

Основные проблемы современной российской пенсионной системы и альтернативные пути их решения

1. Проблема: несмотря на резкое увеличение расходов на выплату пенсий и их высокое значение по отношению к ВВП, размеры пенсий остаются весьма скромными – по отношению как к прожиточному минимуму, так и к зарплате, и пенсии не возмещают достаточный процент утраченного заработка средне- и высокооплачиваемых работников

За последние три года политика ускоренного повышения пенсий (включая проведенную валоризацию пенсионных прав, накопленных до 2002 г.) привела к значительному росту пенсий. Если большую часть 2000-х, средний размер пенсии варьировал вокруг величины ПМП, то в 2010 г. он составлял уже свыше 150% ПМП. Ставка замещения, измеряемая через соотношение средней пенсии и средней начисленной заработной платы, с 23% в 2007 г. поднялась до 35-37% в 2010.

Столь значительный рост пенсий, безусловно, отразился на финансах пенсионной системы: по оценкам самого ПФР, его расходы в 2010 году должны вырасти до 10% ВВП с немногим более 7% в 2009 г. Трансферт из федерального бюджета только на покрытие дефицита ПФР составит почти 3% ВВП. Значительный рост пенсионных расходов, спровоцированный политикой повышения пенсий, потребовал также увеличения тарифа отчислений работодателей в пенсионную систему. С 2010 г. регрессивная шкала ЕСН была заменена плоским тарифом страховых отчислений в ПФР, взимающимся с годовых заработков не свыше 415 тыс. Этот максимальный порог будет индексироваться в соответствии с ростом заработков в стране. В 2011 г. страховой тариф повышен с 20 до 26% облагаемой части фонда заработной платы.

Однако в результате, как показывает Гурвич (2010) на материале сравнения российских показателей с показателями стран-членов ОЭСР, современная ситуация в пенсионной сфере России характеризуется следующим образом: величина пенсионных расходов находится на уровне развитых стран (и в среднем выше – чем в странах с формирующимися рынками), тариф пенсионных отчислений – лишь немного ниже среднего, но коэффициент замещения – даже после всех повышений – остается в 1,5-2 раза ниже среднего по странам ОЭСР.

Можно выделить две основных причины сложившейся ситуации:

1.1. Проблема: на макроуровне база для финансирования трудовых пенсий – фонд официальной заработной платы работников предприятий – остается ограниченным и не демонстрирует тенденций к росту в будущем, на микроуровне происходит сокращение продолжительности индивидуальной трудовой жизни, что не позволяет сформировать достаточный объем условного и реального пенсионного капитала

Источник уплаты страховых взносов в ПФР – официальная заработная плата. Между тем, доля официальной заработной платы в совокупной оплате труда наемных работников не превышает $\frac{3}{4}$, а ее удельный вес в ВВП в 2007-2008 гг. составлял порядка 33%. Тенденции на российском рынке труда не способствуют расширению базы финансирования пенсионных взносов. Широкое распространение на нем получили так называемые нестандартные формы занятости (*Нестандартная занятость... 2006*). Риски нестандартной занятости обратно пропорциональны размеру предприятия, и выше в секторе услуг и строительстве, по сравнению с промышленностью. При этом доля занятых на крупных и средних предприятиях, где доминирует стандартная и формальная занятость, сократилась с 61,5% в 2002 г. до 51,6% в 2009 г., тогда как доля занятых в

неформальном секторе за тот же период выросла с 11,2 до 17,1% общей численности занятых. Соответственно, происходит увеличение масштабов нестандартной занятости на российском рынке труда и сокращение доли потенциальных плательщиков пенсионных взносов. Кроме того, на масштабы фактической уплаты пенсионных взносов влияют не только масштабы стандартной формальной занятости (на предприятии или в организации, на условиях трудового договора и полного рабочего дня), но также распространенность неформальных договоренностей об оплате труда (так называемая теневая занятость). Несмотря на сокращение масштабов такого рода договоренностей в 2000-е гг., они не исчезли полностью из российской трудовой практики. В результате, по данным обследования НИСП в 2004 г. уплачивали единый социальный налог со всей заработной платы немногим более 40% всех занятых не пенсионеров (Малева, Синявская 2010).

