

О ПОСЛЕДСТВИЯХ РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ ДОЛГОСРОЧНОГО РАЗВИТИЯ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ

По итогам 2011 г. дефицит бюджета Пенсионного фонда России¹ составил 1,43 трлн. руб., или 2,6% ВВП. И хотя объем пенсионных выплат в России по международным меркам невелик – 7,4% ВВП в 2011 г., а такая величина дефицита определяется относительно низкой фискальной нагрузкой на оплату труда, перспективы пенсионной системы являются одним из самых обсуждаемых вопросов социальной политики.

В настоящий момент идет обсуждение и реализация некоторых положений, предложенных в разработанной Минтруда стратегии долгосрочного развития пенсионной системы России. К наиболее важным положениям стратегии относятся:

- ❖ Изменение формулы начисления пенсий
- ❖ Введение дополнительных тарифов страховых взносов на формирование пенсий в отношении работающих на вредных и опасных производствах
- ❖ Увеличение пенсионных взносов для индивидуальных предпринимателей и лиц, занимающихся частной практикой
- ❖ Страховой маневр – сокращение тарифа страховых взносов на формирование накопительной части пенсии и использование высвободившихся средств для финансирования текущих пенсионных выплат.

Наиболее существенное и уже реализованное положение стратегии (учитывая, что параметры новой пенсионной формулы еще не определены) – это страховой маневр. Поэтому в данном выпуске бюллетеня основное внимание уделено текущему состоянию и перспективам накопительного элемента пенсионной системы России.

¹ С учетом средств на валоризацию расчетного пенсионного капитала

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ

- Объем пенсионных накоплений в российской экономике относительно невелик (3,2% ВВП). В то же время это значимый инвестиционный ресурс: он составляет свыше 15% от годового объема инвестиций в основной капитал и свыше 7% от текущей капитализации российского фондового рынка (акции, обращающиеся на ММВБ).
- Структура вложений российских пенсионных накоплений крайне консервативна – большая их часть инвестирована в государственные ценные бумаги, из-за чего доходность таких инвестиций в низка. Кроме того, такое их использование фактически сводит на нет экономический потенциал накопительного элемента пенсионной системы
- Фискальный эффект предлагаемого стратегией развития пенсионной системы страхового маневра относительно невелик: он позволит направить на финансирование текущих пенсионных выплат дополнительные средства, равные 0,5% ВВП в 2014 г. и до 1% ВВП к 2030 г.
- Сокращение доли взносов на накопительную часть пенсии приведет к тому, что к 2030 г. объем пенсионных накоплений, даже при высокой доходности их инвестирования, не превысит 10% ВВП.
- В случае сохранения действующих тарифов объем пенсионных накоплений в 2030 г. может составить 20% ВВП. Но даже в этом случае накопительная часть пенсии в обозримой перспективе играла бы только вспомогательную роль в обеспечении пенсионных выплат
- Фискальный эффект введения дополнительных страховых взносов в отношении работников вредных и опасных производств, а также повышения фиксированного размера страховых взносов незначителен. Эти меры суммарно увеличат поступления страховых взносов не более, чем на 5%
- Содержащиеся в стратегии Минтруда предложения по изменению пенсионной формулы: увязка размера пенсии со стажем, балансировка доходов и обязательств пенсионной системы, увеличение ожидаемой продолжительности получения пенсии – противоречат друг другу. При этом главный вопрос, о конкретных параметрах новой пенсионной формулы остается открытым

Пенсионные накопления в экономике России и других стран

Значение накопительного элемента пенсионной системы для экономики России относительно невелико, хотя постепенно возрастает. По итогам 2011 г. совокупные пенсионные накопления составили 3,2% ВВП. В том же году страховые взносы, идущие на формирование накопительной части пенсии, были равны 0,7% ВВП, а эффективная ставка таких взносов достигла 2,8%.

Вместе с тем российская пенсионная система остается преимущественно солидарной. Так, в 2011 г. на формирование пенсионных накоплений пошло только 13% всех взносов на обязательное пенсионное страхование (соответственно, 87% взносов были использованы для текущих пенсионных выплат). Эффективная ставка взносов на выплату страховой (солидарной) части пенсии равнялась 18,2%, а их объем - 4,4% ВВП. Поэтому, независимо от эффективности функционирования накопительного элемента пенсионной системы и доходности от инвестирования пенсионных накоплений, даже в долгосрочной перспективе накопительная часть пенсии будет во много раз меньше страховой.

