

Использование опыта ОЭСР для совершенствования политики пенсионного обеспечения в России и странах ЕАЭС

ОЭСР уделяет большое внимание пенсионной системе как фактору экономической стабильности. Восстановление экономики остается медленным в большинстве стран ОЭСР и, как следствие, пенсионные взносы остаются низкими, в то время как налоговое давление добавляет срочности реформированию государственных пенсионных систем.



В перспективе вероятно затянувшаяся неопределенность на финансовых рынках, низкие доходы и рекордно низкие процентные ставки ставят под сомнение способность систем с фиксированными взносами и схем аннуитета предоставлять достойные пенсии. Эти проблемы усугубляются старением населения, которое ускоряется во многих странах. На

протяжении последних двух лет примерно половина стран ОЭСР приняла меры по повышению финансовой устойчивости их пенсионных систем. Пенсии в основном сокращались за счет перехода к менее благоприятной индексации, но не урезались в абсолютном выражении. Финансы пенсионных систем также повышались за счет повышения налогов и ставки взносов в системах с фиксированными выплатами. Несмотря на жесткие ограничения со стороны финансирования, странами предпринимались усилия по повышению достаточности пенсионного дохода для целевых групп примерно в трети стран.

Основная цель недавних реформ состояла в задержке выхода на пенсию за счет повышения установленного законом пенсионного возраста, ужесточении положений досрочного выхода на пенсию и повышении стимулов для увеличения продолжительности включенности в профессиональную деятельность. Однако такие изменения могут повлечь за собой эффекты распределения, поскольку способность работать в преклонном возрасте и остающаяся ожидаемая продолжительность жизни могут отличаться в разных социально-экономических группах¹.

Многоуровневый подход к пенсионной политике сочетает в себе государственные и частные пенсионные схемы, различные режимы финансирования и разные права, а также принципы накопительства в комплементарном виде. Цель заключается в достижении более значительного совокупного результата, когда дело касается целей пенсионной политики. Частные пенсии формируют более тесные связи между деятельностью на рынке

¹ ОЭСР (2015), Pensions at a Glance 2015 OECD and G20 indicators, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2015-en

труда и финансовым состоянием в пожилом возрасте, в то время как частные пенсии несут риск, связанный с разделением в социальной политике, которому может подвергнуться человек в пожилом возрасте. Эти аспекты играют важную роль, потому что они в обязательном порядке оказывают влияние на уровень адекватности пенсий и устойчивость системы, а вместе с тем и на жизнеспособность пенсионной политики.

Планирование пенсионного обеспечения имеет характер неопределенности и несет в себе много рисков. Населению и лицам, ответственным за политику, сегодня фактически приходится строить планы и принимать решения по пенсионному обеспечению через десятки лет, основываясь на информации, доступной в текущий момент. Кроме того, параметры могут не совпасть с планами и расчетами, если появятся новые разработки и тенденции. Эта неопределенность ставит перед пенсионными системами ряд серьезных проблем, в связи с чем их развитие должно происходить с учетом таких рисков. Необходимо, например, учитывать риск безработицы, с которым люди могут столкнуться в период своей трудовой деятельности и, в результате которого они не смогут формировать пенсионные накопления, а также риск возникновения проблем со здоровьем или инвалидности, которые повлияют на возможность накапливать средства. В числе других рисков находятся: риск увеличения продолжительности жизни, в результате которого у людей не будет хватать средств для покрытия пенсионных ожиданий или своих финансовых нужд; риск того, что экономическое положение не будет соответствовать прогнозам (т.е. медленный рост, высокая или низкая инфляция, низкие прибыли, низкие процентные ставки). Такие макроэкономические и финансовые риски могут представлять серьезные последствия для пенсионных систем и их способности обеспечивать адекватные и стабильные пенсии².

Применение стандартов ОЭСР в России

В [Указе Президента Российской Федерации «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»](#) поставлена национальная цель по достижению роста уровня пенсионного обеспечения граждан выше уровня инфляции. Для этого необходимо совершенствовать систему пенсионного обеспечения, опираясь на лучшие международные стандарты и практики.