В долгосрочной перспективе достаточность средств для выплаты пенсий и размеры будущих пенсий зависят также от продолжительности официальной трудовой жизни человека. Здесь также наблюдаются неблагоприятные тенденции. Главным образом под влиянием распространения высшего образования, а также отчасти из-за барьеров на рынке труда для молодежи молодые люди все дольше остаются вне рынка труда. По данным обследования НИСП 2007 г., медианный возраст начала трудовой деятельности увеличился примерно на 2 года с 18 лет у поколения 1945-54 гг.р. до 20 лет у поколения 1975-84 гг.р.; причем с годами этот разрыв может увеличиться, поскольку к моменту проведения опроса не все представители последнего поколения успели вступить на рынок труда. При этом возраст входа в пенсионную систему не только не растет, но даже – под влиянием досрочных пенсий (см. п. 1.2) – снижается. Соответственно, сокращается продолжительность трудовой жизни и период уплаты пенсионных взносов.

Какие решения этой проблемы существуют?

1. Повышение тарифа пенсионных взносов с целью компенсировать сокращение базы для уплаты этих взносов

Практически все эксперты согласны с тем, что дальнейшее повышение тарифов пенсионных взносов будет иметь отрицательные последствия (Гурвич 2010; Доклад Минздравсоцразвития 2010; Синявская 2010). Дальнейшее повышение тарифа ставит под угрозу конкурентоспособность российской экономики, и в условиях высокой эластичности заработной платы и терпимости населения к неформальным формам трудовых отношений чревато также расширением зоны неформальной и теневой занятости.

Можно лишь перераспределять это бремя страховых взносов между работодателями и работниками. Несмотря на то, что с экономической точки зрения такое перераспределение ничего не меняет, введение отчислений в пенсионную систему с заработков работников может повысить их ответственность по формированию собственных пенсионных прав и пенсионных накоплений. Однако следует отметить, что возможности работника воздействовать на форму трудовых отношений все же весьма ограничены.

2. Увеличить долю бюджетного финансирования пенсионной системы.

Целесообразность данного решения зависит от того, какие цели оно будет преследовать, и какие источники финансирования будут использованы. В любом случае, уже сейчас доля бюджетных средств в финансировании российской пенсионной системы высока по меркам развитых стран (Гурвич 2011). Кроме того, усиление бюджетной зависимости пенсионной системы противоречит ее страховому характеру (что подразумевает преимущественную опору на поступления страховых взносов). Наконец, это усиливает политическую зависимость пенсионной системы от ситуации с бюджетом. В условиях бюджетного дефицита пенсионные расходы могут быть сокращены.

Тем не менее, в период проведения пенсионной реформы, предполагающей введение обязательной накопительной компоненты, без привлечения внешних источников финансирования пенсионная система обойтись не может. И отсутствие четко прописанных источников финансирования российской пенсионной реформы 2002 г. – одна из причин ее неудачной реализации. Среди известных мировой практике источников покрытия таких издержек перехода к новой пенсионной системе – доходы от приватизации государственного имущества, доходы от сырьевой ренты. Если этих средств окажется недостаточным, то ряд экспертов полагает, что проблему несбалансированности пенсионной системы в среднесрочной перспективе можно решить за счет выделения дополнительного источника финансирования из средств федерального бюджета. Источником средств может выступать НДС (*Назаров, Синельников-Мурылев 2009; Доклад Минздравсоцразвития 2010*).

3. Разделить базовую и страховую части пенсии по условиям назначения, правилам индексации и источникам финансирования

В принципе, две эти части – базовая и страховая – относятся к разным уровням пенсионного обеспечения и направлены на решение различных задач. Задача универсальной базовой компоненты – борьба с бедностью пенсионеров и обеспечение перераспределения внутри пенсионной системы с тем, чтобы сгладить существующее на рынке труда неравенство. Задача страховой (и накопительной, но о ней речь пойдет отдельно) части пенсии – компенсация утраченного заработка, обеспечение связи размера пенсии с прежним страховым вкладом человека; она в меньшей степени служит задачам перераспределения, а в большей – отвечает интересам средних слоев населения. Высокое неравенство в заработках вынуждает российскую пенсионную систему сохранять универсальную компоненту, не зависящую от трудового вклада человека.

