

На правах рукописи



ТАБАХ АНТОН ВАЛЕРЬЕВИЧ

**ВЛИЯНИЕ НАКОПИТЕЛЬНЫХ ЭЛЕМЕНТОВ ПЕНСИОННЫХ
СИСТЕМ НА ТРУДОВУЮ АКТИВНОСТЬ НАСЕЛЕНИЯ**

Специальность 08.00.05 –

-Экономика и управление народным хозяйством
(экономика труда)

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Москва 2010

Работа выполнена на кафедре прикладной институциональной экономики, обсуждена и рекомендована к защите на кафедре экономики труда и персонала экономического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова

Научный руководитель:

доктор экономических наук, профессор
Аузан Александр Александрович

Официальные оппоненты:

доктор экономических наук, профессор
Егоров Евгений Викторович

кандидат экономических наук
Худенко Карина Анатольевна

Ведущая организация:

Независимый Институт Социальной Политики

Защита состоится 23 декабря 2010 г. в 13.00 ч. на заседании диссертационного совета Д.501.001.17 при Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова по адресу: 119991, Москва, ГСП-1, Ленинские горы, Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова, 3-й учебный корпус, Экономический факультет. *Лист 313*

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале Научной библиотеки Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова.

Автореферат разослан «23» ноября 2010 г.

Ученый секретарь

диссертационного совета

к.э.н., старший научный сотрудник



Панкратова В.П.

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования обусловлена необходимостью решения острейших социально-экономических проблем, накопившихся за последние двадцать лет в российской пенсионной системе, для дальнейшего развития экономики страны и ее социально-трудовой сферы.

Дело в том, что, несмотря на три крупные попытки реформирования и несколько десятков локальных изменений законодательства о пенсионном обеспечении, пенсионная система России, сочетающая в себе солидарно-распределительные и накопительные элементы, остается финансово неустойчивой. Результаты ее деятельности вызывают критику со стороны работников, работодателей и научной общественности, а поддержание ее стабильности требует регулярных трансфертов из текущих доходов или резервов государственного бюджета. Поэтому в настоящее время предметом дискуссии стали два альтернативных варианта развития пенсионной системы: (1) связанный с ослаблением роли накопительных элементов пенсионной системы (предлагаемый Минздравсоцразвития РФ и ПФР РФ) и (2) предусматривающий усиление их значимости (предлагаемый МЭР РФ, Минфином РФ, РСПП).

Важно отметить, что в процессе экономических реформ пенсионные системы многих государств, основанные на принципе солидарности поколений, активно трансформировались в накопительные или смешанные, включающие в качестве одного из элементов обязательные пенсионные накопления. При достаточно разнообразных методах преобразований почти все реформы опирались на «трехуровневую модель пенсионной системы», включающую в себя накопительные элементы и базирующуюся на либерализации рынка труда, которая воспринималась как прогрессивная и успешно работала в обстановке высоких темпов мирового экономического роста. Данная модель пенсионной системы оказалась встроенным стабилизатором экономики и рынка труда в период глобального финансового кризиса 2007-2009 гг. Однако, некоторые государства были вынуждены принять меры по стабилизации реформированных пенсионных систем, вплоть до их полной национализации.

Роль и дальнейшая судьба накопительных элементов, внедряемых в российской пенсионной системе с 2002 года, остается одним из наиболее острых вопросов в общественных и межведомственных обсуждениях. Они существенно изменили ее структуру и финансовое положение, привели к изменению в системе учета пенсионных прав работников и обязанностей работодателей, что сделало пенсионную систему менее управляемой и стабильной. Кроме того, переток пенсионных взносов в накопительную

часть трудовой пенсии вырос с 6% в 2002 г. до 15,4% в 2009 г., что усилило дефицит пенсионной системы¹.

Однако, как показал анализ зарубежного опыта, адекватное встраивание накопительных элементов способствует снижению налоговой нагрузки на работодателей и работников, увеличивает мобильность рабочей силы, трудовую активность в старших возрастных группах, переток занятых в формальный сектор экономики и др.

При дальнейшем развитии накопительных элементов в России значимость пенсионных накоплений при назначении трудовых пенсий может постепенно нарастать. Укоренение накопительных элементов позволит защитить права и интересы работников и работодателей, повысить роль профсоюзов в обеспечении пенсионных прав трудящихся, создать в рамках пенсионной системы дополнительные точки опоры. В зависимости от их будущей роли они могут оказать существенное влияние на решения работников о сроках выхода на пенсию, масштабе трудовой активности в предпенсионном возрасте и после достижения «нормативного» пенсионного возраста, политику работодателей в области найма.

Однако, будущая роль и перспективы развития накопительных элементов пенсионной системы нуждаются в глубоком анализе. Дело в том, что рост уровня трудовых пенсий (состоявшийся в России с 2007 г.) опережающий рост средней заработной платы и поступлений пенсионных взносов, будучи позитивным для уровня жизни нынешнего поколения пенсионеров, подорвал долгосрочную устойчивость пенсионной системы. В то же время ожидаемое падение количества занятых, снижение числа плательщиков пенсионных взносов после повышения их ставки и отмены льгот с 2011 г. станут основными факторами дальнейшего ослабления пенсионной системы. Поэтому для осуществления качественного выбора из вышеназванных альтернатив необходимо получить полное представление о сложившихся «институциональных ловушках»², о роли пенсионной системы в функционировании рынка труда в России, о лучших зарубежных практиках в этой сфере.

¹ Гурвич Е. « Реформа 2010 года: решены ли долгосрочные проблемы пенсионной системы» // Журнал Новой Экономической Ассоциации №6, 2010

² «Институциональные ловушки» - неэффективные, но устойчивые институты или нормы поведения, появляющиеся в процессе реформирования экономики. Теория «институциональных ловушек» разработана В.М.Полтеровичем (см. Институциональные ловушки и экономические реформы // Экономика и математические методы. 1999. Т.35. Вып.2)

Степень разработанности проблемы.

