

Соловьев А.К.

Пенсионная реформа как фактор долгосрочного экономического роста

Переход России к рыночной экономике потребовал адекватного реформирования пенсионной системы, преобразования ее из советской системы государственного пенсионного обеспечения в систему пенсионного страхования, способную самостоятельно, без участия государства, адаптироваться к циклическому характеру рыночного развития.

Трансформация нестраховой пенсионной системы в страховую в силу огромного накопленного объема старых пенсионных обязательств неизбежно требует дополнительной нагрузки на экономику, причем, чем быстрее осуществляется пенсионная реформа, тем выше нагрузка, и Россия не является исключением из этого правила.

Основным побудительным мотивом к началу реформы пенсионной системы на страховых принципах для России, как и для всех развитых стран мирового сообщества, послужил демографический кризис, который увеличивает нагрузку пенсионерами на работающее население и несет серьезную угрозу финансовой обеспеченности государственных пенсионных обязательств.

Демографический кризис заставил не только Россию, но и все развитые страны мира перестроить свои пенсионные системы: путем повышения пенсионного возраста, изменения требований к продолжительности стажа, создания накопительных компонентов в качестве дополнения к существующим государственным пенсионным программам. Причем стимулирование формирования пенсионных накоплений в большинстве стран осуществляется в рамках добровольных индивидуальных или корпоративных накопительных программ.

Поскольку пенсионная реформа не может быть осуществлена одномоментно, в 2002 г. предусматривалась реализация отдельных принципов адаптировано к текущим макроэкономическим условиям, с учетом конкретных рисков на долгосрочную перспективу. Первый этап реформы был направлен на решение трех задач:

- обеспечение текущей финансовой устойчивости пенсионной системы;
- повышение реального размера пенсий;
- предотвращение кризиса пенсионной системы в связи со старением населения России.

Для решения *долгосрочных задач* намечались и были внедрены механизмы накопительного финансирования пенсий для работающего населения, призванные обеспечить сохранение достигнутого уровня пенсионного обеспечения и его повышение путем накопления средств на индивидуальных лицевых счетах застрахованных лиц.

Однако не все запланированные мероприятия пенсионной реформы 2002 г. были реализованы. Осталась нерешенной острейшая проблема реформирования досрочных пенсий путем вывода их в профессиональные пенсионные системы. В настоящее время пенсионеры старости, пенсия которым в разные годы назначалась досрочно по условиям труда, составляют 34% от числа всех пенсионеров по старости. И треть из них еще не достигла пенсионного возраста. В 2011 г. 30% новых назначений пенсий по старости (513 тыс. чел.) составили получатели досрочных пенсий.

В рамках страховой реформы не был решен вопрос о поэтапном повышении общеустановленного пенсионного возраста – в связи с крайне низкой продолжительностью жизни в России и незначительным экономическим эффектом для бюджета ПФР. Реформа 2002 г. не реализовала и такие основополагающие для развития пенсионной системы страховые принципы как:

- долгосрочная финансовая самостоятельность бюджета ПФР,
- эквивалентность пенсионных прав застрахованных лиц и государственных пенсионных обязательств,
- гарантия минимального уровня жизни пенсионеров.

Результатом этого стало возникновение с 2005 г. и нарастание в последующие годы потребности в средствах федерального бюджета на покрытие дефицита бюджета ПФР. В 2008 г. на покрытие дефицита бюджета Фонда было направлено 197 млрд. руб. средств федерального бюджета (2% от фонда заработной платы), в 2009 г. – 399 млрд. руб., в 2010 г. – 1,3 трлн. руб.

Для продолжения страховой пенсионной реформы в Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ до 2020 г. (КДР-2020) были определены целевые ориентиры развития пенсионной системы на долгосрочную перспективу:

- повышение среднего размера трудовых пенсий по старости к 2016 – 2020 годам до величины, обеспечивающей не менее 2,5 – 3 прожиточных минимумов пенсионера;
- обеспечение, начиная с 2010 года минимального уровня материального обеспечения пенсионера не ниже величины прожиточного минимума пенсионера;
- создание условий для повышения индивидуального коэффициента замещения утраченного заработка, на который начислялись страховые взносы, трудовой пенсией по старости не менее чем до 40 процентов.

При этом для нынешних пенсионеров планировалось обеспечить соотношение с ПМП, а для тех, кто только начинает трудовую деятельность – создание условий для зарабатывания коэффициента замещения.

Глобальный финансовый кризис радикально изменил исходные – внешние к пенсионной системе – макроэкономические параметры: темпы роста и структуру ВВП, структуру занятости, инфляцию, размеры зарплаты и т.д., от которых непосредственно зависят собственно пенсионные характеристики: размер пенсии, темпы индексации, размеры тарифа страховых взносов и др.