Из мировой практики известно, что базовая часть может финансироваться как (а) из общих налогов и предоставляться всем гражданам или на основе проверки доходов, так и (б) за счет страховых взносов в форме «плоской» пенсии, которая в этом случае должна выплачиваться после выработки определенной продолжительности страхового стажа (*Barr & Diamond 2010*). В условиях сокращения базы для уплаты страховых взносов в ПФР обеспечить право всех граждан России на некий минимальный уровень пенсионного обеспечения легче с помощью универсальной базовой компоненты, которая финансировалась бы не из заработков, а из общих налогов. Учитывая слабое развитие других компонент пенсионного обеспечения (невысокий уровень страховой части, отсутствие накопительной части пенсии и неразвитые добровольные формы пенсионного обеспечения), базовая часть пенсии, по-видимому, должна сохранять свою универсальность – то есть выплачиваться без проверки доходов. Чтобы такая базовая часть пенсии не снижала стимулов человека трудиться и не была слишком обременительной для бюджета, международные эксперты рекомендуют устанавливать достаточно жесткие критерии ее получения – в части требований к стажу для ее назначения или границам пенсионного возраста, с которого она назначается (*Barr & Rutkowski 2005*).

1.2. Проблема: поступающие в российскую пенсионную систему средства расходуются неэффективно, поскольку система формирует избыточное число пенсионных прав (низкие требования к минимальному стажу для назначения пенсии, досрочные пенсии, низкий общеустановленный возраст назначения пенсии для женщин, учитывая ожидаемый период получения ими пенсии)

Известно, что по меркам развитых стран российское население – еще не очень старое, но в действующих границах пенсионного возраста соотношение населения трудоспособного и старше трудоспособного возрастов в ней оказывается менее

благоприятным (Гурвич 2010; Синявская 2010). Еще хуже ситуация с соотношением числа занятых и числа пенсионеров.

Одна из главных проблем российской пенсионной системы – низкий фактический возраст назначения пенсий. По оценкам Т.М. Малевой и О.В. Синявской, фактический возраст оформления пенсии составляет 54,0 года для мужчин и 52,5 года для женщин, причем досрочные пенсии в среднем назначаются людям 48-49 лет (Малева, Синявская 2010). Льготные и досрочные пенсии охватывают примерно треть всех новых назначений трудовых пенсий и составляют свыше трети всех пенсионеров по старости, причем эта доля продолжает расти (Соловьев 2010; Доклад Минздравсоцразвития 2010). Следует отметить, что абсолютное большинство досрочных пенсионеров продолжает работать, причем часто – на тех же рабочих местах (Доклад Минздравсоцразвития 2010).

Кроме того, даже пенсионеры, оформившие пенсию по старости на общих основаниях, массово сохраняют занятость на протяжении 2 лет, а многие – и 5 лет после назначения пенсии. Почти половина женщин продолжает трудиться в возрасте 55-59 лет, что означает, что реальной утраты трудоспособности не происходит (Малева, Синявская 2007).

При этом даже в нормативных границах пенсионного возраста средний период пребывания на пенсии российских мужчин в целом соответствует аналогичным показателям по странам с формирующимися рынками, а для российских женщин он заметно превышает аналогичные показатели не только для стран ближнего России уровня развития, но и для многих развитых экономик (Гурвич 2010).

Какие решения этой проблемы существуют?

1. Реформирование досрочных пенсий с целью их вывода из распределительной пенсионной системы

Необходимость такого решения разделяется и Правительством, и экспертами. Однако предыдущие попытки решить вопрос путем создания обязательных профессиональных пенсионных систем в момент запуска реформы 2002 года провалились, главным образом, из-за сопротивления работодателей, которых не устраивали предложенные тарифы дополнительных отчислений в эти профессиональные системы.

Существуют следующие развилки в решении данного вопроса, которые требуют обсуждения:

(а) в какой форме реформировать досрочные пенсии – путем создания обязательных профессиональных пенсионных систем (ОППС) или в рамках системы страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний?