Различные аспекты функционирования системы пенсионного обеспечения, результаты модернизации российской пенсионной системы и пути ее дальнейшего реформирования исследованы в трудах Е.Гонтмахера, Е.Гурвича, Г.Дегтярева, Е.Егорова, М.Дмитриева, О.Дмитриевой, Т.Малевой, М.Малютиной, В.Роика, О.Синявской, А.Соловьева. Анализу практических аспектов зарубежного и российского опыта перехода к смешанной пенсионной системе, описанию складывающихся в процессе реформы институтов, посвящены работы М.Аранжереева, А.Астаповича, Е.Гайдара, Л.Григорьева, Р.Кокорева, П.Крючковой, Г.Марченко, В.Мау, А.Неппа, Д.Травина, С.Трухачева. Зарубежные исследования по проблеме внедрения накопительных элементов пенсионных систем можно разделить на несколько групп. Во-первых, это работы Д. Виттаса, М. Горы, Р. Роча, Х. Пинеры, Р.Хольцманна, анализирующие общие принципы реформирования пенсионных систем на опыте конкретных стран. Во-вторых, это прикладные исследования Всемирного Банка и ОЭСР³ по вопросам реорганизации национальных пенсионных систем. В-третьих, это аналитические обзоры международных финансовых институтов, рассматривающие практику реформирования пенсионных систем с точки зрения участников финансового рынка.

Подавляющее большинство работ о внедрении накопительных элементов пенсионной системы посвящены макроэкономическим эффектам реформ и их влиянию на финансовые рынки, при этом последствия реформ для рынка труда и его субъектов, сопутствующие изменения в институциональной среде рассматриваются поверхностно. С целью более качественного анализа институциональных изменений рынка труда, при написании диссертации автором были применены методы прикладной институциональной экономики, описанные в работах А.Аузана, В.Полтеровича, О.Уильямсона, А.Шаститко.

Целью диссертационной работы является разработка предложений по обеспечению баланса интересов работников, работодателей и государства в процессе реформирования российской пенсионной системы на основе исследования российского и зарубежного опыта функционирования накопительных элементов пенсионных систем и их влияния на положение субъектов рынка труда.

В соответствии с избранной целью в работе поставлены следующие задачи:

(1) изучить опыт участия субъектов рынка труда в разработке накопительных элементов пенсионной системы, оценить успешность их функционирования;

³ Типичный пример такого отчета - "Pension Reform: The Unfinished Agenda". OECD Policy Brief, 2007

(2) оценить институциональные изменения рынка труда, связанные с внедрением различных моделей накопительных элементов пенсионной системы в зарубежных странах и в России;

(3) выявить положительные экстерналии функционирования накопительных элементов пенсионных систем для рынка труда, их роль в обеспечении баланса интересов работников и работодателей, расширении их возможностей, выявить причины институциональных ограничений для развития накопительных элементов пенсионных систем;

(4) выявить «институциональные ловушки», ограничивающие права и интересы работников и работодателей, замедляющие развитие рынка труда и предложить меры по улучшению институциональной среды для развития накопительных элементов пенсионной системы Российской Федерации;

Объектом исследования являются накопительные элементы пенсионных системах зарубежных стран и России. **Предметом** исследования - институциональные изменения состояния рынка труда и поведения его участников, последствия внедрения накопительных элементов для пенсионной системы РФ.

Теоретической и методологической основой исследования послужили труды отечественных и зарубежных авторов по экономике труда, прикладной институциональной экономике, экономике зарубежных стран, финансам, переходной экономике. При выполнении диссертационной работы использовались методы обобщения, классификации и систематизации, системного и сравнительного анализа.

Информационной базой работы явились официальные статистические материалы Национальных статистических служб (Федеральной Службы Государственной Статистики России, статистических агентств других государств), отчетные данные профильных национальных ведомств (Федеральной Службы по Финансовым Рынкам России, Агентства по Финансовому Надзору Республики Казахстан и др.), материалы Всемирного Банка, Международной Организации Труда, ОЭСР, статистических служб ООН, Международной ассоциации пенсионных фондов. В данной диссертации использованы материалы, собранные автором в процессе проведения исследовательских проектов для Международной Конфедерации Обществ Потребителей и Национальной Лиги Управляющих (2003) и для Управляющей Компании «Лидер» (2006). При написании работы также использовались статистические данные и аналитические материалы независимых экспертных центров (Бюро Экономического Анализа, Центра Развития, ЦСР и др.), а также базы данных по законодательным актам в области пенсионного обеспечения России и зарубежных стран.

Научная новизна диссертационного исследования, проведенного лично автором, заключается в следующем:

1. Доказано, что привлечение организаций, представляющих интересы работников и работодателей, государственных органов, регулирующих рынок труда, к выбору структуры и механизмов внедрения накопительных элементов пенсионной системы, способствует успешному укоренению новых институтов. Пенсионные реформы в зарубежных странах, разработанные с участием субъектов рынка труда, минимизировали оппортунистическое поведение работников и работодателей. В иных случаях (внедрение накопительных элементов пенсионных систем в рамках «шоковой терапии» или иного навязывания новых институтов субъектам рынка труда), неизбежно возникала необходимость в существенной корректировке новых институтов, вплоть до их полного упразднения, по причине оппортунистического поведения представителей государства, работников и работодателей, сокращения занятости в формальном секторе экономики, дестабилизации пенсионной системы в целом.

2. Установлено, что функционирование накопительных элементов пенсионных систем в зарубежных странах способствовало изменению в формах и сроках трудовой жизни (более широкое распространение частичной занятости в старших возрастах), снижению значимости нормативного пенсионного возраста для устойчивости пенсионной системы, снятию с пенсионных систем функций по борьбе со структурной безработицей, стимулировало появление новых форм взаимоотношений работников и работодателей (в том числе при участии финансовых посредников). Показано, что эти явления имеют место только в случае соответствия выбранных накопительных элементов пенсионной системе уровню развития социально-трудовых отношений (исходный уровень заработных плат и неравенства в их распределении).

3. На основе анализа зарубежного и российского опыта функционирования накопительных элементов пенсионных систем доказано, что при условии их соответствия формальным и неформальным институтам, сложившимся в экономике, существование накопительных элементов пенсионной системы увеличивает стимулы для формальной занятости, создает дополнительные инструменты регулирования рынка труда, в наибольшей мере защищая интересы среднего класса.

4. На основе обобщения и систематизации позитивных и негативных практик проведения реформ пенсионных систем установлено, что внедрение накопительных элементов в пенсионные системы усложняет систему регулирования рынка труда, способствует образованию новых административных барьеров (что может привести к потере гибкости пенсионной системы), расширяет возможности для нарушения прав

работников работодателями и их агентами. С учетом этих факторов были разработаны рекомендации по предотвращению попадания российской пенсионной системы в новые «институциональные ловушки» (проведение широких переговоров по реорганизации пенсионной системы с участием представителей субъектов рынка труда; создание инновационного трехзвенного обязательного накопительного элемента пенсионной системы, обеспечивающего поощрение мобильности и механизм гарантирования пенсионных прав работников, с учетом интересов государства и крупных работодателей) и предложены меры по коррекции наиболее острых проблем существующей в России системы обязательных пенсионных накоплений, а также по обеспечению сохранности пенсионных прав работников.

