

10.11. ЭТАПЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ

Жарков А.А., аспирант ВГНА Минфина РФ

В статье рассматриваются основные причины развития мирового процесса реформирования пенсионных систем, приводится сравнительный анализ основных моделей пенсионных реформ. Дается оценка основных этапов пенсионной реформы в России, эволюции основных концепций. Чему учит опыт российской пенсионной реформы? В чем реализация реформы столкнулась с объективными препятствиями? В статье представлена попытка анализа соответствия результатов реформы ее первоначальному замыслу и целям.

Система пенсионного обеспечения наравне с системой социального обеспечения, медицинского страхования и т.д. является одной из основ социального государства. С момента своего появления пенсионные системы разных стран существовали в виде распределительной системы, т.е. системы, основанной на принципе солидарности поколений, когда пенсии выплачиваются за счет налогов работающих граждан (если точнее – работодателями за своих работников пропорционально фонду оплаты труда).

Однако к концу XX века экономистам во многих странах мира стали очевидны кризисные явления, вызвавшие необходимость реформирования распределительной системы. По мнению специалистов, причины этих явлений следует искать в совокупном действии демографических, экономических, социальных и морально-психологических факторов.

Главная причина – старение населения (в результате снижения рождаемости и увеличения средней продолжительности жизни). Так, например, по прогнозам секретариата ОЭСР в опубликованном докладе «Старение и политика занятости» в 1950 г. средняя продолжительность жизни в странах ОЭСР (включает 30 развитых стран мира) составляла 63,8 года, в 2000 г. – 77 лет, а к 2050 г. она достигнет 83,4 года. Из-за роста продолжительности жизни и спада рождаемости доля людей старше 65 лет в ОЭСР почти удвоится – с 13% в 2000 г. до 25% к 2050 г. Демографический прогноз по некоторым странам ОЭСР представлен в табл. 1.

Помимо этого, происходят изменения в масштабах и формах занятости:

- сокращение общей численности занятых;
- распространение неформальной и частичной занятости;
- работа на дому.

Это приводит к тому, что выплата пенсий становится серьезной нагрузкой для государственных финансов, и, как следствие, трудоспособных членов общества.

Распределительная система результативна, когда на одного пенсионера приходится 3-4 (а лучше еще больше) работающих граждан.

В большинстве развитых стран на одного человека старше 65 лет приходится 4-5 человек трудоспособного возраста, но к 2020-2025 годам это соотношение составит в странах Европы 1/2,5, в США – 1/3,5 [1]. Согласно расчетам экспертов ОЭСР, расходы на пенсии в первые десятилетия XXI века повысятся до 14-20% ВВП в Японии и государствах Европы. Быстро стареет сравнительно молодое на сегодняшний день население развивающихся государств. В Латинской Америке и большинстве стран Азии к 2030 г. доля лиц старше 60 лет удвоится и достигнет 16% всего населения [2, с. 18-19].

Как правило, на ранних стадиях функционирования распределительной системы низкий уровень пособий был достаточным для обеспечения выплат относительно небольшому числу получателей, но по мере возрастания степени зрелости системы выплаты имеют тенденцию превышать взносы, вызывая потребность в увеличении налогов на фонд оплаты труда или бюджетных трансфертов [1]. Эти тенденции поставили вопрос о финансовой состоятельности и эффективности сложившихся пенсионных систем разных стран мира.

Таблица 1

ДЕМОГРАФИЧЕСКИЕ ТЕНДЕНЦИИ, ПРОГНОЗ (численность населения в 1995 г.= 100%)¹

Числ. населен. / де-могр. нагрузки	Годы					
	1995	2000	2010	2020	2030	2050
США	100	104,8	113,0	119,8	124,7	172,2
	19,2	19,0	20,4	27,6	36,8	38,4
Япония	100,0	101,3	102,2	100,6	97,6	91,6
	20,3	24,3	33,0	43,0	44,5	54,0
Германия	100,0	100,0	97,2	94,2	90,6	81,2
	22,3	23,8	30,3	35,4	49,2	51,9
Франция	100,0	102,2	104,9	106,9	107,8	106,1
	22,1	23,6	24,6	32,3	39,1	43,5
Италия	100,0	100,1	98,2	95,3	91,9	82,6
	23,8	26,5	31,2	37,5	48,3	60,0
Великобритания	100,0	101,0	102,2	103,5	103,9	102,0
	24,3	24,4	25,8	31,2	38,7	41,2
Канада	100,0	105,0	113,2	119,7	123,1	122,7
	17,5	18,2	20,4	28,4	39,1	41,8
Швеция	100,0	101,8	103,8	105,7	107,0	107,0
	17,4	26,9	29,1	35,6	39,4	38,6