(б) на какие категории работников распространяется реформа и как их определять – по стажевому критерию (выработка определенной продолжительности специального стажа) или по категориальному (могут ли какие-либо группы работников остаться с досрочными пенсиями в рамках распределительной системы)?

(в) если принимается решение о создании ОППС, то возникают следующие вопросы: должны ли такие системы создаваться по единым правилам или разным категориям досрочных пенсионеров – разные правила создания и функционирования ОППС (включая вопросы финансирования – например, со-финансирования со стороны государства); кто будет управлять и где будут накапливаться средства в рамках ОППС (НПФ или ПФР); кто будет финансировать эти системы, и в какой пропорции – работодатель, работник, государство; в какой форме будут осуществляться выплаты и пр.

2. Ограничение занятости пенсионеров.

Этот вопрос периодически поднимается в экспертно-политической дискуссии в связи с тем, что примерно каждый третий пенсионер сегодня работает и получает в

полном объеме и заработную плату, и пенсию. Аргумент в пользу такого решения состоит в том, что пенсия часто связывается с компенсацией утраченного заработка, и, соответственно, запрет занятости пенсионеров означал бы (а) восстановление страховой природы пенсии и (б) экономию средств пенсионной системы. Однако последствия принятия данного решения не настолько однозначны. Опыт ограничения занятости пенсионеров в 1998-2001 гг. показал, что даже незначительное увеличение пенсии служит достаточным стимулом для того, чтобы пенсионер покинул формальный рынок труда (часть пенсионеров стала неформально занятыми). Запрет занятости пенсионеров в условиях относительно высоких размеров пенсий чреват значительным сокращением масштабов занятости лиц пожилых возрастов, что, очевидно, нецелесообразно в условиях сокращения численности трудоспособного населения.

Введение частичного ограничения занятости пенсионеров путем установления потолка доходов также приводит к оттоку пенсионеров с рынка труда, но в меньших масштабах (*Lumsdaine 1996*). Вместе с тем, имеются свидетельства того, что высокооплачиваемые работники менее чувствительны к такого рода ограничениям, и сохраняют занятость (*Kovrova 2007*). Таким образом, введение ограничения доходов пенсионеров на достаточно высоком уровне помогло бы реструктурировать рынок труда, сохранив на нем наиболее квалифицированных и, соответственно, лучше оплачиваемых работников. И все же в условиях старения, по-видимому, к этой мере следует прибегать крайне осторожно, используя компромиссные варианты. Как, например, частичное ограничение доходов работающих пенсионеров, вышедших на пенсию досрочно.

3. Повышение общеустановленного пенсионного возраста или стимулирование добровольного откладывания выхода на пенсию?

Несмотря на политическую привлекательность политики поощрения добровольного откладывания выхода на пенсию – через значительное повышение пенсии тем, кто обращается за пенсией позже положенного срока, в современных российских условиях эти инструменты вряд ли будут работать. Более того, несмотря на то, что некоторые меры по повышению пенсий тем, кто откладывает выход на пенсию, существовали и в советском, и в российском законодательстве (включая реформу 2002 г.), и советские исследования, и современные российские данные (обследования НИСП 2004 и 2007 гг.) показывают, что практически никто из пенсионеров, имеющих достаточный трудовой стаж, не выходит на пенсию позже общеустановленного пенсионного возраста. Это связано, по-видимому, с тем, что (а) пенсионеры имеют право работать и пересчитывать пенсию по результатам работы; (б) период получения двойных доходов используется пенсионерами для формирования сбережений и помощи детям, что видно по данным социологических обследований; (в) высокие риски смертности и сохраняющееся недоверие социально-экономической политике государства обуславливают короткий горизонт планирования и нежелание отказываться от положенного дохода.