Практическая значимость результатов исследования заключается в том, что они могут быть использованы соответствующими ведомствами, а также организациями работодателей и профсоюзами, при определении стратегии дальнейшего реформирования пенсионной системы РФ, оценке последствий принятия конкретных решений по накопительным элементам пенсионной системы, включая их влияние на поведение различных групп работников и работодателей. Результаты настоящего исследования могут быть применены заинтересованными участниками финансового рынка (ВЭБ, негосударственные пенсионные фонды и управляющие компании) в работе с работниками и работодателями, при внесении предложений по изменению действующего законодательства и подзаконных актов. Основные положения диссертации также могут быть использованы при подготовке учебно-методических материалов по экономике пенсионного обеспечения.

Апробация работы. Результаты исследований были представлены и обсуждались на ряде конференций: VII международной научно-практической конференции *«Устойчивое развитие российских регионов: инновации, институты и технологические заимствования»*, Екатеринбург 23-24 апреля 2010 г., в материалах конференции *«Достойные условия трудовой жизни как основа развития общества»* в Воронеже, 19-20 мая 2010 г..

Результаты исследований, отраженные в диссертации, используются в исследованиях и практической работе Международной Конфедерацией Обществ Потребителей, ИК «Тройка Диалог», ИНП «Общественный Договор».

Логика исследования включает обобщение зарубежного и российского опыта по внедрению накопительных элементов пенсионных систем, анализ произошедших институциональных изменений в контексте их влияния на роль и поведение работников и работодателей, обоснование рекомендаций, направленных на усиление роли

накопительных элементов пенсионной системы, минимизации отрицательных и максимизации положительных последствий от их функционирования для рынка труда и его субъектов.

Содержание работы:

Введение

Глава 1 Накопительные элементы пенсионных систем в формирование социально-трудовых отношений

1.1 История развития современных пенсионных систем

1.2 Накопительные элементы пенсионных систем и рынок труда: основные взаимоотношения

1.3 «Многоуровневая модель» пенсионной системы и ее модификации

Глава 2 Пенсионные реформы и их влияние на институциональную среду и трудовую активность населения в зарубежных странах

2.1 Смешанные пенсионные системы с активной ролью работодателей

2.2 Пенсионные системы с доминированием накопительных элементов и финансовых институтов

2.3 Сбалансированные пенсионные системы

2.4 Пенсионные системы с доминированием накопительных элементов и активной ролью государства

2.5 Проблемные случаи реформирования пенсионных систем

Глава 3 Взаимное влияние общественных институтов и пенсионной системы

3.1 Взаимодействие государства и субъектов рынка труда при формировании накопительных элементов пенсионной системы

3.2 Обеспечение стабильности пенсионной системы, защита прав и интересов ее участников

3.3 Восприятие накопительных элементов пенсионной системы участниками рынка труда и изменения в их поведении

Глава 4 Накопительные элементы в современной российской пенсионной системе

4.1 Внедрение накопительных элементов в пенсионную систему России в 2002-2010 гг.

4.2 Накопительные элементы пенсионной системы и российский рынок труда

4.3 Состояние и перспективы накопительных элементов пенсионной системы России

4.4 Предложения по дальнейшему реформированию пенсионной системы России

Заключение

Список использованной литературы

1. Участие представителей работников и работодателей в разработке и внедрении накопительных элементов пенсионных систем как фактор их устойчивости

В диссертации были рассмотрены пенсионные реформы, трансформировавшие солидарно-распределительные пенсионные системы в смешанные, включающие в себя накопительные элементы. Основными факторами, вызвавшими необходимость проведения реформ были изменения в структуре населения и занятости, необходимость поддерживать конкурентоспособность национальных рынков труда, в том числе путем повышения мобильности рабочей силы и снижения прямого участия государства в области социального обеспечения. В настоящее время пенсионные системы шестидесяти трех государств из двухсот существующих используют накопительные элементы в национальных системах пенсионного страхования⁴.

Путем сравнительного анализа и типизации зарубежных пенсионных систем было установлено, что в подавляющем большинстве случаев накопительные элементы пенсионных систем успешно вводились на основе широких договоренностей представителей государства, работников и работодателей, а также иных заинтересованных сторон. В странах, создавших устойчивые и популярные пенсионные системы, включающие в себя накопительные элементы, при выработке стратегии и законодательства учитывались мнения профсоюзов и ассоциаций работодателей, через многосторонние согласительные механизмы (Австралия, Великобритания, Польша)⁵, либо через политические партии (Швеция). Государство выступало в роли посредника в переговорном процессе либо одной из его сторон, стимулировало достижение консенсуса и исполнение согласованных решений через создание целевых государственных структур (Венгрия, Польша, Швеция).

В большинстве стран, выбравших «консенсусную» модель, трансформация пенсионных систем происходила постепенно. В Польше законодательство о накопительной пенсионной системе вырабатывалось с 1994 по 1997 гг., а реформа, начавшаяся в 1998 г., была признана официально завершенной только в 2009 г.. В

⁴ Social Security Programs Throughout the World, US Social Security Administration, США, 2009

⁵ Australia's Mandatory Retirement Saving Policy: A View from the New Millennium. Hazel Bateman, John Piggott. March 2001. Social Protection Unit, Human Development Network, The World Bank; Chłoń-Domińczak A., M. Góra. The System in Poland: Assessment after Five Years. in Pension Reform. Issues and Prospects for Non-Financial Defined Condition (NDC) Schemes. Edited by Robert Holzmann and Edward Palmer. The World Bank. 2006;

Австралии обязательный накопительный элемент пенсионной системы был согласован на переговорах правительства, предпринимателей и профсоюзов в 1982 г. и достиг 90% охвата трудящихся к 1999 г.. Следует отметить, что при «консенсусной» модели внедрение накопительных элементов в пенсионную систему проводилось по заранее согласованным планам, вне зависимости от смены партий и правительств у власти. Консенсус не только по основным параметрам, но и по конкретным деталям реформ (включая согласие профсоюзов на повышение нормативного пенсионного возраста) достигался еще до проведения реформы, а ее успешное проведение способствовало повышению доверия населения и предпринимателей к государству.