Международные сопоставления показывают, что не все наиболее экономически развитые страны имеют крупные накопительные пенсионные системы. Более того, объем пенсионных накоплений, сопоставимый с ВВП, имеют только чуть более 10 стран. В то же время в Германии, Франции, Италии, Испании, странах Восточной Европы величина пенсионных накоплений относительно невелика, что не мешает некоторым из них в течение многих десятилетий поддерживать достаточно высокий уровень жизни пенсионеров.

Показатели функционирования накопительного элемента пенсионных систем различных стран в 2011 г.

	Пенсионные накопления, % ВВП	Страховые взносы на пенсионные накопления, % ВВП	Выплаты накопительной части пенсии, % ВВП
<i>Страны с наиболее развитой накопительной пенсионной системой</i>			
США	70,5	3,8*	4,2*
Великобритания	88,2	3,1**	3,3**
Нидерланды	138,2	4,9	4,2
Швейцария	110,8	8,4	5,0
Австралия	92,8	7,5	4,5
Финляндия	75,0	9,6	10,4
Канада	63,7	2,9	2,9
Чили	58,5	3,7	1,1
Дания	49,7	0,5	0,7
<i>Страны с менее развитой накопительной пенсионной системой</i>			
Россия	3,2	0,7	0,0
Германия	5,5	0,3	0,2
Франция	0,2	0,05**	0,04**
Италия	4,9	0,6	0,2
Испания	7,8	0,5	0,4
Норвегия	7,4	0,4	0,2
Португалия	7,7	0,7	0,6
Бельгия	4,2	0,4	0,3
Польша	15,0	1,0	0,0
Чехия	6,5	0,8	0,5
Венгрия	3,8	0,3	0,2

*Данные за 2009 г.; **Данные за 2010 г.

Примечание. Развитые крупные накопительные пенсионные системы, кроме представленных в таблице стран, также имеют Исландия (объем пенсионных накоплений – 128,7% ВВП на конец 2011 г.), Израиль (49,4% ВВП) и Ирландия (46,2% ВВП)

Источники: Росстат, ПФ РФ, ФСФР РФ, ОЭСР, расчеты ИИП РАН

Структура вложений средств пенсионных накоплений

Большая часть российских пенсионных накоплений инвестирована в государственные ценные бумаги РФ – в конце 2011 г. их доля в совокупном инвестиционном портфеле составляла 52,6%. Доля облигаций российских компаний была равна 19,6%, а доля денежных средств и депозитов – 19,5%. При этом в акции было инвестировано только 2,4% накоплений.

Очень высокая доля вложений пенсионных накоплений в государственные ценные бумаги делает существование накопительного элемента во многом бессмысленным. Основной аргумент в пользу существования накопительных пенсионных схем – их потенциальное воздействие на темпы экономического роста. Этот потенциал может быть реализован за счет эффективного перераспределения ресурсов: страховые взносы уменьшают заработную плату и прибыль компаний, одновременно эти суммы инвестируются в активы, используемые для финансирования инвестиций. В российской практике этот механизм практически не работает. Значительные по своему объему ресурсы надлежащим образом не используются.

Сейчас за счет выплат страховых взносов на накопительную часть пенсии из экономики изымаются ресурсы, с тем, чтобы через покупку государственных ценных бумаг увеличить доходы бюджета. Поэтому для повышения эффективности накопительной части пенсионной системы необходимо сокращение вложений накоплений в государственные ценные бумаги.

Международные сравнения показывают, что в большинстве стран, чьи пенсионные системы имеют накопительные части (как крупные, так и относительно небольшие), инвестиционные стратегии предполагают намного более активные, чем в России, вложения в доходные и рискованные виды активов, прежде всего акции и инвестиционные фонды.

Структура вложений российских пенсионных накоплений по состоянию на конец 2011 г.