Аргументами против повышения общеустановленного пенсионного возраста часто выступают (а) низкая продолжительность жизни российского населения, (б) плохое состояние здоровья пожилого населения, (в) социальная неприемлемость этой инициативы, (г) невозможность найти работу лицам пожилого возраста или молодежи (если возраст будет повышен). Тем не менее, как показано в работе Т.М. Малевой и О.В. Синявской (2010), большинство этих аргументов не выдерживает серьезной критики. Более того, учитывая, что процесс повышения пенсионного возраста обычно растягивается на долгий период, нет причин откладывать решение этого вопроса сейчас. Тем более, что наметились положительные тенденции в изменении продолжительности жизни и уже очевидны вызовы старения.

В настоящее время многими экспертами разделяется подход, в соответствии с которым повышение общеустановленного возраста следует начинать с выравнивания пенсионных возрастов мужчин и женщин, а затем продолжить повышение пенсионного

возраста для обоих полов, если тенденция роста продолжительности жизни сохранится (*Доклад Минздравсоцразвития 2010; Гурвич 2010, 2011; Малева, Синявская 2010*). Основной дебатированный вопрос – в сроках начала реформы. Кроме того, в случае, если принципиальное решение будет принято, потребуется решить вопросы о (а) границах повышения пенсионного возраста для мужчин и женщин, (б) темпах такого повышения, (в) когортах, на которые должно распространиться повышение, (г) возможных льготах по возрасту или возможности оформить пенсию досрочно с уменьшением ее размера.

Периодически предлагаемое некоторыми политиками решение предоставить право снижать пенсионный возраст матерям за рожденных детей, на наш взгляд, нецелесообразно. Оно вряд ли повысит рождаемость, но одновременно будет источником более низких размеров пенсий у женщин. Таким образом, риски больше выигрышей.

Что касается введения «раннего» пенсионного возраста, при котором можно выходить на пенсию досрочно, получая пенсию меньшего размера, то его плюсы, прежде всего, относятся к смягчению политически болезненного решения по повышению пенсионного возраста. Вместе с тем, опыт западных стран показывает, что очень многие люди, особенно если они рассчитывают на получение неплохих доходов в старости, этой возможностью пользуются. И иногда – ошибочно, что приводит к росту рисков бедности среди пенсионеров и снижению фактического пенсионного возраста. По-видимому, если такой институт вводить, то разница между ранним и общеустановленным возрастом не должна быть очень большой, и ранний возраст должен повышаться параллельно с общеустановленным. Но риск неполучения финансовой выгоды от повышения пенсионного возраста в случае введения раннего возраста очень высок.

4. Повышение требований к продолжительности страхового стажа.

Эта мера нашла отражение в работах ряда экспертов (см., напр., *Соловьев 2010; Гурвич 2011*), в том числе иногда она рассматривается как альтернатива повышению пенсионного возраста. Риски значительного увеличения требований к стажу связаны с распространением нестандартных форм занятости и перерывов в занятости на протяжении карьеры: может возрасти число лиц, не выработавших необходимого стажа и, соответственно, получающих очень низкие или социальные пенсии. Вместе с тем, данная мера, действительно, позволяет косвенно стимулировать более длинную продолжительность трудовой жизни и повышение фактического пенсионного возраста. И, таким образом, ее можно вводить вместе с повышением пенсионного возраста. Кроме того, она может рассматриваться как инструмент определенного сдерживания роста пенсионных расходов. В мировой практике известны случаи, когда вводятся различные требования к стажу для назначения базовой и страховой частей пенсии. Также, требования к стажу можно использовать как инструмент ограничения выхода на полную пенсию (если будет введен так называемый ранний выход на пенсию – при сокращенном размере пенсии).

2. Проблема: пенсионная система в настоящий момент является финансово несбалансированной и не в состоянии обеспечить долгосрочную финансовую устойчивость в будущем

В определенной мере вопросы финансовой несбалансированности пенсионной системы и отдельные инструменты ее решения были рассмотрены выше. Следует подчеркнуть, что дефицит бюджета ПФР в 2010 г. составил около 2,9% ВВП, в 2011 г. – по оценкам ПФР – он сократится до 1,8% ВВП (*Доклад Минздравсоцразвития 2010*). Тем не менее, реальная зависимость пенсионной системы от бюджета выше: совокупный трансферт из федерального бюджета в ПФР, по оценкам Гурвича, вырос с 1,6% ВВП в 2008 г. до 5,2% ВВП в 2010 г. (*Гурвич 2011*). Кроме того, для того, чтобы поддерживать коэффициент замещения на целевом уровне в 40%, по прогнозным оценкам Гурвича, в

среднем в 2010-2050 гг. трансферт из федерального бюджета придется увеличивать каждые пять лет на 1 процентный пункт ВВП, либо повышать ставку пенсионных взносов – на 1 процентный пункт каждый год (Гурвич 2010).