Так, ВВП на 2010 г., прогнозировавшийся до кризиса в объеме 59,1 трлн. руб., в мае 2010 г. оценивался уже на уровне 44,9 трлн. руб., т.е. на 24% ниже. Величина фонда заработной платы вместо ожидаемых 15,2 трлн. руб. составляла 11,5 трлн. руб. (на 24% меньше).

Кризис существенно скорректировал пенсионную политику всех развитых стран. Многие пошли на сокращение объемов выплат, замедление индексации пенсий, сворачивание накопительного компонента, иные меры. Россия, несмотря на глобальный финансовый кризис, в 2010 г. приступила к реализации намеченных ранее в КДР-2020 комплекса мероприятий по дальнейшему приближению пенсионной системы к страховым принципам.

В этих целях был отменен неэффективный ЕСН, и восстановлены индивидуально взимавшиеся страховые взносы на обязательное пенсионное страхование, ликвидированные в 2001 г. С 2011 г. тариф страховых взносов устанавливается на уровне 26%, приближенном к необходимому для обеспечения финансовой самостоятельности ПФР (хотя изначально планировалось реализовать эту меру в 2010 г., что существенно снизило бы нагрузку на федеральный бюджет). Устранена несправедливая дифференциация тарифа для разных категорий страхователей-работодателей, которая вела к ущемлению пенсионных прав застрахованных лиц. Повышение тарифа страховых взносов проведено не шоковым методом, а поэтапно в течение 5 лет (предоставлен переходный период большому числу работодателей, для которых ставка отчислений в ПФР была существенно ниже). Фонду как страховщику возвращены функции по администрированию страховых взносов. Отменена

экономически неоправданная регрессивная шкала и установлена верхняя граница заработка, подлежащего страхованию (не свыше 415 тыс. руб. за год).

Но главным ориентиром государственной пенсионной политики в условиях финансового кризиса стало усиление мер по дополнительному материальному обеспечению и поддержке пенсионеров, особенно малообеспеченных. Среди этих мер следует выделить систему социальных доплат пенсионерам, чей уровень материального обеспечения не достигает величины прожиточного минимума в регионе, а также валоризацию – перерасчет пенсионных прав всех лиц, имеющих трудовой стаж до 2002 г., а также – в советский период – до 1991 г.

При этом все предусмотренные новым пенсионным законодательством социальные мероприятия должны будут обеспечиваться финансовыми ресурсами из федерального бюджета не только в период финансового кризиса, но и в течение всего периода их выплаты. В результате финансового кризиса на федеральный бюджет легла значительно большая, чем предполагалось при планировании реформы, финансовая нагрузка по поддержанию финансовой устойчивости ПФР. Помимо этого, кризис вызвал необходимость корректировки всех сроков достижения целевых ориентиров, поскольку и после реализации двух этапов пенсионной реформы перед пенсионной системой сохраняются проблемы:

- дефицитности бюджета ПФР и его финансовой зависимости от федерального бюджета. Финансовая самостоятельность бюджета ПФР в настоящее время не может быть достигнута по причине недостаточности тарифа страховых взносов с работодателей;
- снижения коэффициента замещения пенсией заработной платы, обусловленная демографическим кризисом (в конце 2009 г. он составлял в среднем по Российской Федерации 35,3%. Эквивалентность пенсионных прав и обязательств не обеспечивается по причине снижения темпов роста фонда заработной платы и ВВП, повышения инфляции и др.

Российская пенсионная система в силу своей всеобщности, многоукладности и наличия государственного пенсионного долга по советским пенсионным обязательствам остается для экономики государства главным вызовом на весь 21 век.

Две главные нерешенные проблемы – дефицит бюджета ПФР и снижение коэффициента замещения – до сих пор не могут быть полностью урегулированы внутри пенсионной системы никакими механизмами, т.к. являются производными от макроэкономики и демографии. Поэтому государственное регулирование и финансовая поддержка федеральным бюджетом пенсионной системы в переходный период остаются обязательным условием завершения реформы. Дефицит бюджета ПФР не имеет угрожающих размеров на протяжении всего прогнозного периода. В 2010 г. он составит 1,3 трлн. руб., достигнув 2,9% ВВП, но обусловлен объективными факторами: переносом актуарно обоснованного при разработке реформы повышения тарифа страховых взносов до 26% с 2010 на 2011 год.