	Всего	в том числе		
		Пенсионные накопления в ПФ РФ		Пенсионные накопления в НПФ
		переданные ВЭБ УК	переданные частным УК	
Стоимость активов, млрд. руб.	1753,5	1333,7	28,8	391,0
<i>в том числе, % стоимости инвестиционных портфелей</i>				
Всего	100	100	100	100
Денежные средства на счетах и депозиты в рублях в кредитных организациях	19,5	16,5	8,4	30,5
Государственные ценные бумаги РФ	52,6	67,6	6,5	4,9
Государственные ценные бумаги субъектов РФ	1,8	0,3	8,5	6,1
Облигации российских компаний	19,6	11,4	52,4	44,9
Акции российских компаний	2,4	0,0	17,8	9,6
Ипотечные ценные бумаги	1,1	1,4	0,0	0,1
Прочие активы	3,0	2,7	6,5	4,0

Примечание. Данные о пенсионных накоплениях в НПФ за 2012 г. еще не опубликованы. Пенсионные накопления ПФ РФ, переданные управляющим компаниям, по состоянию на 30 сентября 2012 г. составили 1573,1 млрд. руб., а их структура существенно не изменилась
Источники: ПФ РФ, ФСФР РФ, расчеты ИИП РАН

Структура вложений пенсионных накоплений в некоторых странах по состоянию на конец 2011 г., %

	Денежные средства и депозиты	Государственные ценные бумаги	Корпоративные облигации	Акции	Инвестиционные фонды	Недвижимость	Прочие активы
США	1,1	12,5	7,6	37,3	22,6	1,5	17,5
Нидерланды	1,1	16,4	7,1	11,7	52,1	1,1	10,5
Австралия	15,0	2,0	7,1	49,7	0,0	4,9	21,4
Канада	2,6	23,4	5,0	24,4	34,4	5,2	5,1
Чили	0,3	21,7	25,2	13,6	38,1	0,0	1,1
Дания	0,4	47,4	18,0	12,6	1,9	1,0	18,7
Германия	0,8	2,3	24,3	0,4	38,8	2,2	31,2
Италия	4,4	35,8	7,1	9,2	12,1	3,8	27,7
Испания	14,9	34,7	23,0	9,2	7,1	0,2	10,9

Источник: ОЭСР

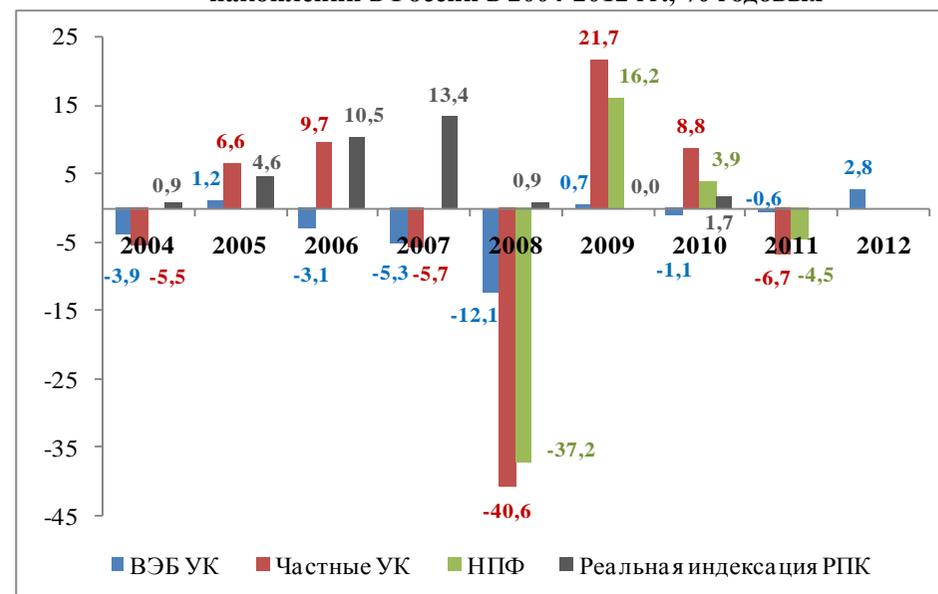
Доходность пенсионных накоплений

Консервативная политика инвестирования и законодательные ограничения, налагаемые на структуру инвестиционного портфеля, определяют довольно низкую доходность пенсионных накоплений. За 5 лет, с 2004 г. по 2008 г., реальная доходность от инвестирования ВЭБ УК 4 раза по итогам года была отрицательной. В 2009-2011 гг. значения этого показателя стабилизировались у нулевой отметки, а по итогам 9 месяцев 2012 г. реальная доходность ВЭБ УК составила 2,8% годовых.

Доходности инвестирования средств пенсионных накоплений НПФ и частными УК обычно были значительно выше, чем доходность ВЭБ УК. Впрочем, осторожная инвестиционная политика ВЭБ УК определила то, что по итогам кризисного 2008 г. ее реальная доходность упала намного менее значительно, чем доходность частных УК и НПФ.