Альтернативным вариантом является проведение пенсионных реформ под внешним давлением (чаще всего по требованию международных финансовых организаций), в ускоренном режиме, без согласования с представителями трудящихся и предпринимателей. В таких случаях, введение накопительных элементов в пенсионную систему производилось быстро и необратимо в рамках программ «шоковой терапии». Немедленным результатом таких реформ (Чили, Казахстан)⁶ являлось явное или скрытое неприятие новой системы субъектами рынка труда, их оппортунистическое поведение⁷ и необходимость корректировки законодательства и практики по ходу реформы.

Перевод пенсионной системы Казахстана на накопительную основу произошло быстро, в рамках чрезвычайных полномочий президента Н.А.Назарбаева, но до сих пор число регулярных плательщиков пенсионных взносов не превышает 57% работников. Злоупотребления и оппортунистическое поведение работодателей, удерживавших, но не перечислявших пенсионные взносы работников в накопительные пенсионные фонды, потребовали изменения законодательства и введение уголовной и административной ответственности для работодателей. В Чили перевод пенсионной системы на накопительную основу и отказ от солидарно-распределительного принципа пенсионная реформа привела к резкому снижению охвата населения пенсионной системой, который восстанавливался около двадцати лет. Чилийская накопительная пенсионная система прижилась из-за жесткой позиции государства по вопросу реформирования пенсионной системы, в условиях полного разгрома профсоюзов. Накопительная основа пенсионной

⁶ A Quarter Century of Pension Reform in Latin America and the Caribbean: Lessons Learned and Next Steps, Carolin A. Crabbe, Inter-American Development Bank, 2006; Югов А., Конопьянова Г. «Пенсионная система Республики Казахстан: эволюция, проблемы, перспективы», Вестник КАСУ, 4-2005, Алматы

⁷ Под оппортунистическим поведением следует понимать поведение, направленное на достижение собственных целей экономического агента и не ограниченное соображениями морали. Теория оппортунистического поведения разработана О.Уильямсоном

системы была крайне важна для экономических советников авторитарного режима Пиночета, желавших искоренить социализм во всех его проявлениях и сократить роль государства в экономике.

При отсутствии консенсуса между представителями субъектов рынка труда либо позиции государства, подкреплённой силовыми инструментами государственной политики, внедрение накопительных элементов пенсионной системы оказывается под вопросом. Провал пенсионной реформы в Аргентине является ярким примером такой ситуации. Проведённая в этой стране пенсионная реформа не достигла желаемого результата в первую очередь из-за отторжения ее работниками и работодателями, активно следовавшими тактике оппортунистического поведения. Излишняя сложность пенсионной системы, низкая налоговая дисциплина, недоверие к действиям государственных органов, привели к низкой популярности накопительной пенсионной системы и ее коллапсу во время финансово-экономического кризиса 2001-2002 гг. Несмотря на попытки ее реанимации, во время следующего кризиса в 2008 г. пенсионная система Аргентины была национализирована, а накопления де-факто конфискованы.

Проблемы накопительных элементов пенсионной системы России являются следствием их внедрения без согласования с предпринимателями и профсоюзами, противоречий в интересах государственных ведомств, конфликтов с сложившимися экономическими институтами. В момент начала российской «шоковой терапии» в 1992 г. рост демографической и пенсионной нагрузки, прогнозы ее дальнейшего увеличения (таб. 1) определили необходимость проведения пенсионных реформ (и в России, и в других пост-социалистических странах переживших «демографический переход»).

Таблица 1. Динамика основных демографических коэффициентов в России, 1990-2009 гг.						
	1990	1995	2000	2005	2008	2009
Доля населения старше трудоспособного возраста в общей численности населения, %	18,7	20,2	20,7	20,4	21,1	21,4
Коэффициент демографической нагрузки пожилыми (численность лиц старше трудоспособного возраста на 1000 человек трудоспособного возраста)	329	356	350	323	334	342
Коэффициент пенсионной («системной») нагрузки (численность пенсионеров на 1000 занятых)	436	558	595	574	564	573

Источник: ФСТС РФ, МЭР РФ

Примечание: некоторое сокращение демографической нагрузки в конце 1990-х годов связано с вступлением в пенсионный возраст малочисленных поколений, рожденных в годы Великой Отечественной Войны.

Сокращение официальных реальных доходов населения в 1990-е годы сопровождалось более быстрым снижением размера пенсий. Отношение среднемесячной пенсии к прожиточному минимуму пенсионера снизилось с 237% в 1990 г. до 70% в 1999 г., реальный размер пенсии сократился за этот же период на 70% (диаграмма 1). Попытки ослабить драматическое снижение абсолютного уровня и поддержать относительный уровень жизни пенсионеров выражались в принятии мер, которые разрушили страховые принципы в пенсионной системе.