Полной альтернативой распределительной системе является накопительная система, которая основана на накопительном принципе. При такой системе пенсионные взносы, поступающие за каждого работника, инвестируются в ценные бумаги или иные финансовые активы. Эти средства распределяются по индивидуальным счетам, и сумма на счете конкретного гражданина зависит, с одной стороны, от его зарплаты, с другой стороны – от результатов инвестирования этих средств.

На практике модели, построенные по распределительному или накопительному принципу, в чистом виде встречаются крайне редко, в основном имеют место так называемые многоуровневые или смешанные системы. Многоуровневая система страхует от многих рисков, в особенности от общего риска, вытекающего из неопределенности в экономике и политике с помощью диверсификации типов управления (государственного и частного), источников финансирования (капитала и труда) и инвестиционных стратегий.

Пенсионные системы большинства стран включают в себя различные институты социальной защиты:

- государственное социальное обеспечение;
- личное пенсионное страхование;
- обязательное социальное страхование и т.д.

Поэтому одной из основных задач при определении стратегии пенсионной реформы является задача определения оптимальных пропорций применения распределительных и накопительных принципов пенсионного обеспечения и форм развития каждого из них.

¹ Примечание: демографическая нагрузка определяется как соотношение численности населения в возрасте 65 лет и старше к численности населения в возрасте 15-64 лет.

Таблица 2

СРАВНЕНИЕ ОСНОВНЫХ ПЕНСИОННЫХ СИСТЕМ В МЕЖДУНАРОДНОЙ ПРАКТИКЕ

Характеризующие признаки	Латиноамериканская модель	Модель экономически развитых стран	Модель постсоциалистических стран
Характерные страны-представители	Чили	Швеция, Великобритания	Чехия, Хорватия, Венгрия, Польша
Условия, в которых проводилась реформа	В целом достаточно благоприятные демографические и экономические условия, в которых проходила реформа. Так, к моменту ее начала половина населения страны была моложе 15 лет, а численность работающих в десятки раз превышала число пенсионеров	Пенсионные системы этой группы стран сформировались на этапе индустриального развития. К моменту проведения реформы серьезно изменились демографические характеристики	Снизившаяся способность государства собирать страховые платежи; большое количество пенсионных льгот; относительно низкий возраст выхода на пенсию; слишком обширные системы социального обеспечения, не соответствующие уровню экономического развития
Характер реформы	Радикальный	Параметрический (проведение корректирующих мер)	Системный подход
Суть реформы	Форсированный, принудительный переход от распределительной к накопительной государственной пенсионной системе	Перестройка части пенсионных схем на накопительной основе с преобладанием солидарной схемы	Диверсификация пенсионных механизмов: через усовершенствование распределительного компонента и создание частной системы, финансируемой средствами, мобилизуемыми на рынках капитала
Цель реформы	Переход к многоуровневой пенсионной системе или введение многоуровневой модели, включающей обязательные накопительные схемы, с последующим полным отказом от распределительных механизмов	Построение двухуровневой пенсионной системы. Первый уровень – обязательная государственная, финансируемая за счет общих налогов схема, обеспечивающая пенсионеру минимальный доход. Трудовые пенсии второго уровня зависят от заработка работника (с правом выбора между участием в государственной пенсионной схеме второго уровня либо в частных пенсионных фондах)	Создание многоуровневых систем, целью которых является совмещение преимуществ солидарной схемы с преимуществами накопительной схемы и состоящих из трех частей: базовая (на основе солидарного принципа), обязательная накопительная и система частного добровольного страхования

Становление пенсионной системы в каждой отдельной стране имело свои отличительные признаки, связанные с демографическими, политическими, финансовыми и иными особенностями. Поиски эффективных пенсионных систем идут во всем мире. При анализе научных взглядов на данную проблему нами было установлено, что специалисты используют различные классификационные признаки при описании и исследовании пенсионных систем, действующих в разных странах. В табл. 2 нами представлена наиболее обобщенная классификация пенсионных систем и соответствующих им моделей реформирования:

- латиноамериканская модель;
- модель развитых стран;
- модель постсоциалистических стран.

