

ФИНАНСОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ



Финансовое состояние пенсионной системы России, по оценкам специалистов Пенсионного фонда Российской Федерации (далее – ПФР) и Всемирного банка, можно охарактеризовать как нестабильное¹. Снижение с 1 января 2005 года ставки единого социального налога (ЕСН) с 26 до 20% от размера заработной платы, направляемого на пенсионное обеспечение, привело к возникновению текущего и долгосрочного дефицита бюджета ПФР, который составит в 2005 году 283 млрд рублей.

Валентин РОИК
Доктор экономических наук, профессор

Финансовое состояние пенсионной системы и его среднесрочные перспективы

Согласно прогнозу на ближайшую и среднесрочную перспективу дефицит распределительной составляющей бюджета ПФР в 2006 году – 308,9 млрд рублей (1,3% от объема ВВП), в 2007 году – 432,8 млрд рублей (1,7%), в 2008 году – 656,9 млрд рублей.

Таким образом, изменения в налоговом законодательстве существенно ухудшили текущее финансовое положение распределительной составляющей пенсионной системы и неблагоприятно отразятся на состоянии бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации в средне- и долгосрочной перспективе.

Однако не только вышеуказанное снижение размера единого социального налога вызвало финансовый кризис пенсионной системы России и привело к фактическому провалу пенсионной реформы 2002 года. Основной причиной, по нашему мнению, выступает институциональный кризис пенсионной системы, системы доходов на-

селения и мотивационных установок россиян к зарабатыванию пенсионных прав.

Вопрос состоит в том, что финансовое состояние пенсионной системы любой страны зависит от значительного количества факторов: прежде всего – экономической ситуации, демографического развития и эффективности управления пенсионной системой. Их взаимодействие требует многовариантных расчетов и учета значимости каждого из этих факторов. Например, изменение возрастной структуры населения России (см. табл.) по основным характеристикам совпадает с общемировыми тенденциями.

Демографическое старение населения страны вызвано, в первую очередь, снижением рождаемости и уменьшением доли и численности занятого населения (сужением основания возрастной пирамиды). В то же время, в отличие от развитых стран, в России особенности возрастной структуры смертности (повышенная смертность в трудоспособных возрастах) усугубляют эту неблагоприятную тенденцию и приводят к сокращению и без того уменьшаю-

¹ См.: Среднесрочная перспектива финансовой устойчивости государственных внебюджетных фондов, аналитический вестник № 5 (257). Аналитическое управление Аппарата Совета Федерации. М., 2005. с.12–23; Реформа системы пенсионного обеспечения в России: структура и реализация. Документ Всемирного банка, ноябрь 2002, с. 33–56.

Динамика изменения демографических показателей в России

Таблица

Показатели	1990 г.	1995 г.	2000 г.	2005 г.	2010 г.	2015 г.
Доля населения старше трудоспособного возраста в общей численности населения, в %	18,7	20,2	20,7	20,4	21,9	23,9
Коэффициент пенсионной («системной») нагрузки (численность пенсионеров на 1000 занятых)	436	558	597	545	570	620
Число работающих, приходящихся на одного пенсионера	2,3	1,8	1,7	1,8	1,7	1,6
<i>Источник:</i> Российский статистический ежегодник 2003. М.: Госкомстат, 2003 и Прогноз основных показателей социально-экономического развития Российской Федерации, выполненный Минэкономразвития России. М., 2004.						

щейся численности населения в трудоспособных возрастах. В этой связи рост пенсионной нагрузки, прогнозные оценки ее дальнейшего увеличения входят в число основных долгосрочных факторов, отрицательно влияющих на финансовую стабильность пенсионной системы: если в 1990 году на одного пенсионера приходилось 2,3 работающих, то в 2005 году – 1,8, в 2010 году – 1,7, а в 2015 году – 1,6 (прогнозные оценки).

По оценкам экспертов Всемирного банка, при всех макроэкономических сценариях развития экономики страны и тенденции увеличения коэффициента пенсионной нагрузки пенсионная система России будет находиться в состоянии существенного финансового дисбаланса и, прежде всего, в условно-накопительном компоненте, который составит от 1 до 2,5% ВВП².

Принципиальные установки построения эффективной системы пенсионного страхования

Важнейшими ориентирами при построении национальных систем пенсионного обеспечения, по мнению специалистов Международной организации труда, являются: экономическая и финансовая доступность, индивидуальная справедливость и социальная эффективность³.

Экономическая и финансовая доступность означает, что взносы должны быть доступны как для работодателей, так и для работников, с тем чтобы они могли принимать участие в системах социального страхования. Для этого предусматривается оптимальное и справедливое распределение нагрузки между плательщиками страховых взносов и получателями пенсий и

пособий, между различными группами страхователей.