В Российской Федерации формируется политика развития обязательных и добровольных видов пенсионного обеспечения и страхования на базе негосударственных пенсионных фондов, страховых компаний, накопительных счетов финансовых организаций на основе лучших практик с учетом стандартов ОЭСР. В связи с этим важным представляется проведение анализа с учетом данных ОЭСР на предмет включения в систему негосударственного

² DAF/AS/PEN/WD(2016)7 Organisation de Coopération et de Développement Économiques
Организация экономического сотрудничества и развития, 01 июня 2016 года

пенсионного обеспечения страховых и финансовых компаний с целью формирования более полного предложения для рынка аннуитетных продуктов, а также введение системы риск-менеджмента в негосударственных пенсионных фондах. Представляется целесообразным реализация программ финансового образования с целью повышения эффективности пенсионной реформы. В результате будет усовершенствовано правовое регулирование добровольных видов пенсионного обеспечения и страхования в Российской Федерации с учетом лучших практик ОЭСР с целью их дальнейшего развития.

Важно обеспечить реформирование пенсионной системы Российской Федерации в соответствии с рекомендациями ОЭСР на основе государственного распределительного и страхового, профессионального накопительного, а также частного накопительного элементов при их формировании на паритетной основе с целью дальнейшей стабилизации ситуации в пенсионной сфере. Необходимо обратить внимание на проведение анализа введения системы паритетной уплаты со стороны работодателей и работников страховых взносов в Пенсионный Фонд Российской Федерации с учетом данных ОЭСР. Важным представляется введение профессиональных накопительных пенсий как уровня обязательного пенсионного страхования в Российской Федерации, а также оптимизация системы льготных пенсий в Российской Федерации с учетом рекомендаций ОЭСР. В результате будет усовершенствована система обязательного пенсионного страхования в Российской Федерации с учетом лучших практик ОЭСР.

С целью обоснования оптимальных показателей выхода на пенсию российских граждан, а также снижения бюджетных рисков Пенсионного Фонда Российской Федерации, необходимо обеспечить имплементацию рекомендаций ОЭСР по внедрению зависимости периода выплат от принадлежности застрахованных лиц к определенным социально-экономическим группам. Необходимо обратить внимание на осуществление прогнозирования влияния изменений демографических и финансово-экономических показателей на пенсионную систему в среднесрочной и долгосрочной перспективе с учетом методик ОЭСР. Важным видится проведение исследования с учетом методологии ОЭСР и баз данных ОЭСР о влиянии поэтапного повышения пенсионного возраста, включая профессиональные, гендерные и возрастные особенности населения, на экономический рост. В результате в Российской Федерации будет сформирована методология прогнозирования долгосрочных изменений финансово-экономических и демографических условий, влияющих на функционирование пенсионной системы в России, с целью изменения условий выхода на пенсию для различных социально-экономических групп населения с учетом лучших практик.

Россия уделяет большое внимание международным стандартам (прежде всего ОЭСР) в области пенсионного страхования, что находит реальное отражение в законодательстве и правоприменительной практике. В 2018 году в

Российской Федерации была запущена реализация инициатив, связанных с изменением подходов к формированию выплат, что отражает общемировые тенденции и подходы стран ОЭСР. В соответствии с Планом работы по взаимодействию РФ с ОЭСР на 2018 год, в том числе, предполагается обеспечить подготовку аналитического доклада по пенсионной системе Российской Федерации в соответствии с методологией ОЭСР, а также продолжить работу по учету рекомендаций и лучших практик ОЭСР при формировании пенсионной политики Российской Федерации.