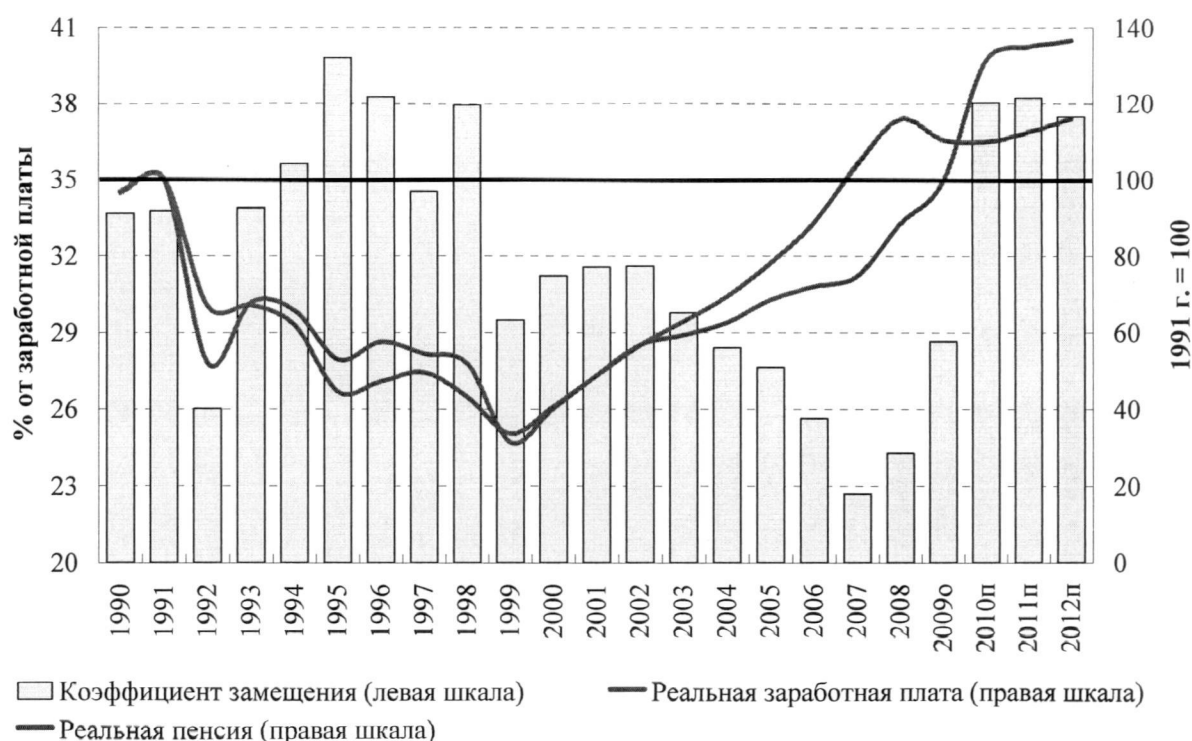


Диаграмма 1. Динамика реальной заработной платы населения, реальных назначенных пенсий и коэффициента замещения, 1990-2012

В 1995 г. под давлением международных финансовых организаций была принята Концепция пенсионной реформы в РФ, предполагавшая переход к «трехуровневой пенсионной системе» по модели Всемирного Банка и впервые были предложены накопительные элементы для пенсионной системы России. Последующие дискуссии в основном вращались вокруг вопроса о широте и добровольности применения накопительных элементов. На структуру итогового варианта реформы, реализуемого с модификациями с 2002 года, повлияли: 1) отсутствие внешнего давления со стороны МВФ и Всемирного Банка после 1998 г.; 2) опасения, связанные с повторением поведения фондового рынка в 1990-х гг. и кризиса государственных заимствований; 3) острая борьба государственных органов и финансовых институтов вокруг концепции и деталей

реформы, при фактическом отстранении от нее профсоюзов и организаций работодателей.

В результате законодатель одобрил вариант реформы на основе предложений ПФР РФ, Минфина РФ и финансовых институтов. Вопросы досрочного выхода на пенсию, изменения нормативного пенсионного возраста, развития дополнительного пенсионного страхования не были отрегулированы принятыми законами и подзаконными актами. В дальнейшем законодательство о накопительных элементах пенсионной реформы подвергалось существенной коррекции в 2004, 2008 и 2010 гг., в результате которых была утрачена целостность пенсионной системы⁸. К настоящему моменту, без радикальных изменений основных параметров пенсионной системы, соотношения ее солидарно-распределительных и накопительных элементов, можно ожидать ее дальнейшей деградации.

2. Изменения в роли и статусе субъектов рынка труда, связанные с внедрением накопительных элементов пенсионной системы

В процессе написания диссертационного исследования было установлено, что существенной проблемой при введении накопительных пенсионных систем или накопительных уровней смешанных пенсионных систем является их гармонизация с сложившимися институтами рынка труда как формальными, так и неформальными. Адаптация поведения работников и незанятых к новым правилам и институтам также является сложным и многоступенчатым процессом.

Введение накопительного уровня пенсионной системы, в дополнение к солидарно-распределительному, создаст дополнительные возможности для работников и работодателей, при соответствующей системе стимулов и санкций.

В частности, вопрос о нормативном пенсионном возрасте, крайне важный для стабильности солидарно-распределительных элементов пенсионной системы, резко теряет значение и социально-политическую значимость в накопительных элементах пенсионной системы. Нормативный пенсионный возраст напрямую воздействует на соотношение между численностью пенсионеров и плательщиков взносов пенсионной системы, опосредованно влияя на ее сбалансированность и финансовую устойчивость. Поскольку право на получение трудовой пенсии по старости во многих странах сопряжено с полным прекращением или ограничением возможностей для занятости в формальном секторе, этот возраст обычно совпадает с верхней границей трудоспособности, влияя на совокупное

⁸ Обсуждение вопроса о последствиях законодательных изменений см Гонтмахер Е. Российская пенсионная система после реформы 2002// Журнал Новой Экономической Ассоциации, 2009 и Дмитриева О. и др. Переход от распределительной пенсионной системы к накопительной: результаты и критерии эффективности// Вопросы Экономики, 2010, №4

предложение рабочей силы и поведение работников, а также снижая занятость в старших группах населения (в странах с развитыми солидарными пенсионными системами она падает до 20-25%).

В странах с более сильной ролью накопительных элементов пенсионной системы вопрос нормативного пенсионного возраста играет меньшее значение. В Чили нормативный пенсионный возраст равен 65-ти годам для мужчин и 60-ти для женщин. Однако средний возраст начала получения пенсионных выплат для мужчин составляет 55,6 лет (что на 9,4 лет меньше нормативного), а средний пенсионный возраст для женщин составляет 53,3 года (что на 6,7 лет меньше нормативного)⁹. При этом средний возраст прекращения трудовой активности в Чили на составляет 66 лет для мужчин и 61 для женщин. Основной причиной является то, что в накопительной пенсионной системе возможно множество вариантов частичного получения пенсии в дополнение к трудовым доходам. Повышение нормативного пенсионного возраста как правило является составляющей «консенсусной» пенсионной реформы, наряду с внедрением накопительных элементов пенсионной системы. Эта мера является крайне непопулярной – но ей может быть обеспечена общественная поддержка в рамках политического и социального компромисса по пенсионной политике (Австралия, Польша, Швеция)¹⁰.

Накопительные элементы пенсионной системы более жестко привязывают выплаты пенсий к уровню заработной платы, при этом досрочный выход на пенсию перестает отвлекать средства из солидарно-распределительного уровня. Также ограничивается использование возможности досрочного выхода на пенсию для снижения безработицы в старших возрастных группах (что характерно для стран с переходной экономикой) – освобождая пенсионную систему от несвойственных ей функций.