Каждая страна, столкнувшаяся с проблемами в пенсионной сфере, имеет как ряд общих причин, характерных для большинства стран, так и специфические причины, связанные с особенностями (экономическими, политическими, социальными и т.д.) данной страны.

На наш взгляд, можно выделить несколько основных причин критической ситуации, возникшей в сфере пенсионного обеспечения в нашей стране, заставивших говорить о необходимости пенсионной реформы:

- интенсивное старение российского населения;
- тенденция (наметившаяся в 1990-е годы) сокращения численности занятого населения, и как следствие, сокращение платежей в Пенсионный фонд;
- относительно низкий по сравнению с западными странами возраст выхода на пенсию и широкое распространение системы досрочного выхода на пенсию;
- неэффективное управление активами пенсионного фонда;
- практически полное отсутствие страхового характера в пенсионной системе.

Сложившаяся в середине 1990-х экономическая и социальная ситуация в России привела к необходимости

кардинального реформирования пенсионной системы. В этот период начинается работа над вариантами пенсионной реформы, которая, по мнению ее разработчиков, должна была решить следующие задачи [3]:

- снижение зависимости пенсионной системы от демографических факторов;
- усиление связи размера пенсий с реальным трудовым вкладом гражданина в течение его трудовой жизни;
- рационализацию и оптимизацию условий предоставления и размеров пенсий;
- повышение ответственности работника за финансирование будущей пенсии;
- обеспечение достойного уровня пенсий в реальном исчислении;
- обеспечение финансовой устойчивости пенсионной сферы.

В августе 1995 г. Правительством была одобрена Концепция реформы пенсионного обеспечения в Российской Федерации с идеей формирования 3-х уровневой пенсионной схемы:

- государственная базовая пенсия;
- трудовая (страховая пенсия);
- негосударственная пенсия.

Разработчиками данной концепции состояние действующей на то время пенсионной системы оценивалось как одна из острых социально-экономических проблем в период перехода к рыночным отношениям. Решение проблем представлялось разработчикам возможным только либо путем значительного увеличения поступлений в Пенсионный фонд Российской Федерации, либо путем рационализации и оптимизации самой пенсионной системы за счет изменения ряда норм действующего законодательства. Из намеченных в концепции мер практическое воплощение в то время получила лишь одна – система индивидуального (персонифицированного) учета пенсионных взносов с принципиально новой системой определения размера трудовой пенсии

путем применения индивидуального коэффициента, вводимого для каждого пенсионера [4, с. 89].

В 1997 г. специально созданная рабочая группа Министерства труда и социального развития России представила Программу пенсионной реформы в Российской Федерации, которая была одобрена в мае 1998 г.

В программе предполагался переход к смешанной пенсионной системе, принятой во многих странах мира и предполагающей построение трех уровней пенсионного обеспечения граждан. Структура, предложенная в программе 1998 г., представлена на рис. 1.

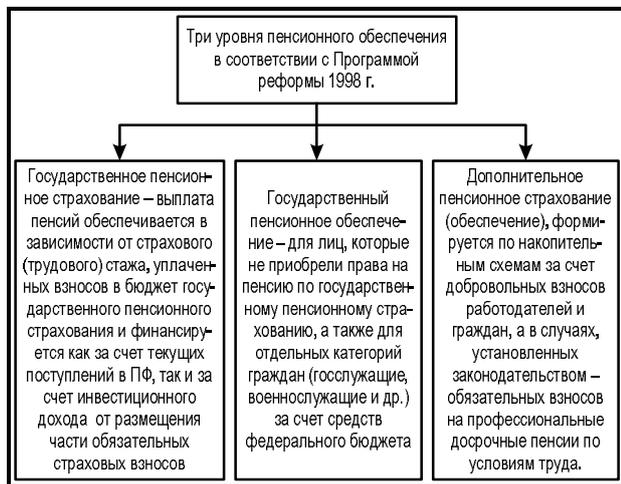


Рис. 1. Структура пенсионной системы в соответствии с программой 1998 г.

