

Взгляд Всемирного банка на реформу пенсионных систем

“Пенсионные
реформы в
России и в
мире – задачи
реализации”



Москва

14 июня 2005 г.

Герман фон Герсдорф
Всемирный банк

Структура презентации

- Концептуальные основы взгляда Всемирного банка на пенсионные системы и пенсионные реформы
- Вопросы разработки и реализации: отдельные направления твердых позиций и открытых вопросов
 - Налогообложение пенсионных схем
 - Издержки и платежи накопительного компонента, находящегося в частном управлении
 - Регулирование и надзор компонентов, находящихся в частном управлении

Концептуальные основы (выборка)

Эволюция взгляда банка на пенсионные системы и пенсионные реформы отражает:

- Обширный опыт реформ в странах – клиентах
- Постоянный диалог с научными организациями и организациями – партнерами (такими как ОЭСР, ISSA и МОТ)
- Широкие внутренние дискуссии и анализ пенсионных реформ, проводимых по всему миру

Необходимость реформы – за пределами демографического кризиса

Расширение исходной концепции

Предварительное финансирование все еще необходимо, но в соответствии с условиями

Необходимость реформы – за пределами демографического кризиса (1/2)

- **Давление бюджетных аспектов**
 - Краткосрочное давление и последствия неустойчивости: макро нестабильность и вытеснение других социальных расходов
 - Долговременное давление и старение населения: вызов развивающимся странам
- **В основе работы – обещания**
 - Несправедливость, завышенные обещания и низкий охват формальных схем
 - Смягчение бедности среди пожилых

Необходимость реформы – за пределами демографического кризиса (2/2)

- **Приведение систем в соответствие с социально-экономическими изменениями**
 - Увеличение продолжительности жизни и пенсия по старости
 - Увеличение продолжительности жизни и пенсия по инвалидности
 - Участие женщин на рынке труда, разводы и пенсии по потере кормильца
- **Вызовы и возможности глобализации**
 - Реакция на шоки – необходимость гибкость
 - Мобильность между профессиями и странами
 - Развитие финансового сектора – ключевого элемента для поглощения шока и диверсификации рисков

Расширение исходной КОНЦЕПЦИИ

1. Более правильное понимание потребностей реформирования, ограничения формальных и обязательных схем; необходимость и ограничения некоторого предварительного финансирования
2. Переход от трех к множественным компонентам для достижения множества задач, работы с целевыми группами и преодоления сложностей
3. В определении каждого компонента будут существенные вариации, и не все компоненты будут или должны быть использованы
4. Имеют значение исходные условия страны – взаимозависимость масштабов и темпов реформы, имеющей перспективу
5. Сильная заинтересованность и поддержка новаций в стране – таких как нефинансовые системы с установленными взносами, концепции клиринговых палат для сокращения издержек и платежей, и новые подходы к государственному предварительному финансированию подлежат рассмотрению

Комп.	Целевая группа			Основные критерии		
	Долговременно бедные	Неформальный сектор	Формальный сектор	Характеристики	Участие	Финансирование / дополнительное обеспечение
0	X	x	x	Социальная пенсия или, как минимум, социальная помощь, универсальная или с проверкой нуждаемости	Остаточное	Бюджет\ общие доходы
1			X	Государственный пенсионный план, управляемый государством, с установленным размером выплат или условно установленным размером взносов	Обязательное	Взносы, возможно, с финансовыми резервами
2			X	Профессиональные или личные пенсионные планы, накопительные с установленным размером выплат или накопительные с установленным размером взносов	Обязательное	Финансовые активы
3	X	X	X	Профессиональные или личные пенсионные планы, накопительные с установленным размером выплат или накопительные с установленным размером взносов	Добровольное	Финансовые активы
4	X	X	X	Домовладение, поддержка семьи и т.д.	Добровольное	Финансовые активы

Примечание: Размер X или x отражает значение данного компонента для конкретной целевой группы

Подтверждение основных принципов

- В каждой стране должен быть нулевой или базовый компонент для решения проблемы бедности среди пожилых – вопрос о том, кто является наиболее уязвимым; бюджетные возможности; критерии права на пенсию и механизм выплат
- Если условия соответствующие, предварительное финансирование имеет смысл по экономическим и политическим соображениям, и может применяться в отношении любого компонента – вопрос сбалансированности выгод и издержек; более высокий уровень организации и управления
- Обязательный и полностью финансируемый компонент является полезной точкой отсчета, но не калькой, по которой должна оцениваться предлагаемая структура реформы