Необходимо отметить, что выбор оптимальных инструментов внедрения накопительных элементов пенсионной системы зависит от состояния рынков труда конкретных стран в момент запуска реформ, их политики в области социально-трудовых отношений. Относительно высокие размеры и высокое неравенство в уровне заработной платы (по покупательной способности и по доле в ВВП, значительно дифференцированные по группам населения) благоприятно сказываются на развитии добровольных накопительных элементов пенсионной системы, без существенного государственного вмешательства (Австралия). "Умеренная" и относительно равномерно распределенная заработная плата приводит к необходимости развивать институт

⁹ A Quarter Century of Pension Reform in Latin America and the Caribbean: Lessons Learned and Next Steps, Carolin A. Crabbe, Inter-American Development Bank, 2006

¹⁰ Pensions At a Glance 2009. OECD, 2009

профессионального (корпоративного) пенсионного страхования в качестве дополнения к институтам обязательного социального пенсионного страхования (Швеция, Великобритания). Низкий уровень заработной платы в момент запуска реформирования обуславливает необходимость организации пенсионных систем на основе жестко нормативной модели государственного пенсионного обеспечения (Сингапур).

Внедрение накопительных элементов пенсионной системы неизбежно меняет взаимоотношения в треугольнике работник-работодатель-государство. В частности, наличие или отсутствие права (или фактической возможности) работодателя влиять на распоряжение работником своими накоплениями (как обязательными, так и добровольными), ограничения на изъятие пенсионных накоплений при смене места работы (либо их отсутствие), степень участия представителей работодателей и профсоюзов в управлении пенсионными накоплениями работников может оказывать существенное влияние на мобильность рабочей силы, возможность работника управлять пенсионными накоплениями. Например, навязывание работодателями определенных финансовых институтов в качестве управляющих для пенсионных накоплений работников было и остается значимой проблемой в Казахстане.

Отдельной институциональной проблемой является совмещение социально-трудовых и гражданско-правовых отношений в процессе создания пенсионных накоплений. Право собственности и распоряжения накоплениями усиливает интерес участников пенсионной системы к накопительным элементам и к своим формирующимся пенсионным накоплениям, но увеличивает риск потерь от ошибочных действий. В зарубежной практике реализованы различные варианты решений, от наследования средств в рамках пенсионной системы родственниками умершего работника, направления их на финансирование пенсий по потере кормильца до возможности их изъятия (со штрафом или без) в наличной форме.

Также особого внимания заслуживает, защита интересов отдельных категорий граждан, ограниченных в возможностях создавать накопления и обеспечить себе достаточный доход к старости. Речь идет прежде всего о многодетных и разведенных женщинах, работниках некоторых профессий (самозанятые граждане), лицах, попавших в места лишения свободы, и т.д.. Зарубежные государства применяют различные меры по обеспечению пенсионных прав неработающих супругов в случае развода и предоставлению возможности внесения добровольных взносов или специальных государственных субсидий для компенсации возникающих проблем. Наибольший интерес

представляет опыт Польши, где внимание к этой проблеме при переговорах о будущем пенсионной системы инициировала крайне влиятельная в стране Католическая Церковь.

В России излишняя сложность перевода средств от государственной управляющей компании к УК и НПФ вызывала нарекания уже в момент начала пенсионной реформы и стала ограничением для перевода накоплений от государственной управляющей компании. Попытки стимулировать выбор работниками частных УК для управления накоплениями имели успех только при поддержке работодателями. Значимый прирост средств в негосударственном управлении начался с 2007 года, когда к управлению были допущены негосударственные пенсионные фонды. Среди НПФ, управляющих средствами обязательных пенсионных накоплений, доминируют НПФ аффилированные с крупнейшими работодателями России (Газпром, РЖД), еще более ярко это доминирование выражено на рынке добровольных пенсионных накоплений¹¹. При этом и негосударственные управляющие компании и страховые компании не смогли занять сколь-нибудь значимую долю рынка пенсионных накоплений.

В процессе внедрения накопительных элементов пенсионных накоплений в России также проявился ряд спорных вопросов. Основной из них — неурегулированность вопроса о праве собственности на средства пенсионных накоплений. Согласно Закону № 111-ФЗ (ст.5), средства пенсионных накоплений являются собственностью Российской Федерации. Вероятно, вводя такое положение, законодатели считали, что такой статус повышает надежность системы и лучше защищает интересы будущих пенсионеров. Однако данная конструкция порождает ряд юридических вопросов, пока остающихся без ответа, в частности вопрос о праве и реализации права наследования накоплений.

Признание средств пенсионных накоплений собственностью работников также может породить проблемы. Необходимо выработать правовой механизм, позволяющий сочетать собственность работника и возможность работодателя или государства (в зависимости от типа накопительной пенсионной программы, в которой участвует работник), участвовать в принятии решений по распоряжению накоплениями. Наиболее разумным представляется придать особый статус страховым средствам, накопленным за счет страховых взносов, в системе обязательного пенсионного страхования. Также необходимо

¹¹ Согласно данным ФСФР РФ и www.investfunds.ru

обеспечить прозрачную и справедливую систему персонального учета размеров личных пенсионных накоплений для распоряжения ими в случае смерти работника¹².

3. Положительные экстерналии функционирования накопительных элементов пенсионных систем для рынка труда

Анализ ситуации на рынке труда стран, внедривших накопительные элементы в свои пенсионные системы, показал, что в них были созданы дополнительные стимулы для увеличения занятости в формальном секторе. Жестко привязав будущие пенсионные выплаты к размеру накоплений, созданных в течение трудовой жизни, а также ограничив возможности манипуляций с начислением трудового стажа и минимизации пенсионных взносов, работники оказались заинтересованы в справедливых начислениях в накопительные элементы пенсионной системы. Кроме того, как дополнительный стимул для участия в накопительных элементах пенсионной системы, при реорганизации системы налогообложения оплаты труда, чистая заработная плата работников целенаправленно увеличивалась (Австралия, Польша, Чили).

В случае принятия участниками рынка труда новых институтов увеличивается собираемость налогов и социальных сборов, повышается устойчивость системы социального страхования. Например, в Мексике в середине 1990-х гг. неформальный сектор создавал 40% ВВП, около 50% работников не платило налогов и не получало социальных гарантий¹³, в том числе права на трудовую пенсию. После введения обязательных пенсионных накоплений власти смогли увеличить норму сбережений, стимулировать вывод самозанятого населения из теневого сектора экономики.