Важно, что программа 1998 года впервые была результатом публичного обсуждения и политического консенсуса, а потому имела высокие шансы на успех. Однако еще до начала ее реализации, спустя всего три месяца после принятия, разразился финансовый кризис 1998 года. Его негативные последствия для будущего накопительной составляющей пенсионной системы были очевидны:

- во-первых, в России не осталось сфер для инвестирования;
- во-вторых, доверие населения к финансовым институтам было подорвано.

Еще одно следствие кризиса – бюджетный дефицит и дефицит ПФ – оказалось непреодолимым препятствием для введения условно-накопительных счетов [5].

В 1999 г. большинство экспертов оценивали перспективы пенсионной реформы в России крайне пессимистично. Тем не менее, учитывая неизбежность демографического старения населения, уже в 2000 г. реформа пенсионного обеспечения стала предметом обсуждения на правительственном уровне. В программе социально-экономического развития России на 2001-2010 гг. ее старт был намечен на 2002 г. [3]. Вариант реформы, реализация которой началась с 1 января 2002 года, был третьим вариантом в эволюции пенсионных концепций 90-х годов.

В ее основе лежит пакет законов принятых в 2001 году:

- «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»;
- «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»;
- «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации».

Согласно действующему законодательству, трудовая пенсия делится на базовую, страховую и накопительную. Пенсионная модель – как сочетание данных ин-

ститутот – основывается на принципах и механизмах, сочетающих борьбу с бедностью (базовые пенсии), объединение личных и коллективных усилий по зарабатыванию пенсионных прав с целью частичного замещения заработков (страховая и накопительные пенсии) [6]. Структура пенсионной системы представлена нами на рис. 2.

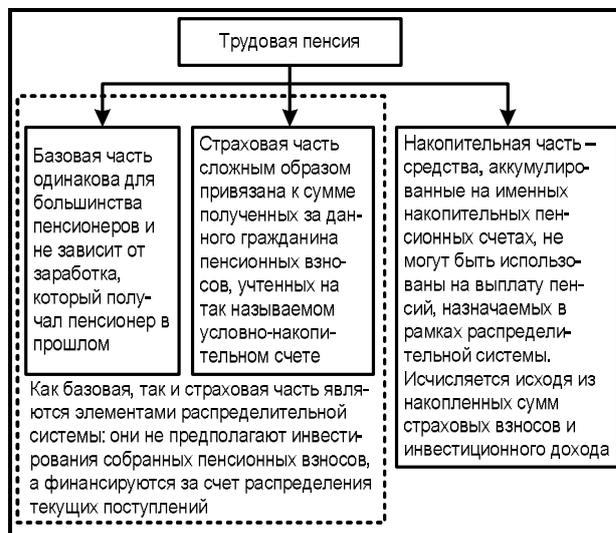


Рис. 2. Структура пенсионной системы в России в пореформенный период

Главное изменение, внесенное пенсионной реформой, – введение накопительного элемента в систему обязательного пенсионного обеспечения и допуск частных финансовых институтов к управлению (инвестированию) пенсионных накоплений.

В соответствии с проводимой реформой каждый работающий гражданин получил право выбрать частную УК и доверить ей формирование накопительной части пенсии. С 2004 года на рынок государственной системы пенсионного обеспечения вышли негосударственные пенсионные фонды. Это право за НПФ было закреплено в Федеральном законе от 10 января 2003 года №14-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О негосударственных пенсионных фондах».

В соответствии с изменениями граждане получили право выбора вложения своих пенсионных накоплений в зависимости от предложенного управляющими компаниями инвестиционного дохода. Также за ними было законодательно закреплено право выбора пенсионного фонда и гарантия свободы передачи своих пенсионных накоплений из ПФР в НПФ и обратно.