Величина страховой (солидарной) части пенсии определяется размером расчетного пенсионного капитала (РПК) конкретного пенсионера. В 2004-2010 гг. коэффициенты индексации РПК (дефлированные на ИПЦ) практически всегда были заметно выше реальной доходности ВЭБ УК. Таким образом, для большей части будущих пенсионеров сумма взносов, направленных на формирование пенсионных накоплений, определяла существенно меньшую величину будущих пенсионных выплат, чем точно такая же сумма, направленная на выплату страховой части пенсии (этот аргумент в числе прочих используется для обоснования необходимости страхового маневра).

Необходимо отметить, что высокие значения коэффициентов индексации РПК были связаны с очень быстрым ростом заработной платы в середине 2000-х гг. (значения этих коэффициентов законодательно привязаны к темпам роста оплаты труда). Однако в будущем заработная плата, вероятно, не сможет расти такими темпами, что скорее всего сократит разрыв в «доходностях» взносов на страховую и накопительную части пенсии.

Реальная доходность от инвестирования средств пенсионных накоплений в России в 2004-2012 гг., % годовых

Примечание 1. 2012 г. – данные за январь-сентябрь; только для ВЭБ УК

Примечание 2. Представленные на рисунке значения доходности ВЭБ УК за 2009-2012 гг. соответствуют ее расширенному инвестиционному портфелю

Примечание 3. Реальная доходность рассчитана как номинальная, деленная на индекс потребительских цен (декабрь к декабрю) в отчетном году

Примечание 4. При расчетах использовались официальные значения номинальной доходности ВЭБ УК. Номинальная доходность для частных УК и НПФ находилась как соотношение доходов от инвестирования средств пенсионных накоплений и среднегодовой стоимости инвестиционных портфелей УК и НПФ

Примечание 5. Для НПФ необходимые данные доступны только с 2008 г.

Примечание 6. Значение коэффициента реальной индексации РПК определяется как коэффициент индексации расчетного пенсионного капитала на 1 января года, следующего за отчетным, деленный на индекс потребительских цен (декабрь к декабрю) в отчетном году

Источники: Росстат, ПФ РФ, ФСФР РФ, расчеты ИНП РАН

Прогноз развития накопительной пенсионной системы до 2050 г.

Начиная с 2014 г. тариф страховых взносов на формирование накопительной части пенсии сократится с 6 до 2%. Одновременно на 4 проц. п. увеличится тариф взносов на выплату страховой части пенсии для лиц 1967 г. р. и моложе – он будет равен 20 вместо текущих 16%. Цель этой меры – сокращение дефицита бюджета Пенсионного фонда России.

Описанные изменения тарифов будут производиться по умолчанию, однако по заявлению работника они могут остаться на текущем уровне. При этом для лиц, до 1 января 2014 г. передавших свои пенсионные накопления негосударственным пенсионным фондам или управляющим компаниям, по умолчанию сохраняются текущие тарифы².

В результате изменения тарифов в 2014 г. величина взносов на накопительную часть пенсии сократится на 0,54% ВВП, составив 0,27% ВВП³. В свою очередь, на 0,54% ВВП возрастут поступления на страховую часть пенсии, однако это существенно не уменьшит дефицит бюджета Пенсионного фонда – дополнительные поступления приблизительно в 5 раз меньше его объема. Взносы на страховую часть пенсии в 2014 г. будут равны 4,71% против 4,18% ВВП при сохранении текущих тарифов.