Результаты исследования показывают, что охват работающего населения и регулярность уплаты ими (или их работодателями) пенсионных взносов – существенный фактор оценки успеха пенсионной реформы. Во многих зарубежных странах, внедривших успешные накопительные уровни пенсионной системы, до их запуска обязательному пенсионному страхованию подлежали ограниченные категории работников, часто – только занятые в государственном секторе и крупнейших частных компаниях. Однако по мере реализации договоренностей предпринимателей и профсоюзов накопительная система охватывала все новые категории работников. Например, в Австралии необходимость осуществлять отчисления в пенсионную систему постепенно распространилась на всех работодателей, и рабочая сила страны оказалась поголовно

¹² Например, как предложено в статье Роиик В.Д. «Пенсионная страховая модель: какой ей быть в России XXI века», «Человек и труд» 2010, №6,

¹³ Отчет национального Комитета Системы Пенсионных Сбережений Мексики (Comision Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, CONSAR) за 2001

включена в накопительную пенсионную систему. В странах со слабыми или отсутствующими солидарно-распределительными элементами пенсионной системы (в частности в Чили и Казахстане) к работникам и работодателям применяется жесткая система¹⁴ как позитивных, так и негативных стимулов для участия в программе обязательных пенсионных накоплений.

Наиболее популярные среди работающего населения пенсионные системы (Австралия, Польша, Сингапур) одновременно отличаются наибольшим числом регулярных плательщиков, повышением доверия к государству и национальному рынку финансовых услуг. Недоверие к государству как гаранту сохранности пенсионных накоплений в свою очередь снижает стимулы для регулярной уплаты пенсионных взносов работниками и работодателями, способствует их уклонению от участия в накопительных элементах пенсионной системы, что в некоторых случаях (Аргентина) оказывается наиболее правильной стратегией.¹⁵ Проанализированный зарубежный опыт показывает, что популярность пенсионной системы зависит от стабильности и прозрачности для работников правил и институтов накопительных элементов пенсионной системы, понимания работниками и работодателями своих прав и возможностей.

Накопительные элементы пенсионных систем достаточно часто внедрялись как инструмент поддержания будущих доходов представителей растущего среднего класса. Как правило, в бедных слоях населения до старости доживает меньшее число работников, а выжившие в большей степени опираются на базовые пенсии или дополнительные субсидии. Накопительные пенсионные системы предоставляют возможности для накоплений в первую очередь слоям населения, не обладающим крупной собственностью, но имеющим трудовые доходы выше среднего. Рост «трудового» городского среднего класса был одним из факторов вызвавших общественный запрос на внедрение накопительных элементов пенсионных систем в странах с низким охватом населения и опорой на базовые солидарно-распределительные пенсии (Австралия, Мексика, Польша, Сингапур, и исторически Великобритания).

Обобщение опыта зарубежных пенсионных реформ, приводит к выводу, что сложные, диверсифицированные как по источникам пенсионных взносов, так и управлению накоплениями пенсионные системы приживаются в странах с развитыми рыночными институтами и относительно развитым финансовым рынком. Широкие возможности для работников и работодателей оказываются невостребованными в странах

¹⁴ Piñerá, Jose.. El cascabel algato: La batalla por la reforma previsional., Santiago de Chile: Zig-Zag, 1991

¹⁵ Private Pension Systems and Policy Issues. Private Pension Series No. 1. OECD, 2000

с переходной экономикой. Столкнувшись с транзакционными издержками и усилиями по поиску информации, многие работники и предприниматели выбрали стратегию “молчания” – массового неучастия в новых накопительных элементах, как это произошло в России. При большом количестве неучаствующих накопительные пенсионные системы нередко вырождаются в подобие старой распределительной системы и требуют повторного реформирования.

В странах с переходной экономикой, успешно приживаются относительно простые и соответствующие местным особенностям (слабому регулированию финансовых рынков, исторической макроэкономической нестабильности, исторически высокому уровню безработицы, нелегальной и полуполюгальной занятости) комбинации накопительных и солидарно-распределительных элементов. Такие пенсионные системы способствуют выполнению ожидаемого от обновленной пенсионной системы поддержания уровня доходов пенсионеров, ограничению нагрузки с государственного бюджета. Модели, построенные на индивидуальных пенсионных накоплениях, более приемлемы для работников, не занятых на крупнейших предприятиях. Даже в тех странах (Чили, Казахстан), где целенаправленно дестимулировалось создание корпоративных пенсионных фондов, крупнейшие работодатели находили возможности консолидировать финансовые ресурсы сотрудников и создать аффилированные пенсионные фонды. Профессиональные пенсии, как правило, способствуют большей связи работников и работодателей, особенно в случае их управления аффилированными негосударственными пенсионными фондами.

4.«Институциональные ловушки» накопительных элементов пенсионных систем и минимизация негативных последствий для участников рынка труда

Анализ зарубежного опыта показал, что внедрение накопительного уровня пенсионной системы приводит к образованию новых административных барьеров и появлению транзакционных издержек, что приводит к потере гибкости пенсионной системы. Международный опыт показывает, что административные барьеры способствуют защите ее участников от злоупотреблений и манипуляций, но усложняют и удорожают ее функционирование. При этом возможности для злоупотреблений со стороны государственных органов, работодателей, финансовых институтов и самих работников присутствуют в той или иной форме в любой системе где внедрены обязательные накопительные элементы.

Российская пенсионная система (как и проанализированные в диссертации пенсионные системы Мексики и Аргентины) оказалась в финансовой и институциональной «ловушке». Итоги восьми лет ее реформирования не позволяют

положительно оценить реализацию новых институтов на практике¹⁶. Весь объем обязательных и добровольных пенсионных накоплений составляет меньше четверти годовых выплат ПФР РФ в рамках солидарно-распределительной пенсионной системы, а 82% обязательных пенсионных накоплений управляются государственной управляющей компанией.

При этом демографическая ситуация и прогнозы развития рынка труда не дают повода для оптимизма. Коэффициент замещения только в 2010 г. приблизился к минимально приемлемому (по мнению МОТ) уровню в 40% от средней заработной платы, однако следует ожидать его снижения уже с 2012 г.. По «оптимистическим» прогнозам специалистов ПФР, при неизменности условий налогового законодательства дефицит пенсионной системы в 2010 г. составит 1.16 трлн руб. и после повышения взносов с фондов оплаты труда должен стабилизироваться на уровне 1.5-1.8% от ВВП после 2012 года.¹⁷ Коэффициент замещения по солидарно-распределительной составляющей пенсионной системы может снизиться до 28% к 2025 г. и до 18% к 2040 г. (при индексации максимального размера заработной платы для целей сбора пенсионных взносов от уровня в 415000 рублей, установленного начиная с 2011 г., в соответствии с инфляцией и стабилизацией реального уровня бюджетного трансферта в ПФР РФ)¹⁸. В случае снижения реального размера трансферта темпы снижения коэффициента замещения будут еще более существенными. При этом если финансирование обязательного накопительного элемента пенсионной системы останется на нынешнем уровне (0,7% ВВП), его значение в будущем финансировании трудовых пенсий будет незначительным.