На текущий момент ОЭСР накоплен большой объем экспертно-аналитической информации, содержащей лучшие международные практики, включая сферу статистики и мониторинга, которые также рекомендуется включить в План законодательной работы по приведению российской нормативно-правовой базы в соответствие с нормами Организации экономического сотрудничества и развития. В частности, интерес представляют следующие стандарты:

Возможности, связанные с иностранными инвестициями

Интерес представляет подход ОЭСР к возможности инвестирования средств пенсионных накоплений и долгосрочного страхования жизни в иностранные активы, которые могут дать возможность пенсионерам получать более высокую доходность с учетом существующих рисков. Традиционные финансовые теории, такие как современная Портфельная Теория, объясняют, как диверсифицированный портфель может обеспечить более высокую доходность для аналогичных уровней риска. Диверсификация портфеля требует инвестирования в активы с отрицательными или низкими ценовыми корреляциями, чтобы движение цен на активы компенсировало друг друга. Диверсификация портфеля может быть достигнута путем инвестирования в различные типы инструментов, в различные сектора, в различные географические регионы или в активы, выпущенные в разных валютах.

Повышение сопоставимости данных о расходах на осуществление пенсионных планов

По мнению ОЭСР, руководители пенсионных и страховых институтов могут лучше контролировать и повышать эффективность частной пенсионной системы, запрашивая у поставщиков пенсионных услуг подробную разбивку операционных расходов на осуществление частных пенсионных планов. Инициативы по содействию раскрытию информации о расходах могут привести к верификации информации о расходах, которые, вероятно, ближе к фактическим расходам, с которыми сталкиваются пенсионные и страховые институты.

Оценка альтернативных подходов к разработке налоговых и финансовых стимулов для пенсионных накоплений

Наиболее распространенный налоговый режим пенсионных накоплений освобождает взносы (т.е. они вычитаются из налогооблагаемого дохода) и доходы от инвестиций от налогообложения, в то время как он облагает налогом пенсионные пособия и изъятия в качестве дохода. Около половины стран ОЭСР и ЕС применяют вариант этого «освобожденного от налогообложения» (EET) налогового режима к пенсионным накоплениям.

Стоимость управления частными пенсиями: акцент на «соотношение цены и качества»

ОЭСР отмечает, что в различных правовых системах применяются различные подходы к оценке эффективности пенсионных систем, отражающие их различные цели и структурные характеристики. Взаимосвязь между взносами и активами принимается в качестве показателя соотношения цены и качества. Таким образом, контроль затрат является мерой эффективности системы.

Различия в показателях смертности по социально-экономическим группам и их последствия для пенсионных результатов

Важным представляется позиция ОЭСР по оценке влияния различий в демографических показателях, в том числе показателей смертности, на пенсионные накопления. Применяемые в странах ОЭСР демографические таблицы учитывают различия, вызванные безработицей, инвалидностью или отпуском по беременности и родам.

Разработка формата частных пенсий в дополнение к государственным пенсиям

ОЭСР констатирует, что пенсионные системы преследуют многочисленные и зачастую конкурирующие цели. Они должны обеспечивать финансовую безопасность пенсионеров и быть финансово устойчивыми, предлагать людям механизмы, позволяющие накопить достаточно средств для финансирования будущих пенсий, а также быть достаточно гибкими, чтобы выдерживать долгосрочные демографические и экономические изменения. Они могут использоваться для достижения таких социальных и политических целей, как сокращение масштабов бедности в пожилом возрасте и перераспределение доходов между поколениями и внутри поколений.

Плюсы и минусы различных стратегий разработки механизмов накопительных пенсий с учетом уровня финансовой грамотности и поведенческих предубеждений

ОЭСР активно обсуждает вопросы, связанные с низким уровнем финансовой грамотности и поведенческими предубеждениями для каждого из ключевых финансовых решений, которые люди должны принимать для выхода на пенсию на разных этапах своей жизни. ОЭСР определяют стратегии совершенствования системы накопительных пенсий при одновременном решении и учете этих вопросов. Также представлена предварительная оценка различных стратегий финансового просвещения, которые подразделяются на

шесть широких категорий: варианты по умолчанию, упрощение информации для осуществления выбора, основная информация, стимулы, характеристики продукции и политика сокращения затрат.