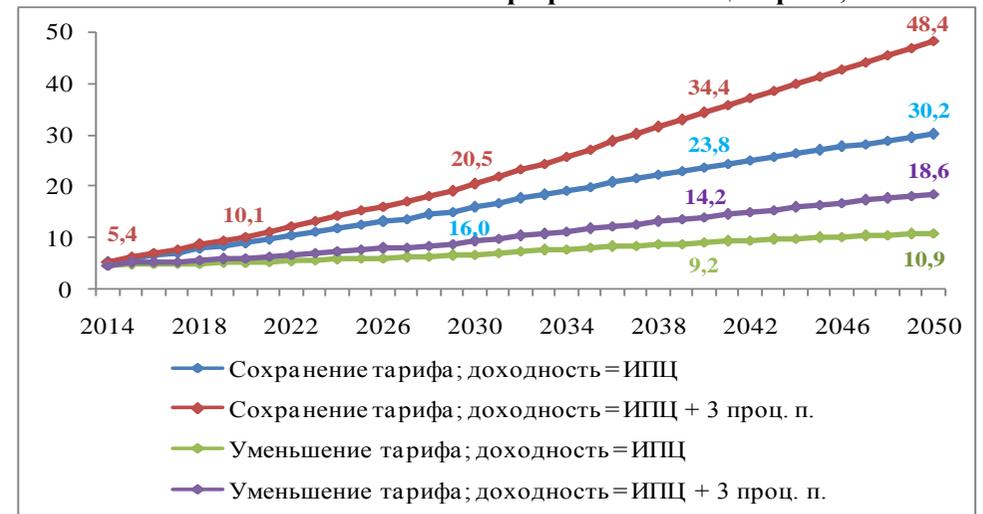
² Расчеты, результаты которых представлены в этом выпуске бюллетеня, основаны на предположении, что с 2014 г. тариф взносов на накопительную часть пенсии будет сокращен у всех работников. Использование такой предпосылки позволяет дать максимальные оценки последствий изменений тарифов

³ Прогноз выполнен при помощи модели пенсионной системы России, используемой в ИНП РАН. При расчетах использовался инерционный сценарий развития экономики (среднегодовые темпы роста ВВП в 2013-2030 гг. – 3,2%, в 2031-2050 -2%), а также предполагалось, что доля фонда начисленной заработной платы с текущих 25% увеличится до 30% к 2030 г. и до 35% - к 2050 г.

Фискальные характеристики страхового маневра, % ВВП



Объем пенсионных накоплений при различных сценариях, % ВВП



Примечание. Здесь и далее под «уменьшением» и «сохранением» тарифа подразумеваются соответствующие действия с тарифом взносов на накопительную часть пенсии

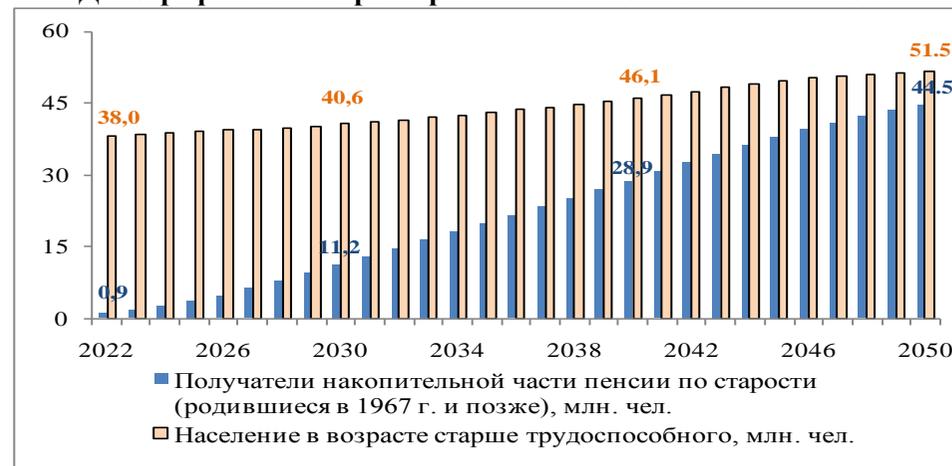
При сохранении текущего тарифа, ежегодные взносы на накопительную часть пенсии достигли бы 1,4% ВВП к 2030 г. и 1,6% ВВП к 2050 г. (в 2011 г. они равнялись 0,7% ВВП). В результате сокращения тарифа величина таких взносов в течение всего прогнозного периода не будет превышать 0,5% ВВП. Соответственно, дополнительные поступления на выплату страховой части пенсии к 2030 г. увеличатся до 0,9%, а к 2050 г. – до 1,1% ВВП.

Если бы тариф взносов на накопительную часть пенсии не был изменен, совокупный объем страховых взносов в 2030 г. и 2050 г. составил бы 16% и 30% ВВП соответственно (в рамках сценария, предполагающего, что доходность инвестирования пенсионных накоплений все время будет равна ИПЦ). Если же пенсионные инвестиции будут давать доходность, на 3 проц. п. превышающую ИПЦ, объем пенсионных накоплений в 2050 г. составит почти 50% ВВП.