Анализ прошедших 6 лет после старта реформы показывает, что нельзя утверждать, что цель реформы – повышение уровня пенсионного обеспечения граждан на основе обеспечения финансовой устойчивости пенсионной системы – не будет достигнута в обозримой перспективе. Однако нельзя обойти вниманием тот факт, что в ходе реформы не были решены многие проблемы, негативно влияющие на ее развитие. К этим проблемам следует отнести такие.

1. Возрастание дефицита бюджета государственного Пенсионного фонда и его финансовая зависимость от федерального бюджета.

Анализ статистических данных показывает, что в принятом на три года бюджете Пенсионного фонда в 2008 году доходы фонда запланированы на уровне 2,33 трлн.

рублей, расходы – 2,1 трлн. рублей, в 2009 году соответственно 2,67 трлн. рублей и 2,46 трлн. рублей, в 2010 году – 3,18 трлн. рублей и 2,87 трлн. рублей, и внешне бюджет выглядит сбалансированным и даже имеет профицит. Однако на самом деле сводить его удается только благодаря массивным вливаниям из федерального бюджета, которые растут и составляют уже более половины дохода ПФР. Без учета помощи госбюджета дефицит бюджета ПФР в 2008 году составит 185 млрд. рублей, в 2009 году – 149 млрд. рублей, в 2010 году – уже 252 млрд. рублей [7]. Таким образом, очевидно, что объем государственных пенсионных обязательств не совпадает с объемом реально получаемых страховых взносов.

2. Отсутствие у работодателя и самого работника заинтересованности в формировании пенсионного капитала. Большинство граждан (около 93% на начало 2007 г.) по-прежнему оставляет за государством право распоряжаться накопительной составляющей своих отчислений, и это несмотря на то, что государственная управляющая компания (в настоящее время это Внешэкономбанк – ВЭБ) год от года показывает низкую доходность по сравнению с негосударственными УК. Так, с 2004 по 2006 год ВЭБ заработал для своих клиентов 24,4% годовых, а рост цен за аналогичный период составил 34,5%. Средняя же доходность частных УК только за 2006 год составила 20,8%, НПФ – 16,9%. В 2006 г. сумма пенсионных накоплений под управлением ВЭБа составила 267,1 млрд. рублей.
3. Исключение участия в накопительной пенсионной системе лиц 1953-1967 годов рождения, которых можно отнести к наиболее активной группе населения с точки зрения накопления пенсионного капитала.
4. Сохранение неоправданных пенсионных льгот в виде досрочных пенсий, финансируемых из общего объема страховых взносов. Эти задачи во многих развитых странах решаются в рамках профессиональных пенсионных систем.
5. Сокращение страховых начал в пенсионной системе, заявленных в начале пенсионной реформы в качестве ее основы. В структуре трудовой пенсии нарастает доля ее базовой части, не связанной с заработной платой и соответственно обязательными отчислениями.
6. Недостаточная задействованность потенциала негосударственных институтов в пенсионной сфере.

Причиной этого является, в частности, неэффективная система налогообложения субъектов негосударственного пенсионного обеспечения, об этом свидетельствует тот факт, что, по данным информационного агентства lenta.ru, конкурсы по отбору частных управляющих компаний, проводившиеся в 2004, 2005 и 2006 г. были признаны ФСФР несостоявшимися, так как заявок на участие от компаний не поступало. В настоящее время органы государственной власти принимают меры по исправлению сложившейся ситуации и преодолению застоя в пенсионной реформе, который наблюдается последние два года. Основной вектор этих действий состоит в выработке новых подходов к стимулированию участия и заинтересованности работника и работодателя в формировании пенсионном обеспечении, а также создании благоприятных условий для развития негосударственных пенсионных фондов.

В настоящее время в Государственной думе рассматривается проект федерального закона «О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений». В соответствии с данным законопроектом, предполагается софинансирование формирования пенсионных накоплений за счет средств Фонда национального благосостояния, образованного в составе федерального бюджета. Средства будут передаваться в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации в целях реализации государственной поддержки формирования пенсионных накоплений, в пользу застрахованного лица, уплатившего дополнительные страховые взносы на накопительную часть трудовой пенсии [8].

