-2015 is not completed, since in its current state pension system is still characterized by very low replacement rate value at a very high level of government spending. Moratorium on pension accumulation introduced in the course of recent reforms calls into question the future of the mandatory funded pension system.

Review of international pension systems formation suggests that the most successful of them are not limited solely to public system, and use a combination of distribution and accumulation units. When choosing between mandatory or voluntary options they are guided by the characteristics of the national economy.

Studying the successes and mistakes of world practice of voluntary and mandatory funded pension systems is of great scientific and practical interest, since it can contribute to a more accurate choice of the future path of development of the national pension system.

Key words: pension system, pension reform, pension, wage replacement rate, public pension system, private pension system, pension fund of Russia.

References

1. Gurvich E.T. Princip novoi pensionnoi reformy [The principles of the new pension reform]. Voprosi ekonomiki, 2011. № 4. P. 4–31.
2. Information from the official web-site of the Pension Fund of Russia. URL: <http://www.pfrf.ru/opendata/>
3. Koval L. Pensionnie vibori [Pension choice]. Vedomosti, 2015. № 3950.

■ **Мировая экономика**

4. Kuvshinova O. Pravitelstvo v tretii raz zamorozilo nakopitelnie pensionnie vnosi [The Government has blocked the pensions avings for the third time]. Vedomosti, 2015. URL: <http://www.vedomosti.ru/economics/articles/2015/09/29/610770-pravitelstvo-medvedeva-zamorozilo>
5. Kuvshinova O. The Government has decided to keep the pension savings. Vedomosti, 2015. URL: <http://www.vedomosti.ru/economics/articles/2015/04/22/pravitelstvo-reshilo-sohranit-nakopitelnie-pensii>
6. O strahovih pensiyah: federalniy zakon RF №400-FZ [Russian law act on the pensions] dated 28.12.2013, Law system "Consultant Plus". URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_156525/
7. Fedotov A.I. Analiz modelei postroeniya pensionnih system [The analysis of pension system formation models]. Trudi ISA RAN, 2008. № 38. P. 168–173.
8. Stalebrink J. Public pension funds and assumed rates of return: an empirical examination of public sector defined benefit pension plans. American review of public administration. 2014. № 1(44). P. 92–111.
9. Rozanov A. Public pension fund management: best practice and international experience. Asian Economic Policy Review. 2015. № 10. P. 275–295.
10. Klapper L., Panos G. Financial literacy and retirement planning: the Russian case. Journal of pension economics and finance. 2011. № 4. P. 599–618.
11. Disney R. Public pension reform in Europe: policies, prospects and evaluation. The World Economy. 2003. Vol. 26. № 10. P. 1425–1445.
12. OECD Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators. OECD Publishing. 2013. 364 p.

About the author

Aleksei V. Pudovkin – post-graduate student of the International Finance chair, MGIMO-University.
E-mail: pudovkin.aleksei@mail.ru.