Сокращение тарифа взносов до 2% приведет к тому, что даже при высокой доходности объем пенсионных накоплений к 2030 г. не превысит 10%, а к 2050 г. – 20% ВВП. Таким образом, страховой маневр приведет к тому, что в долгосрочной перспективе экономика России лишится одного из важнейших источников «длинных» денег. Правда, для эффективного использования этих средств потребуются создание соответствующих механизмов и институтов.

Массовая выплата более-менее заметных по размеру накопительных частей пенсии начнется в 2022 г., когда пенсионного возраста достигнут женщины 1967 г.р. Затем число получателей накопительной части пенсии будет быстро возрастать, однако до середины 2030-х гг. они будут составлять менее половины всех получателей пенсии по старости.

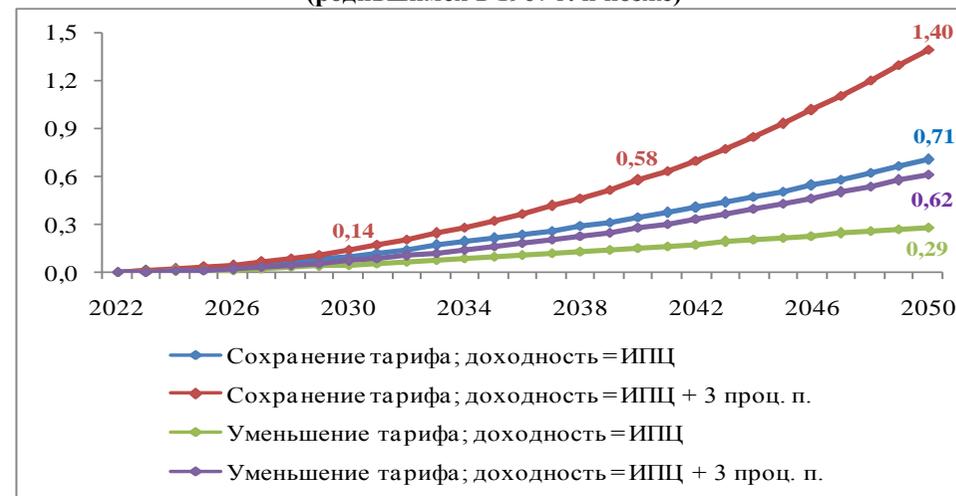
Демографические характеристики пенсионной системы России



Примечание 1. Предполагается, что пенсионный возраст, а следовательно, и границы трудоспособного возраста до 2050 г. изменяться не будут

Примечание 2. При расчетах использовался демографический сценарий, предполагающий постоянное снижение смертности до 2050 г. В целом этот сценарий соответствует среднему варианту долгосрочного демографического прогноза ООН

Выплаты накопительной части пенсии по старости, % ВВП (родившимся в 1967 г. и позже)



Совокупные выплаты накопительной части пенсии могли бы стать заметными в масштабе экономики страны только в конце 2030-х гг.: в 2040 г. они бы достигли 0,6%, а в 2050 г. – 1,4% ВВП (при сохранении тарифа и высокой доходности инвестирования накоплений). Однако это не привело бы к существенному снижению нагрузки на солидарную часть пенсионной системы, так как даже сейчас выплаты в ней превышают 7% ВВП.

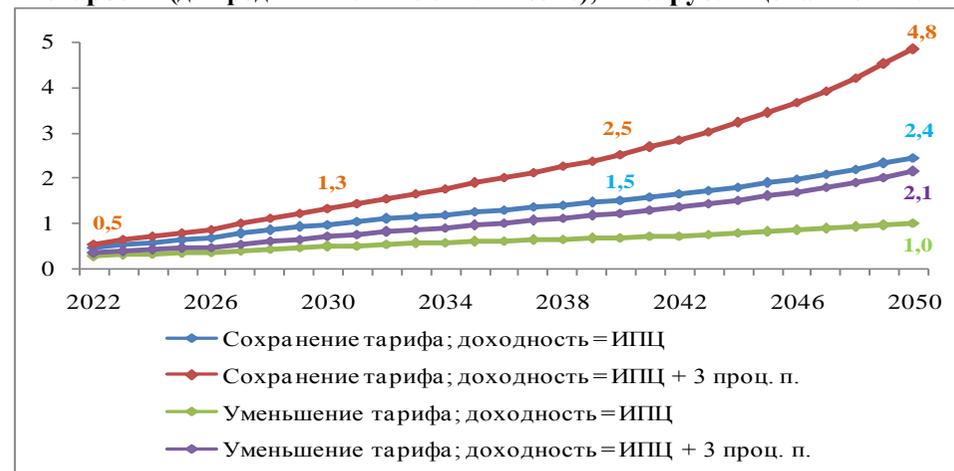
В результате сокращения тарифа совокупные выплаты накопительной части пенсии в 2030 г. не превысят 0,1%, а в 2050 г. – 0,6% ВВП.