Индивидуальная справедливость подразумевает эквивалентность (или, по крайней мере, жесткую зависимость) объема участия застрахованного в финансировании системы и прав на получение денежных выплат и услуг по социальному страхованию. Социальное страхование – это система, сутью которой являются страховые формы резервирования части заработной платы. Из этого вытекают следующие принципиальные положения: страховые пенсии получают те, кто делал взносы (или их иждивенцы); те, кто больше внес взносов, должен получать большую по размеру пенсию.

Для достижения **социальной эффективности** системы социального страхования должны обеспечивать минимальные гарантии (как в денежной, так и в натуральной форме) любому участнику системы. Другими словами: размер пенсии должен позволять избегать нищеты, обеспечивать для пенсионеров достойный уровень жизни.

Анализ свидетельствует о том, что **ни одному из вышеуказанных принципиальных подходов МОТ по организации национальных систем социального обеспечения пенсионная система России в настоящее время не соответствует**. Так, финансовое бремя несут только работодатели, для многих категорий которых платежи являются чрезмерными. Особенно это проявляется по отношению к дисциплинированным плательщикам взносов по единому социальному налогу, которые являются законопослушными работодателями, выплачивающими значительную по объему заработную пла-

² См.: Документ Всемирного банка, ноябрь, 2002. С. 36–37.

³ См.: К реформе социального обеспечения: принципы и прагматизм. Издание Бюро МОТ в Москве. М., 1999. С. 11–13.

ту. И напротив, значительная часть работодателей (до 40–50% их численности) пользуются либо льготными режимами (малый бизнес, сельскохозяйственное производство), либо выплачивают значительную часть заработной платы (до 60–80%) в «конвертах». Это позволяет им «экономить» на пенсионном страховании, но при этом не принимается во внимание тот факт, что их работники не смогут при такой «экономии» заработать приемлемую по размеру пенсию.

Работники в России вовсе освобождены от финансового участия в формировании своих пенсионных прав, что во многом порождает у них деформированные (иждивенческие) представления о природе пенсионного страхования.

Нарушение первого принципа – оптимального и справедливого распределения нагрузки между плательщиками страховых взносов и получателями пенсий – вызывает нарушение второго принципа – индивидуальной справедливости при построении пенсионной системы.

Эквивалентность взносов и пенсионных выплат соблюдается только для сравнительно узкого слоя граждан, заработная плата которых близка к средней заработной плате по стране. Для работников с высокой заработной платой эквивалентность взносов и выплат не соблюдается. Коэффициент замещения пенсий у данной категории работников составляет всего 5–15% от размера их заработной платы. В этой связи ситуация в пенсионном обеспечении России такова, что и средний размер пенсии составляет всего 27,5% от средней заработной платы, что примерно в два раза меньше величин, рекомендо-

ванных Международной организацией труда.

Более того, сложившаяся тенденция развития пенсионной системы России в средне- и долгосрочной перспективе будет все более ухудшать положение пенсионеров. По прогнозам Пенсионного фонда Российской Федерации, уже в 2008 году коэффициент замещения снизится до 22–24% от средней заработной платы.

Что касается обеспечения минимальных гарантий участникам пенсионной системы – соблюдение принципа социальной эффективности – то и тут положение нельзя признать удовлетворительным. Средняя пенсия по своему размеру составляет всего 108% от прожиточного минимума пенсионера, а по большинству регионов Крайнего Севера и приравненных к ним территорий ее величина аномально низка – 70–80% от прожиточного минимума пенсионеров. Более 40% пенсионеров получают пенсию, которая не обеспечивает прожиточного минимума пенсионера.

Налицо – серьезное нарушение баланса интересов застрахованных и страхователей, с одной стороны, и получателей пенсий – с другой, что не позволяет в итоге обеспечивать гарантию приемлемого уровня «замещения» заработной платы при наступлении старости и инвалидности. Это является (наряду с неблагоприятной демографической ситуацией) основной причиной системного кризиса пенсионной системы России, в которой финансовая нестабильность системы выступает его следствием.

Так, несоблюдение принципа строгой зависимости формирования страховых пенсионных прав и размера пенсии приводит к значительному снижению

объемов финансовых ресурсов и недопустимому нивелированию дифференциации размеров пенсии.

Во многом это связано с существующей финансовой моделью пенсионного обеспечения, в которой значительная часть ресурсов (30% от их объема), направляемая на так называемую базовую пенсию, расходуется на выравнивание пенсий и выполнение функции социальной пенсии.