В 2011 г. дефицит бюджета ПФР снизится до 1,8% ВВП и в дальнейшем будет неуклонно сокращаться, хотя совсем не исчезнет, если не будут приняты дальнейшие меры по пенсионной реформе (в 2050 г. он составит 1,25% ВВП). Для ликвидации текущего дефицита тариф должен быть установлен на уровне 34%

Другой причиной дефицита бюджета ПФР является необходимость отчислений на формирование накопительной части трудовой пенсии для будущих пенсионеров (тариф на которые составляет 6% для лиц 1967 г.р. и моложе). В текущем году страховые взносы на накопительную часть трудовой пенсии составят 24% от объема дефицита бюджета Фонда по распределительной составляющей, а к 2050 г. достигнут 98%. Компенсация распределительному компоненту изъятия этих средств изначально не

была предусмотрена в рамках пенсионной реформы, хотя, например, в Польше в государственный бюджет ежегодно закладываются подобные средства.

Демографическим фактором обусловлена вторая нерешенная проблема современной пенсионной системы – снижение коэффициента замещения. В конце 2009 г. его величина в среднем по Российской Федерации составляла 35,3%, в 20 субъектах Федерации находилась между 30 и 40% среднего заработка в регионе, а в 55 – превышала 40%. По результатам реформы 2010 г. коэффициент увеличится до 38%, а затем вновь продолжит снижение, и к 2050 г. составит 22%.

Для поддержания коэффициента замещения на уровне 35% без изменения остальных норм действующего пенсионного законодательства потребуется постепенное увеличение тарифа страховых взносов: на 0,4 процентных пункта в 2015 г. и на 20 процентных пунктов к 2050 г. Для повышения коэффициента замещения до 40% тариф страховых взносов должен увеличиться на 5,4 процентных пункта в 2015 г., а к 2050 г. – на 27,6%.

Отмечая снижение коэффициента замещения, не следует забывать о российской специфике данного показателя, принципиально отличающейся от методологии Международной организации труда. В России для этого используется солидарный коэффициент замещения, который рассчитывается как соотношение среднего для всех получателей размера пенсии в текущем году и средней заработной платы в экономике за этот же период, выраженное в процентах. Таким образом, сравнение российского коэффициента замещения с международными нормами некорректно, так как в нем учитывается пенсия лиц, не выработавших 30 лет.

Реализация Концепции демографического развития России и предоставление через ПФР материнского (семейного) капитала за второго ребенка привели к определенному положительному эффекту: несмотря на снижение с 2006 по 2008 гг. численности женщин репродуктивного возраста на 1,6% число родившихся возросло с 38 до 45 на 1000 женщин данного возраста. Число родившихся в 2010 г. составило 1,8 свыше млн. чел. против 1,4 млн. чел. в 2006 г. Однако благотворное влияние роста рождаемости на пенсионную систему скажется лишь спустя 20 лет, когда нынешние новорожденные начнут трудовую деятельность. Кроме того, рост рождаемости является не настолько значительным, чтобы заметно повлиять на соотношение работающих и пенсионеров в условиях старения населения.

Проблемы ликвидации дефицита бюджета ПФР и поддержания коэффициента замещения по своей сути являются альтернативными, поскольку повышение коэффициента замещения неизбежно означает рост расходов, тогда как наиболее легким способом ликвидации дефицита является сокращение размеров пенсий (например, путем замедления их индексации), что ведет к уменьшению коэффициента замещения. Решение одной из проблем путем усугубления другой – неприемлемо, тем более что ни одна из них, как показали приведенные данные, не представляет серьезной угрозы для стабильности российской экономики.

Актuarные расчеты на долгосрочную перспективу показывают, что для усиления страховых механизмов пенсионной системы надо довести реформу до логического завершения, реализовав комплекс мер, включающий:

- трансформации в течение переходного периода не менее 15 лет досрочных (льготных) пенсий путем перевода их в систему корпоративного (профессионального) пенсионного страхования;
- корректировку сложившегося механизма функционирования накопительной части трудовой пенсии путем предоставления застрахованным лицам права выбора дальнейшего способа формирования этой части пенсии: либо перехода на добровольной основе в НПФ; либо возврата средств в распределительную составляющую.

При этом с государства должна быть снята ответственность за неэффективное инвестирование частными институтами пенсионных накоплений застрахованных лиц, добровольно выбравших путь продолжения формирования накопительной пенсии. Одновременно, во избежание потери пенсионных прав застрахованных, должны быть созданы механизмы страхования рисков, присущих накопительной составляющей;