Среднемесячный размер накопительной части пенсии в 2022 г. составит 0,3-0,5 тыс. руб. (в ценах 2012 г.). При сохранении тарифа взносов и доходности инвестирования накоплений, превышающей ИПЦ на 3 проц. п., размер этой части пенсии достигнет 1,3 и 4,8 тыс. руб. (в ценах 2012 г.) в 2030 г. и 2050 г. соответственно.

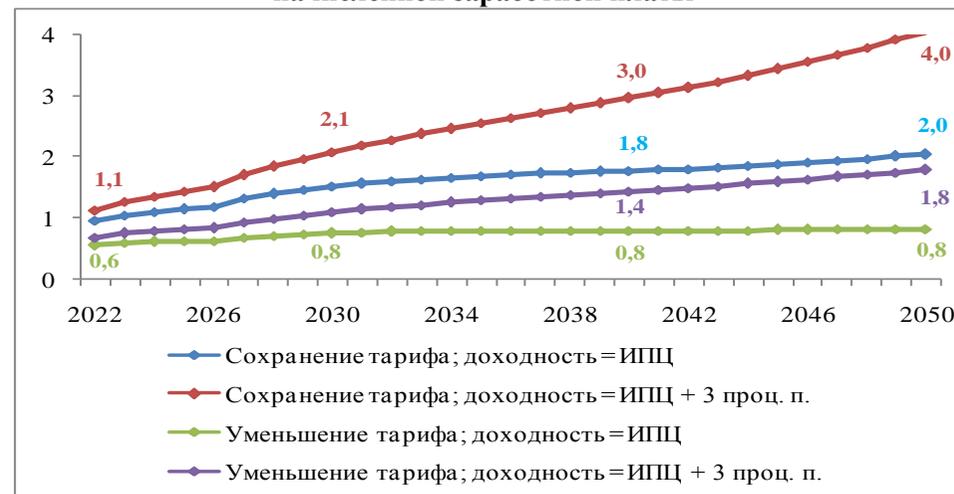
Сокращение тарифа при той доходности приведет к тому, что средний размер накопительной части будет равен 0,7 тыс. руб. в 2030 г. и 2,1 тыс. руб. в 2050 г. (в ценах 2012 г.).

Соотношение среднемесячных размеров накопительной части пенсии и заработной платы, согласно прогнозу, в 2022 г. составит 0,6-1,1%. В случае сохранения тарифа к 2050 г. эта величина может достигнуть 4%, а при его сокращении она не превысит 2%.

Среднемесячный размер накопительной части трудовой пенсии по старости (для родившихся в 1967 г. и позже), тыс. руб. в ценах 2012 г.



Среднемесячный размер накопительной части трудовой пенсии по старости (для родившихся в 1967 г. и позже), % среднемесячной начисленной заработной платы



Дополнительные страховые взносы за пенсионеров-досрочников

В стратегии долгосрочного развития пенсионной системы широкое распространении досрочных пенсий по старости называется одной из основных проблем российской пенсионной системы, во многом определяющей ее дефицит.

В соответствии с положениями стратегии были введены дополнительные страховые взносы на обязательное пенсионное страхование в отношении выплат лицам, имеющими право на досрочный выход на пенсию в связи с вредными или опасными условиями труда (для выплат в отношении учителей и медицинских работников дополнительные взносы не вводятся). Эти взносы будут повышаться постепенно: в 2013 г. для разных рабочих мест они составят 2-4%, в 2014 г. – 4-6%, а начиная с 2015 г. – 6-9%.

На наш взгляд, воздействие досрочных пенсий на состояние пенсионной системы преувеличено. По состоянию на конец 2010 г. в возрасте ниже пенсионного находилось 3,3 млн. чел., или 10,2% пенсионеров по старости. Так что, даже если бы системы досрочных пенсий не существовало вообще, это заметно не сократило бы дефицит средств Пенсионного фонда.