Основные причины текущего дефицита ПФР, начиная с 2005 г., известны. Во-первых, изначально при проведении пенсионной реформы не был установлен источник покрытия пенсионных доходов, выпадающих из распределительной системы в пользу финансирования пенсионных накоплений. Во-вторых, задачи пенсионной системы находились в противоречии с задачами налоговой реформы – снижение эффективной ставки ЕСН в 2000-е гг. и особенно с 2005 г. привело к сокращению средств, поступающих в пенсионную систему, и явилось основной причиной возникновения текущего дефицита. В-третьих, источником сегодняшней несбалансированности пенсионной системы выступило решение о резком повышении размеров пенсий и, соответственно, пенсионных расходов. Долгосрочные риски финансовой устойчивости включают старение населения и постиндустриальное развитие (как причина снижения формальной стандартной занятости).

Какие решения этой проблемы существуют?

В принципе, возможны следующие варианты решений (обсуждение «за» и «против» решений, которые фигурировали в п. 1 – см. выше):

1. Повысить тариф страховых отчислений;

2. Увеличить долю бюджетного финансирования пенсионной системы, в том числе:

2.1. Закрепить источник финансирования издержек перехода к новой пенсионной системе;

3. Сократить размер пенсий

Несмотря на, казалось бы, очевидную неприемлемость данного решения для России, уровень пенсионного обеспечения в которой остается низким по меркам других стран, может быть рассмотрен вопрос о целевом значении коэффициента замещения, который в настоящее время принят на уровне 40%. Некоторые эксперты предлагают более консервативный вариант поддержания уровня государственного пенсионного обеспечения в пределах 30% средней заработной платы, аргументируя это тем, что повышение уровня пенсионного обеспечения все равно может произойти вследствие роста зарплаток и, соответственно, номинальных и реальных размеров пенсий (Назаров, Синельников-Мурылев 2009). Вместе с тем, более низкий коэффициент замещения в условиях высокого неравенства зарплаток в России и достаточно высокой однородности пенсий означает, что доля заработка высокооплачиваемых категорий работников, компенсируемая пенсией, будет по-прежнему незначительной. Соответственно, надо решить вопрос, в какой степени государственная пенсионная система должна быть инструментом поддержки бедных, а в какой – отвечать интересам среднего класса. Известно, что пенсионные системы, в которых средний класс формирует пенсии преимущественно за счет частных добровольных накоплений, политически менее устойчивы, поскольку провоцируют конфликт между интересами среднего класса и бедного населения (Esping-Andersen 1990\$ Korpi & Palme 1998).

4. Повысить фактический пенсионный возраст за счет реформирования досрочных пенсий, повышения требований к стажу и повышения общеустановленного пенсионного возраста

5. Частично ограничить занятость пенсионеров (но одновременно это и сокращение поступлений)

6. Сохранить обязательную накопительную компоненту, обеспечив ее более высокую доходность

В этом случае часть рисков перекладывается на население; но в периоды экономического роста накопительная пенсия прирастает быстрее, чем распределительная за счет сочетания темпов роста заработной платы и положительной доходности накоплений.