- усовершенствование формулы исчисления трудовой пенсии. Она должна учитывать продолжительность страхового стажа застрахованного лица, изменение макроэкономической и демографической ситуации в стране, а также статистическую ожидаемую продолжительность жизни людей после назначения пенсии;
- уточнение механизмов индексации пенсионных прав и назначенных пенсий учетом наличия источников для ее проведения. Весь пенсионный капитал, формирование которого осуществляется на протяжении трудовой деятельности застрахованного лица, не может индексироваться на текущий индекс роста доходов ПФР или заработной платы в экономике;
- оценка государственного пенсионного долга и отражение обязательств будущих периодов в качестве составного элемента в балансе и бюджете ПФР;
- регулирование тарифной политики – путем ежегодного установления тарифов страховых взносов и верхней границы дохода, на который они начисляются, на основе результатов актуарного оценивания в размере, достаточном для обеспечения финансовой устойчивости ПФР;
- завершение переходного периода для работодателей в отдельных видах экономической деятельности, в которой сохранялись пониженные тарифы страховых взносов в ПФР;
- установление требований к продолжительности страхового стажа (30 лет), необходимого для получения полной пенсии (в целях обеспечения коэффициента замещения не менее 40%). При этом выход на пенсию до выработки установленной продолжительности страхового стажа может быть разрешен, однако пенсия в этом случае должна пропорционально сокращаться;
- внесение в закон об обязательном пенсионном страховании статьи о коэффициенте замещения, определяющей методы его исчисления и условия получения;
- стимулирование продолжения трудовой деятельности после достижения общеустановленного пенсионного возраста без получения пенсии;
- а также повышение общеустановленного пенсионного возраста с учетом ожидаемой продолжительности предстоящей жизни мужчин и женщин (с учетом сложившихся тенденций и прогнозов долгосрочного изменения демографической ситуации – не ранее 2030 г.).

Совокупность этих мер уже в первые годы их реализации позволит обеспечить реализацию трех основных страховых принципов в деятельности ПФР и в конечном итоге обеспечить и поддерживать его долгосрочную финансовую устойчивость при условии одновременной реализации мер по улучшению демографической ситуации.

По мнению отдельных экспертов, существуют другие – более эффективные меры по решению проблем пенсионной системы. Они заключаются в резком повышении пенсионного возраста и значительном увеличении доли накопительного компонента финансирования пенсий, вплоть до полной ликвидации солидарно-распределительного механизма пенсионного обеспечения. Однако глобальный финансовый кризис ясно показал все негативные стороны накопительного механизма.

В России эффективность накопительного финансирования пенсий серьезно ограничена макроэкономическими условиями развития:

– высокая инфляция (существенно выше, чем 1–2% в развитых странах) делает невозможным получение реальной доходности на пенсионные накопления. До середины 30-х гг. из-за значительного отставания доходности от инвестирования пенсионных накоплений от индексации страховой части трудовой пенсии доля накопительной части будет составлять менее 10% среднего размера трудовой пенсии, причем до 2020 г. не превысит 2%.

– низкая заработная плата и непродолжительный страховой стаж (в среднем 34,7 лет для пенсионеров по старости при 42–47 годах – в развитых странах), обусловленный низкой продолжительностью жизни, не позволяют в принципе сформировать существенные пенсионные накопления.

Таким образом, главный и единственный недостаток распределительного механизма пенсионного обеспечения – его незащищенность от демографического кризиса – не может быть устранен путем усиления накопительного механизма пенсионного обеспечения. Другое мнение – о том, что проблемы распределительной составляющей пенсионной системы можно решить путем повышения пенсионного возраста, тоже не имеет под собой экономического обоснования.

Объем дополнительных расходов ПФР, которые возникнут в связи с повышением пенсионного возраста уже в 2020-х гг., к 2050 г. может достичь 55% расходов на страховую часть пенсии и будет связан, с одной стороны, с уменьшением знаменателя пенсионной формулы – ожидаемой продолжительности периода выплаты пенсии, с другой – с ростом объемов пенсионных прав в случае выработки большего, чем ранее, страхового стажа. Повышение пенсионного возраста неизбежно повлечет рост безработицы среди молодежи (и как следствие – снижение продолжительности страхового стажа), поскольку пожилые люди будут дольше продолжать трудовую деятельность и занимать рабочие места.

По прогнозам, разработанным с учетом параметров Концепции демографического развития России, 60-летние мужчины достигнут текущей ожидаемой продолжительности жизни в странах ОЭСР для 65-летних мужчин к 30-м годам нынешнего века. Только тогда повышение пенсионного возраста станет экономически и социально оправданным, поскольку они смогут использовать свои пенсионные права.

Список литературы:

1. Социальная политика и социальное партнерство/ 2010. № 7. С. 7–18.
2. Материалы официального сайта Пенсионного фонда Российской Федерации. – <http://www.pfrf.ru/> (24.02.2011).
3. Материалы официального сайта Российской федеральной службы государственной статистики. – <http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat/rosstatsite/main/> (24.02.2011).
4. Соловьев А.К. Пенсионное страхование. М.: Норма; ИНФРА-М, 2011.