Еще одним каналом отвлечения ресурсов является накопительная часть пенсионной системы, в которой участвуют работающие граждане моложе 1967 года рождения.

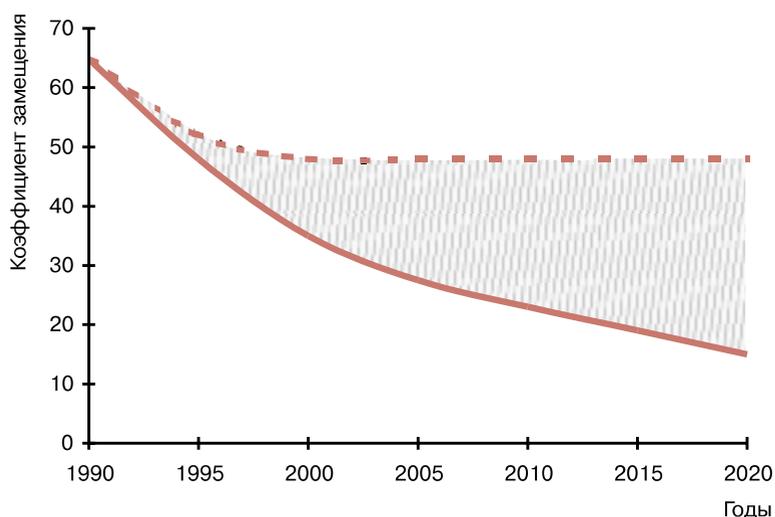
Таким образом, анализ текущего финансового состояния исполнения бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации и актуарный прогноз на долгосрочную перспективу показывают резкое углубление негативных тенденций в развитии пенсионной системы, обусловленных, прежде всего, угрозой потери финансовой устойчивости и ее самостоятельности (автономности) в связи с грядущим ухудшением демографической ситуации в стране и несовершенством финансового механизма пенсионной системы.

Неблагоприятные тенденции с финансовым обеспечением пенсионной системы страны будут негативно сказываться на темпах роста размеров пенсий, которые уже в настоящее время недопустимо малы.

Материальное положение большинства пенсионеров при выходе на пенсию существенно понижается (в 3, а то в 5 и 6 раз), что приводит к изменению их социального статуса, вызывает угрозы и риски реально попасть в категорию маргиналов, а через два-три года стать бедными, а то и нищими. Например,

Динамика коэффициента замещения пенсий и финансовое поле нереализованных прав пенсионеров

График



высококвалифицированный специалист, зарабатывающий 30–40 тысяч рублей в месяц, при выходе на пенсию может рассчитывать на пенсию, размер которой не превысит 2700–2900 рублей, т.е. будет вынужден практически в одночасье снизить свой потребительский спрос более чем в 10–12 раз. Его социальный статус подвержен риску существенного понижения.

Социологические исследования свидетельствуют о том, что почти у 90% пенсионеров размеры пенсии недостаточны для покупки одежды и обуви, у 60% — не хватает пенсии для приобретения необходимых лекарств. В конечном итоге низкие уровни доходов пенсионеров крайне угнетающе воздействуют на их психологическое состояние, являются причиной серьезных стрессов, социальной апатии, а зачастую и психологических срывов людей, переживающих подобные изменения в своем образе жизни.

Следует отметить, что во многих странах базовые пенсии,

которые играют роль социальной пенсии, финансируются из бюджета, а не за счет пенсионных взносов, финансовые же ресурсы, направленные на накопительную часть пенсии, на переходный период также дотируются государством. Это связано с тем, что необходимо обеспечивать выполнение накопленных обязательств по старым пенсионным законам, а поэтому изыскивается специальный финансовый источник для этих целей.

В России введение новых пенсионных законов существенно урезало (с финансовой точки зрения) ранее накопленные пенсионные права граждан. Так, отвлечение финансовых ресурсов на накопительную часть пенсий приводит к существенному уменьшению размеров пенсий нынешним поколениям пенсионеров и это будет продолжаться еще на протяжении 20–25 лет. Другими словами: все финансовые издержки переходного периода несут нынешние пенсионеры.

Это не позволит не только в ближайшее время, но и в сред-

несрочной перспективе временно обеспечить повышение минимальных размеров пенсий до уровня прожиточного минимума и сформировать право на страховую пенсию в размерах, соответствующих финансовому вкладу большинства застрахованных работников. Цели пенсионной реформы 2002 года не только не будут достигнуты, их результаты будут для пенсионеров еще более несправедливыми, чем до реформы, уменьшится и социальная эффективность пенсионной системы (см. график).