Цели пенсионной системы и реформы

- **Первичные цели: Обеспечение соответствующего, доступного, устойчивого и крепкого дохода в старости**
 - «Соответствующего» относится и к абсолютному, и относительному уровню (т.е. снижение бедности и замещение дохода)
 - «Доступного» относится к возможностям граждан и общества финансировать пенсии
 - «Устойчивого» относится к финансовой стабильности схемы – сейчас и в будущем
 - «Крепкого» относится к способности противостоять серьезным ударам, в том числе вследствие экономических, демографических и политических рисков
- **Вторичные цели: Обеспечение факторов развития путем:**
 - Минимизации отрицательных последствий (например, рынок труда)
 - Использования положительных эффектов (например, развитие финансового рынка)

Критерии оценки предложений по реформе

- **Четыре основных критерия по содержанию**
 - Обеспечивает ли реформа достаточный прогресс с точки зрения достижения целей пенсионной системы и решения проблем распределительной системы?
 - Способны ли макроэкономическая и финансовая системы оказывать поддержку реформе?
 - Может ли административная структура вести новую (многокомпонентную) пенсионную систему?
 - Были ли предприняты шаги для формирования регулятивной и контрольной функций и институтов для работы с накопительным компонентом?

Отдельные направления твердых позиций и открытых вопросов

- Налогообложение пенсионных схем
- Издержки и платежи накопительного компонента, находящегося в частном управлении
- Регулирование и контроль компонентов, находящихся в частном управлении

- [Пенсионные продукты: может ли их поставлять частный сектор?]
- [Как лучше реформировать ненакопительный компонент – роман Банка с нефинансовой системой с установленными взносами]
- [Как повысить уровень эффективности работы централизованных пенсионных фондов – руководство по управлению]
- [Как оценивать бедность среди пожилых и вводить социальные пенсии]

Как проводить налогообложение пенсионных схем

- Пенсии не должны освобождаться от налогообложения (как это делается во многих странах)
- Предпочтение отдается налогообложению, основанному потреблению, а не комплексному налогообложению, основанному на доходах
- Предпочтение отдается подходу «back-loaded» (EET), а не «front-loader» (TEE)
- Добровольные и дополнительные схемы могут пользоваться льготами по налогообложению, но в определенных пределах

Издержки и платежи: Как их сократить?

- Сопоставление уровней платежей требует подхода, учитывающего все виды платежей в течение всего цикла жизни
- Экономия на административных расходах путем использования центральной клиринговой палаты
- Ограничение маркетинговых издержек путем применения слепых счетов или переключения сдерживающих факторов
- Снижение платежей по управлению активами путем применения ограничений по индивидуальному выбору, пассивно управляемых счетов, ограничений по выбору провайдера работодателем или путем конкурсного отбора ограниченного числа управляющих активами

Как осуществлять регулирование и контроль накопительных компонентов, находящихся в частном управлении?

- Опыт стран Латинской Америки, Европы и Центральной Азии в дополнение к странам – членам ОЭСР показывает в большей или меньшей степени спорное регулирование
- Базовое и в значительной степени неоспоримое регулирование, которое надлежит использовать в самого начала, это:
 - Соответствующее лицензирование и требования к капиталу
 - Полное отделение пенсионных активов от других видов деятельности
 - Использование внешних надзорных органов и прозрачных правил оценки активов
- Более спорные правила включают:
 - Структуру рынка и выбор портфеля
 - Минимальные стандарты финансирования для депозитариев
 - Гарантии минимальной нормы прибыли

Регулирование и контроль - II

- Бесспорные правила контроля, например:
 - Необходимость независимого, активного, хорошо финансируемого и профессионального персонала в контрольном органе
 - Контроль заявки на получение лицензии
- Более спорные правила и вопросы, например:
 - Контрольный орган, имеющий одну задачу (впервые использовался в Чили), или интегрированный контрольный орган
 - Решение о ряде институтов, которым разрешено предлагать пенсионные продукты

Заключение

- Пенсионные реформы в Банке рассматриваются как полностью многосекторный вопрос, охватывающий проблемы, начиная от мер социальной безопасности, социального страхования до положений о финансовом секторе
- Серьезный прогресс и корректировка понимания Банком вопросов пенсионного обеспечения. Результат постоянной переоценки, переосмысления и внутренних дискуссий
- Множество концептуальных и операционных вопросов остаются открытыми такие, как обеспечение социальной пенсии и аннуитеты частного сектора