Застрахованные лица, добровольно вступившие в правоотношения по обязательному пенсионному страхованию в период с 1 июля 2008 г. до 30 июня 2013 года, будут получать средства на накопительную часть трудовой пенсии в том же размере, в котором будут уплачивать дополнительные страховые взносы, но не более 10 тысяч рублей в год. При этом для каждого из указанных застрахованных лиц размер дополнительных страховых взносов не может быть менее 2 тысяч рублей в год, а срок софинансирования составит 10 лет [9].

С 1 января 2008 года, в соответствии со вступившими в силу поправками ко второй части Налогового кодекса РФ, устанавливается социальный налоговый вычет на взносы, уплаченные по договору негосударственного пенсионного обеспечения. Эти и другие меры направлены на стимулирование граждан к более активному участию в накоплении пенсии. В связи с этим остается надеяться на преодоление кризиса реформы и возникновения нового этапа поиска стратегии развития пенсионной сферы.

Литература

1. Е.Г. Сорокина. Зарубежный опыт моделирования пенсионных систем // В мире права – 2000. – №1
2. О.В. Синявская. Пенсионная реформа в России в условиях переходной экономики // Проблемы прогнозирования. 2000. № 2
3. Т.М. Малеева, О.В. Синявская. Пенсионная реформа в России: история, результаты, перспективы. Аналитический доклад. / Независимый институт социальной политики. – М.: Поматур, 2005.
4. Дегтярь Л.С. Российская пенсионная реформа в контексте мирового опыта // Пробл. прогнозирования. – 2002. – N 6. – С. 75-93
5. Т.М. Малеева, О.В. Синявская. Пенсионная реформа в России: о политической экономии популизма // Отечественные записки № 3 (24), 2005.
6. В. Роик. Пенсионная реформа: результаты и перспективы // Страховое дело, N7, 2003 г.
7. В. Вислогузов. Пенсионный фонд теряет внебюджетность // Коммерсант – 05.06. 2007
8. Проект федерального закона «О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений» <http://www.duma.gov.ru/>.
9. Заключение Комитета Государственной Думы по труду и социальной политике на проект федерального закона № 481018-4 «О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений». 19.11.2007 <http://www.pensionreform.ru>

Жарков Александр Анатольевич

РЕЦЕНЗИЯ

Рецензируемая статья освещает очень важные вопросы развития пенсионной системы России. В настоящее время в сфере пенсионного обеспечения России сложилась кризисная ситуация, которая требует своего осмысления и разрешения. В этих условиях анализ экономических и социальных причин возникновения этих явлений и поиск стратегии развития пенсионной сферы свидетельствуют об актуальности рассматриваемых проблем.

Следующей группой вопросов, которую освещает автор, являются вопросы сравнения пенсионных систем разных стран. Автор справедливо отмечает недостатки российского законодательства, а также недостаточное внимание со стороны российских властей, тормозящее процесс дальнейшего развития пенсионной реформы.

Очень своевременно автором анализируются изменения налогового законодательства, которые несомненно позволят стимулировать и активизировать участие граждан в договорах по негосударственному пенсионному обеспечению. В этой связи необходимо отметить научный интерес и практическую значимость предлагаемого автором статьи анализа состояния и возможностей российского фондового рынка.

Статья рекомендуется для опубликования в открытой печати.

Куликова Е.И., доцент каф. «Финансы и кредит» ВГНА Минфина РФ

10.11. STAGES OF THE PENSION REFORM IN RUSSIA

A.A. Zharkov, the Post-graduate Student All-Russian State Tax academy of the Ministry of finance of the Russian Federation

In the article are considered main reasons of the world process reforming of pension systems. A main module of pension reform analysis is provided. It is given an estimate of the main stages of the pension reform, the evaluation of the main conceptions in Russia. What does teach the experience of Russian pension reform? In what the realization of the reform faced with objective obstacles? In the article is represented an attempt to analyze the conformation of reformation results to its initial plans and purposes.