Существующая российская пенсионная система не способна выполнить возложенные на нее задачи в силу неудачного институционального устройства, несоответствия демографической ситуации, динамике рынка труда, зависимости от текущей политической конъюнктуры. Постоянная корректировка правил, установление отчислений на финансирование накопительной части трудовой пенсии на уровне недостаточном для значимых накоплений, неопределенность с правами собственности на пенсионные накопления, отсутствие положительных стимулов для работников и работодателей, административные барьеры при переводе накоплений от ГУК к частным управляющим компаниям или в НПФ способствуют стагнации этого уровня пенсионной

¹⁶ Подробнее о структуре действующей пенсионной системы Российской Федерации см. Егоров Е.В. Экономика общественного сектора России: Курс лекций. - М.: ТЕИС, 2008.

¹⁷ Соловьев А.К. «Социально-экономические результаты пенсионной реформы в России»// SPERO № 12, весна-лето 2010

¹⁸ Гурвич Е.Т. Реформа 2010 года: решены ли долгосрочные проблемы пенсионной системы?

системы, его превращению еще в один квази-распределительный уровень. Отсутствие информационной прозрачности и своевременной отчетности перед гражданами подрывает их доверие к накоплениям и ограничивает возможности необходимых инноваций в пенсионной сфере.

В условиях нарастающего в России дефицита рабочей силы и необходимости продления трудовой жизни, снижения фискальной нагрузки на фонд оплаты труда вкупе с относительно благоприятной внешней конъюнктурой могут быть рекомендованы следующие меры по реорганизации накопительных элементов пенсионной системы:

1. Проведение переговоров между представителями заинтересованных государственных ведомств, профсоюзов, работодателей, политических партий и других заинтересованных общественных организаций, а также заинтересованных финансовых институтов и общественных организаций. Будущее рынка труда и интересы его субъектов не должны быть подчинены идеологии макроэкономической стабильности или ускоренного развития финансовых рынков.

2. Для работников средних и младших возрастов должна быть повышена значимость пенсионных накоплений в финансировании их будущих пенсий, с возможностью выбора между:

- условно-накопительным государственным пенсионным страхованием – аналогом нынешней «страховой» части трудовой пенсии.;
- взносами в НПФ, находящиеся под контролем работодателей и(или) профсоюзов. Данный вариант рассчитан на сотрудников крупнейших российских компаний. Создание обязательных кооперативных пенсионных схем может быть увязано с решением проблемы профессиональных пенсий для льготных категорий работников;
- созданием обязательных индивидуальных пенсионных накоплений под управлением ограниченного круга частных управляющих компаний или НПФ. Возложение дополнительных рисков на банковскую систему представляется излишним. Данный вариант рассчитан на работников среднего и малого бизнеса, а также самозанятых.
- государство обязано обеспечить учет пенсионных прав, ограничение административных барьеров и свободный перевод пенсионных накоплений между тремя обязательными накопительными элементами, во избежание создания препятствий для перехода работников между работодателями и секторами экономики.

3. Существенную роль в финансировании пенсий должны играть добровольные пенсионные накопления, с возможностью выбора между взносами в НПФ и на

индивидуальные счета под управлением более широкого круга управляющих. В условиях низкого налогообложения доходов физических лиц, льготы для работодателей по налогам на фонд оплаты труда и налогам на прибыль могут оказаться более действенными для развития добровольных корпоративных программ.

4. Для достижения краткосрочных улучшений желательна коррекция существующей пенсионной системы в следующих направлениях:

- создание стимулов перехода участников системы от государственной управляющей компании к частным управляющим и НПФ. Средства Фонда Национального Благосостояния может стать источником для российского аналога чилийских recognition bonds (компенсационных выплат за пенсионные права в дореформенной пенсионной системе) и конверсии номинальных пенсионных прав в реальные финансовые ресурсы.
- устранение слабых и недостаточно надежных управляющих компаний и НПФ, допущенных к управлению пенсионными накоплениями. Разрешение временной передачи средств под управлением государственной управляющей компании (ГУК) в доверительное управление крупным негосударственным УК для размещения в инвестиционные инструменты внутри страны и за рубежом.
- разрешение вопроса о государственных гарантиях сохранности пенсионных накоплений.

Реформирование пенсионной системы по схеме адаптированной к нуждам разных секторов экономики, позволит повысить стимулы к участию работодателей и работников в системе пенсионного обеспечения, защиту их прав и интересов, повышению мобильности рабочей силы, укоренению институциональных изменений, способствовать модернизации российской экономики.

Основные публикации по теме диссертации:

1. В рецензируемых изданиях, включенных в перечень ВАК:

1. Табах А.В. Опыт внедрения накопительных пенсионных систем и институциональные изменения на рынке труда// Человек и труд- Москва- 2010. №8 - 0,25 п.л.
2. Табах А.В. Накопительные пенсионные системы за рубежом и их внедрение в России ,//Вопросы Экономики»- 2010. №5 – 1 п.л.

2. В других изданиях:

3. Джанчурина А.К., Крючкова П.В., Луковкина Е.В., Табах А.В, Международный опыт реформирования пенсионных систем- Москва, Изд-во СПРОС-КонфОП, 2003. 4 п.л. из них авторских 1,5 п.л.
4. Сборник «Доклады VII международной научно-практической конференции по проблемам экономического развития», Екатеринбург, Изд-во УрГУ, 2010 -0,25 п.л.

Всего по теме диссертации опубликовано 4 научных работы общим объемом 6.5 печатных листов, в том числе авторских - 3 общим объемом 3 п.л. Из них 2 статьи в рецензируемых журналах, включенных в перечень ВАК – 2, общим объемом 1,25 п.л.

Напечатано с готового оригинал-макета

Издательство ООО “МАКС Пресс”

Лицензия ИД N 00510 от 01.12.99 г.

Подписано к печати 22.11.2010 г.

Формат 60х90 1/16. Усл.печ.л. 1,0. Тираж 100 экз. Заказ 534.

Тел. 939-3890. Тел./Факс 939-3891.

119992, ГСП-2, Москва, Ленинские горы, МГУ им. М.В. Ломоносова,
2-й учебный корпус, 627 к.