Вне пенсионной сферы – политика на рынке труда, направленная на максимальное вовлечение в сферу занятости молодежи, женщин с детьми (различные формы официальной гибкой занятости, социальные услуги для детей и пожилых), а также повышение производительности труда (политика поддержки непрерывного образования, переобучения и повышения квалификации)

3. Проблема: результаты функционирования обязательной накопительной составляющей пенсионной системы за первые 8 лет реформы не оправдали ожиданий и в целом оказались неудовлетворительными (низкая доходность пенсионных накоплений, пассивность населения, остающегося по умолчанию в государственной управляющей компании)

По данным Минздравсоцразвития (2010), к началу 2010 г. из почти 70 млн чел., имеющих пенсионные накопления, «63 млн чел. по-прежнему остаются в государственной управляющей компании, лишь 0,9 млн чел. доверили управление накоплениями частным управляющим компаниям и 5,7 млн чел. – НПФ» (с. 27). Среди причин такой ситуации следует назвать, во-первых, низкую информированность населения: по данным обследований НИСП в 2007 г. лишь каждый пятый человек трудоспособного возраста, родившийся в 1967 г. или позднее, точно знал о своем праве участвовать в формировании обязательных пенсионных накоплений. Низкая информированность населения во многом связана с провалом информационной кампании по освещению накопительной реформы. Во-вторых, оставаться «молчунами» провоцирует наличие возможности «по умолчанию»: ситуация, аналогичная российской, наблюдается, например, в Швеции. В-третьих, на протяжении первых лет функционирования накопительной компоненты разница в доходности между государственной управляющей компанией и частными компаниями и НПФ не была значительной.

Проблемы накопительной компоненты российской пенсионной системы не тождественны неоднозначному развитию этого элемента пенсионных реформ в мире. Несмотря на то, что в последнее время, особенно в условиях финансового кризиса интерес к накопительным реформам заметно угас, многие страны, вводившие этот вид пенсионного обеспечения вместе с Россией или раньше, демонстрировали высокую доходность пенсионных накоплений на протяжении достаточно больших периодов времени (*Гурвич 2011*). Причины неадекватного развития накопительной компоненты в России могут быть связаны как с недостаточным развитием финансовых рынков, так и с проблемами администрирования. Так, например, по данным, которые приводятся в докладе Минздравсоцразвития России (2010), максимально возможный размер комиссионного вознаграждения управляющих компаний может достигать 10% валового дохода, а вознаграждения НПФ – 15% чистого дохода без учета комиссионных, выплачиваемых управляющим компаниям. К другим проблемам администрирования можно отнести: непонятные правила выбора НПФ или ЧУК (стандарты отчетности были разработаны позже начала накопительной реформы, долгое время информация оставалась доступной лишь незначительной части населения), длинный период передачи средств из ПФР в НПФ/ЧУК; ограничения инвестиционного портфеля и пр. Наконец, дополнительный фактор, сдерживающий развитие накопительной компоненты в России связан с особыми решением вопроса о собственности на средства пенсионных накоплений: собственником выступает Российская Федерация, тогда как в других странах – само население.

Какие решения этой проблемы существуют?

1. Главная развилка – сохранять ли обязательные пенсионные накопления, реформировав их, или отказаться от них, как от неудачного опыта. Представляется, что экономико-политическая и социальная цена отказа от обязательных накоплений перевесит финансовые выгоды от возврата в распределительную систему средств, сейчас накапливающихся на счетах граждан. Данное решение подорвет доверие населения к государственной политике в пенсионной сфере, что будет препятствовать решению других задач по ее реформированию.

2. Если обязательные накопления сохранять, то в прежнем, большем или меньшем объеме (менять ли тариф отчислений)?

3. Как реформировать накопительную составляющую? Здесь – вопросы улучшения управления этой компонентой, активизации работы с населением, изменения опции по умолчанию (например, отменить ее для высокооплачиваемых работников, для впервые входящих в накопительную компоненту).

Отдельный вопрос, требующий обсуждения: следует ли более активно вовлекать в систему обязательных пенсионных накоплений наиболее оплачиваемых работников?

Кроме того, успешное функционирование накопительной компоненты невозможно без формирования ответственного участия работников в пенсионной системе: Сохранение патернализма советского образца, при котором работники – лишь пассивные участники процесса, может быть, и облегчает процесс изменения пенсионного законодательства, но препятствует успеху реформы, в которой все большая часть пенсии зависит от личного вклада работника и его решений. Вовлечение работников в заботу об их пенсионном будущем подразумевает не только активные усилия государства, работодателей и негосударственных пенсионных фондов по информированию застрахованных, но и введение взносов с зарплаток самих работников.