Как показывают расчеты и видно из графика, для значительной доли пенсионеров, заработная плата которых была в период трудовой деятельности выше средней заработной платы по стране, государство обеспечивает реализацию пенсионных прав в неполном размере. Диапазон нереализуемых прав составляет 30–60% от тех объемов страховых сумм, которые были накоплены в течение трудового периода, и в дальнейшем положение будет все более ухудшаться.

В итоге в России пенсионная формула и задаваемые ею параметры распределения финансовых ресурсов приводят к «сплющиванию» страховых пенсий намного большему, чем это можно позволить для работающих, и подрывает мотивацию к зарабатыванию страховых пенсий у 5–6-ти (5–10) верхних децилей застрахованных работников.

Пенсионная реформа: концептуальные просчеты и пути их исправления

При обсуждении проблем пенсионного реформирования России обычными в последние

годы стали заявления и оценки отечественных и зарубежных экспертов о быстром (зачастую, как катастрофически быстром) ухудшении демографической ситуации в стране, исчерпанности потенциала распределительной системы пенсионного страхования (которое Россия еще фактически и не применяла), о недостатке финансовых ресурсов у государства, необходимости увеличения фонда накопления в экономике за счет накопительной части пенсии (ресурсы которого неизвестно сегодня куда направлять), чрезмерной пенсионной нагрузке на экономику и т.д.

Отсутствие должного научного анализа, концептуально выверенных мировой практикой предложений⁴ и проведенных детальных актуарных расчетов финансовых обязательств по типовым группам застрахованных на достаточно длительные периоды времени (25–35 лет) в конечном итоге привело к социально неприемлемым результатам и финансовой неустойчивой пенсионной системе, которая требует коренной модернизации уже в ближайшее время.

В этой связи «упрощенный» подход к реформированию пенсионной системы со стороны научного сообщества и властных структур» «уводит» в конечном итоге от фундаментальных проблем формирования эффективных механизмов пенсионного страхования. В их кругу следующие важнейшие направления:

- формирование эффективных механизмов по обеспечению адекватности размеров пенсий и накапливаемых сумм страховых взносов;
- укрепление страховых принципов и расширение с этой

целью базы взносов (декларируемой заработной платы), числа страхуемых работников, введения процедуры «гибкого выхода на пенсию»;

- законодательное разграничение финансовых ресурсов на нестраховые (базовые) и страховые пенсии по обязательному социальному страхованию с привлечением ресурсов федерального бюджета для финансирования базовых пенсий;
- формирование страховых механизмов профессиональных пенсий и дополнительного пенсионного страхования работающих пенсионеров;
- постепенное (поэтапное) введение страховых платежей самими работающими с заработков, ограниченных нижним пределом (2,5–3,0 прожиточных минимума работника) и верхним пределом (6 и более прожиточных минимума работника).

Таким образом, с начала периода пенсионных реформ (с 1990 г.) по настоящее время сформировать эффективную систему пенсионного страхования в России все еще не удалось. Основную задачу, которую предстоит решить в ближайшей перспективе (до 2008 года), исполнительная власть видит в увеличении базовых пенсий до прожиточного минимума. Хотя решение этой задачи само по себе и правильное, но оно злослонирует постановку и решение задачи более высокого уровня – формирование пенсионного страхования, которое могло бы предоставить возможность для работников и их работодателей с помощью страховых взносов «зарабатывать» пенсию, сопоставимую с заработной платой – 40–65% от размера заработной платы.

Решение проблемы финансовой устойчивости пенсионной системы России возможно исключительно на основе пенсионного страхования, вовлечения в этот процесс самих работников и установления жестких законодательных правил по увязке объема взносов и размеров пенсий.

При этом законодательство, касающееся реформирования пенсионной системы, должно носить пакетный характер. При проработке отдельных сценариев развития пенсионного обеспечения с помощью актуарных расчетов необходимо применить эффективные страховые экономические механизмы.

Важным условием успеха проведения модернизации пенсионной системы является законодательное закрепление механизма выполнения и контроля четко зафиксированных обязательств всех участников (государства, работодателей и работников) на долгосрочную перспективу на 30–40 лет.

Формирование эффективной системы пенсионного страхования потребует применения всего потенциала государственной власти с целью регулирования заработной платы и системы доходов в стране, государственного стимулирования, развития дополнительных систем пенсионного страхования с участием в их финансировании работодателей и работников и включения в них значительной доли занятых и самозанятых работников.

⁴ См.: К реформе социального обеспечения: принципы и прагматизм. Издание Бюро МОТ. М., 1999.