Введение дополнительных страховых взносов не способно принести существенного фискального эффекта, поскольку право на досрочную пенсию имеют только 2,3 млн. работников (при этом численность работников организаций без учета субъектов малого предпринимательства приблизительно равна 35 млн. чел., а с их учетом – 46 млн. чел.). Кроме того, дополнительные ставки взносов в несколько раз меньше уже существующих: например, в обрабатывающих производствах в 2012 г. эффективная ставка страховых взносов составила 25,3%.

По нашим оценкам, дополнительные взносы, исчисленные по максимальным ставкам, увеличат поступления на выплату страховой части пенсии не более чем на 3%.

Численность пенсионеров по старости – досрочников*

*Мужчины-пенсионеры по старости в возрасте до 60 лет и женщины-пенсионеры по старости в возрасте до 55 лет

Источник: Росстат (http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/urov/urov_p2.htm)

Численность работников, имеющих право на досрочное назначение пенсии по старости, по состоянию на конец 2011 г.

	млн. чел.	% списочной численности работников
Всего по обследованным видам экономической деятельности	2,3	18,7
Добыча полезных ископаемых	0,4	46,1
Обрабатывающие производства	1,1	19,0
Производство и распределение электроэнергии, газа и воды	0,1	11,5
Строительство	0,2	14,8
Транспорт и связь	0,4	14,6

Примечание. Данные по организациям без субъектов малого предпринимательства

Источник: обследование Росстата «Состояние условий труда работников, осуществляющих деятельность по добыче полезных ископаемых, обрабатывающих производствах, в строительстве на транспорте и в связи в РФ в 2011 г.»

Изменение пенсионной формулы

Согласно действующему законодательству, страховая часть трудовой пенсии состоит из двух частей: фиксированного базового размера, одинакового для большей части пенсионеров, и собственно страховой части, связывающей официальную заработную плату работника с размером его будущей пенсии.

В стратегии долгосрочного развития пенсионной системы предлагается действующую формулу начисления пенсий заменить формулой, при которой размер пенсии зависит от продолжительности трудового стажа и средней заработной платы. При наличии 35 лет трудового стажа и среднем уровне заработной платы (не уточняется, за какой период) соотношение пенсии и утраченного заработка (здесь также не уточняется, за какой период и как эта величина будет индексироваться) должно быть равным 40%.

Больше информации о новой пенсионной формуле нет. Непонятно, как будет определяться размер пенсии, если стаж при выходе на нее меньше или больше 35 лет или если заработная плата работника меньше или больше средней по стране. Также неясно, как РПК, определенный по действующему законодательству, будет пересчитан по новой формуле.

Но без ответов на эти вопросы анализ перспектив реформированной пенсионной системы невозможен – это не второстепенные детали, а «каркас» пенсионной системы. На данный момент, в стратегии предлагается упразднить работающую пенсионную формулу, имеющую как положительные особенности, так и недостатки, практически ничего не предложив взамен.

Одновременно стратегия предполагает, что «обязательства пенсионной системы должны постоянно балансироваться ее текущими доходами». Но дело в том, что это происходит и сейчас (за счет средств на покрытие дефицита бюджета Пенсионного фонда). Если же имеется в виду балансировка текущих расходов и взносов на выплату страховой части пенсии, то это противоречит предложению использовать для определения размера пенсии какую-либо формулу (если, конечно, постоянно не увеличивать тариф страхового взноса).

В то же время стратегия предусматривает, начиная с 2016 г., «устанавливать продолжительность ожидаемого периода выплаты трудовой пенсии по старости исходя из статистической продолжительности жизни». Но ожидаемый период выплаты пенсии – параметр действующей пенсионной формулы, которая уже в ближайшее время, как сказано в самой стратегии, должна быть заменена новой, не предполагающей использования для расчета размера пенсии этого показателя.

Увеличение фиксированного размера страховых взносов

С 2013 г. увеличатся взносы на обязательное пенсионное страхование для индивидуальных предпринимателей и лиц, занимающихся частной практикой. Их ежегодный взнос в Пенсионный фонд России повысится с 14,4 до 32,5 тыс. руб. Заметного фискального эффекта эта мера иметь не будет: поступления самозанятых лиц в масштабах экономики невелики и, к примеру, в 2011 г. составили всего лишь около 1,5% взносов в Пенсионный фонд.