Сравнение структур управления централизованных инвестиционных институтов

ОЭСР проводит работы по выявлению эффективной структуры управления пенсионными институтами с государственным участием. Основным принципом является разделение исполнительских и надзорных функций руководящего органа, состав, функции и обязанности руководящих органов, подотчетность, делегирование полномочий, создание подкомитетов Совета, аудит, актуарное оценивание, независимость риск-ориентированного внутреннего контроля, соблюдение установленных целей, контроль рисков, беспристрастность отчетности, раскрытие внутренней и внешней информации. Управление должно быть ориентировано на обеспечение высоких профессиональных стандартов и эффективности, а также общих пруденциальных требований.

Проектирование пенсионных механизмов для уменьшения риска долгожительства

По мнению ОЭСР проектирование выплат пенсий с учетом риска долгожития становится одной из приоритетных задач. Во многих юрисдикциях большая доля доходов при выходе на пенсию будет приходиться на активы, накопленные в планах с установленными взносами. Таким образом, пенсионеры больше не будут защищены от риска долголетия посредством гарантированных выплат из планов с установленными выплатами или государственных пенсий, связанных с доходами. Поскольку одной из главных целей пенсионной политики является обеспечение того, чтобы люди имели достаточный доход на протяжении всего срока их выхода на пенсию, приоритетной задачей является обеспечение того, чтобы существующие механизмы могли обеспечивать защиту от риска долголетия.

Использование опыта ОЭСР в рамках ЕАЭС

Формирование общего рынка труда, надлежащее социальное и пенсионное обеспечение трудящихся граждан государств-членов возможно при соблюдении государствами-членами взаимного недискриминационного подхода к трудящимся гражданам. Серьезным ограничением на этом пути является отсутствие равных условий предоставления пенсионных гарантий для граждан государств-членов на территории государств-членов. В настоящее время в рамках ЕАЭС готовится отдельный международный [договор о пенсионном обеспечении трудящихся государств-членов Союза](#), который находится на стадии рассмотрения Евразийским межправительственным советом. Стоит также упомянуть пилотный проект «Проведение совместных мероприятий по вопросам развития профессиональных (корпоративных) пенсионных схем, а также цифровой экономики в сегменте пенсионного обеспечения», разработанный российской стороной в развитие положений

Рекомендации №32. Использование опыта ОЭСР в области пенсионного обеспечения в рамках ЕАЭС позволит странам повысить эффективность процесса формирования общего рынка труда в целом и пенсионной системы в частности.

Сближение политики в области страхования происходит по мере формирования общего финансового рынка ЕАЭС. В Статье 70 «Цели и принципы регулирования финансовых рынков» раздела XVI «Регулирование финансовых рынков» [Договора о Евразийском экономическом союзе](#) предусмотрены следующие направления взаимодействия стран-членов:

1) углубление экономической интеграции государств-членов с целью создания в рамках Союза общего финансового рынка и обеспечения недискриминационного доступа на финансовые рынки государств-членов;

2) обеспечение гарантированной и эффективной защиты прав и законных интересов потребителей финансовых услуг;

3) создание условий для взаимного признания лицензий в банковском и страховом секторах, а также в секторе услуг на рынке ценных бумаг, выданных уполномоченными органами одного государства-члена, на территориях других государств-членов;

4) определение подходов к регулированию рисков на финансовых рынках государств-членов в соответствии с международными стандартами;

5) определение требований, предъявляемых к банковской деятельности, страховой деятельности и деятельности на рынке ценных бумаг (пруденциальных требований);

6) определение порядка осуществления надзора за деятельностью участников финансового рынка;

7) обеспечение прозрачности деятельности участников финансового рынка.

Данные направления взаимодействия в рамках ЕАЭС соответствуют основополагающим принципам ОЭСР и могут быть реализованы с учетом вышеизложенных лучших практик, что позволит с учетом накопленного опыта этой организации эффективно реализовать эти направления как в рамках всего Союза, так и в каждой страны-члене в отдельности.

Сергей БРОВЧАК

Анастасия МАТЮХИНА