4. Проблема: несмотря на быстрый рост числа участников НПФ в начале 2000-х гг., добровольное пенсионное обеспечение остается в России слабо развитым (развивалось преимущественно корпоративное пенсионное обеспечение, оно носит регрессивный характер – вне корпоративных пенсий остаются работники большинства средних и малых предприятий, а также наименее оплачиваемые категории занятых; выплаты пока не очень высоки)

По данным обследования НИСП в программах добровольного пенсионного обеспечения на индивидуальной (а не корпоративной!) основе участвовали порядка 1% трудоспособного населения. При этом участие в добровольном пенсионном обеспечении тесно связано с социально-экономическим статусом человека: если среди представителей средних классов доля таких участников поднималась до 5-7%, то в нижних слоях она не достигала и 1%. Аналогичные векторы неравенства были характерны и для корпоративных пенсионных программ. Проблемы данной ситуации состоят в том, что (а) добровольное пенсионное обеспечение не может рассматриваться как значимый дополнительный источник доходов в старости даже для наиболее обеспеченных групп, (б) высокая степень дифференциации в охвате корпоративными пенсионными программами создает новые векторы неравенства на рынке труда. Причины слабого развития индивидуальных договоров с НПФ, по данным опросов населения, связаны, прежде всего, с низкими доходами большей части населения и сохраняющимся недоверием негосударственным финансовым институтам. Последний барьер постепенно ослабевает по мере развития финансовой грамотности населения. Еще один важный барьер в развитии добровольного пенсионного обеспечения - низкая доходность пенсионных накоплений, заметно уступающая альтернативным формам вложений.

Какие решения этой проблемы существуют?

Учитывая ограниченные возможности по поддержанию относительно высокого размера государственной пенсии в перспективе, очевидно, что государство должно более активно поддерживать становление добровольного пенсионного обеспечения. С учетом бюджетных ограничений и пока скромной динамики масштабов участия в программе государственного со-финансирования дополнительных пенсионных накоплений, представляется, что больше усилий следует сконцентрировать на развитии по-настоящему добровольных корпоративных и индивидуальных планов негосударственного пенсионного обеспечения. С точки зрения стимулирования участия работодателей и работников, речь должна идти об увеличении налоговых вычетов работодателям и гражданам.

Источники:

- Гурвич Е.Т. Реформа 2010 года: решены ли долгосрочные проблемы пенсионной системы? // *Журнал Новой экономической ассоциации*, 2010, № 6, с.
- Итоги пенсионной реформы и долгосрочные перспективы развития пенсионной системы Российской Федерации с учетом влияния мирового финансового кризиса. Доклад Министерства здравоохранения и социального развития РФ
- Малева Т.М., Сиянская О.В. Повышение пенсионного возраста: pro et contra // *Журнал Новой экономической ассоциации*, 2010, № 8.
- Малева Т.М., Сиянская О.В. Пенсионная реформа в России: история, результаты, перспективы // М., Поматур, 2005. 76 стр.
- Назаров В., Синельников-Мурылев С. О стратегии совершенствования российской пенсионной системы // *Экономическая политика*, 2009, № 3, с. 150-174
- Нестандартная занятость в российской экономике.* / Под ред. В.Е.Гимпельсона, Р.И. Капельюшниковой, М.: ГУ-ВШЭ, 2006.
- Сиянская О.В. Российская пенсионная система: куда идти дальше // *SPERO*, 2010, № 13
- Соловьев А.К. Социально-экономические результаты пенсионной реформы в России // *SPERO*, 2010, № 12
- Barr, N., P. Diamond. 2009. "Reforming pensions: Principles, analytical errors and policy directions." *International Social Security Review* 62:5-29.
- Barr, N., M. Rutkowski. 2005. "Pensions." // *Labor markets and social policy in Central and Eastern Europe: The accession and beyond* / Ed. by N. Barr. Washington, DC: The World Bank. Pp. 135-170
- Esping-Andersen, G. 1990. *The three worlds of welfare capitalism*. Polity Pr.
- Korpi, W., J. Palme. 1998. "The paradox of redistribution and strategies of equality: welfare state institutions, inequality, and poverty in the western countries." *American sociological review* 661-687.