

Н. И. Цыпляева

канд. экон. наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета — Высшая школа экономики (Санкт-Петербург)

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ СИСТЕМЫ ПЕНСИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РОССИИ

Пенсионное обеспечение является важнейшей проблемой государственного управления. Основные стимулы для проведения пенсионной реформы в России стали очевидны еще в начале 1990-х гг.

По прошествии десяти лет с начала реализации реформы внимание к пенсионному обеспечению не ослабевает. Это связано с обострением демографических, финансовых и других проблем пенсионного обеспечения. Вследствие этого поиск оптимальных путей развития российской пенсионной системы, обеспечивающей выполнение социальных обязательств перед гражданами пенсионного возраста, является весьма актуальным. В статье сформулированы важнейшие проблемы пенсионной системы, указаны основные ошибки ее современного реформирования, предложенного Правительством РФ, рассмотрены возможные пути решения проблем пенсионного обеспечения.

Прежде чем перейти к анализу обозначенных выше проблем, остановимся на самом понятии пенсии и моделях построения пенсионных систем, известных в мировой практике.

Пенсия (от лат. *pension* — платеж) представляет собой денежные выплаты, предназначенные для компенсации гражданам заработка или иного вида дохода, который был утрачен в связи с наступлением установленного возраста, наступлением инвалидности, потерей кормильца или по другим страховым случаям, предусмотренные законом (Соловьёв, 2004, с. 46). С одной стороны, пенсия призвана предотвратить нищету и обеспечить минимальный гарантированный доход для пенсионера. С другой стороны, пенсия замещает заработок при наступлении установленных страховых событий, т. е. компенсирует утраченный доход. Как известно, в мировой практике построения пенсионных систем выделяют распределительную (солидарную) и накопительную системы.

В распределительной модели последующие поколения финансируют предыдущее. Пенсионные страховые взносы расходуются на выплату пенсий в текущий отрезок времени. Уровень пенсий целиком зависит от уровня экономического развития страны. Пенсия в распределительных системах обязательно гарантируется государством. Эти системы эффективны, когда доля пенсионеров составляет незначительную часть работающего населения.

В накопительных системах каждый человек сам формирует себе пенсию. Страховые взносы помещаются на индивидуальный пенсионный счет в лицензированную финансовую компанию, которая управляет ими с целью получения

дохода. При наступлении пенсионного возраста денежные средства с учетом полученного дохода по их инвестированию выплачиваются застрахованному лицу. Использование накопительных схем зависит от уровня развития экономики, ее стабильности.

Каждая из рассмотренных моделей может быть использована для решения конкретных социальных проблем. В большинстве стран распространены комбинированные или смешанные модели пенсионных систем с доминированием в них либо распределительной, либо накопительной компоненты (Соловьёв, 2004, с. 77—91).

В СССР государственная система всеобщего пенсионного обеспечения по старости сложилась к середине 1960-х гг. В ее основу были положены распределительные принципы системы социального страхования. В начале 1990-х гг. распределительная советская пенсионная система столкнулась с многочисленными проблемами в условиях рыночной экономики. Прежде всего, наблюдалось массовое уклонение от уплаты пенсионных взносов в результате быстрого роста частного сектора в экономике. Положение усугублялось ухудшением демографической ситуации в стране. Разрешить создавшуюся ситуацию должно было новое пенсионное законодательство. Пенсионная реформа 2002 г. в Российской Федерации радикально изменила старую пенсионную систему, обеспечив переход к распределительно-накопительной модели пенсионного обеспечения, содержащей наряду с распределительными элементами накопительные. Претерпел изменение распределительный компонент государственного пенсионного обеспечения. В пенсионную систему была введена накопительная компонента. В системе обязательного пенсионного обеспечения стали участвовать частные финансовые институты.

По прошествии десяти лет с начала реформирования пенсионной системы можно подвести ее итоги. С 2002 г. средняя пенсия в РФ увеличилась с 1463 руб. до 10 025 руб. в июле 2013 г., т. е. в 6,9 раза. Несколько снизился реальный размер пенсий: с 111,7% — в 2002 г. до 102,7% — в феврале 2013 г. Наблюдалось увеличение одного из базовых показателей — коэффициента замещения (отношения среднего размера пенсии к среднему размеру заработной платы). В 2002 г. по отношению к средней плате пенсия составляла 33,5%, в настоящее время — 35,8%. В 2007—2008 гг. наблюдалось снижение коэффициента замещения до 26—27%, что объяснялось отставанием темпов роста индексации пенсий от темпов роста заработной платы. В последующие годы наблюдался рост коэффициента замещения: его значение за последние пять лет составило в среднем за год 36%. Согласно требованиям Международной организации труда, этот коэффициент не должен быть ниже 40%. Коэффициент замещения утраченного заработка пенсией в развитых странах превышает этот стандарт: Франция, Япония, США — 50%; Швеция, Германия — 65%; Италия, Испания — 90% (Пенсионное обеспечение в зарубежных странах). Приемлемость среднего уровня коэффициента в России объясняется прежде всего низким уровнем заработной платы в ряде регионов страны, а не высокими пенсиями.

За рассматриваемый период в стране обострилась демографическая ситуация. Уже в конце 1990-х гг. формировалась тенденция старения населения. Доля населения старше трудоспособного возраста в 1992 г. составляла 19,7% от общей численности населения, а в 2012 г. — уже 22,7%. Это связано с вступлением в трудовую деятельность поколения граждан, родившихся в 1990-е гг., в период, характеризующийся резким спадом рождаемости и выходом на пенсию граждан, родившихся в 1950-е гг. высокой рождаемости. Эти факторы привели к росту пенсионной нагрузки (число пенсионеров на одного работающего). В 1992 г. на одного пенсионера приходилось 2,1 работающего, в настоящее время — 1,8.

В дальнейшем пенсионная нагрузка будет увеличиваться, и к 2020 г. на одного пенсионера будет приходиться только 1,5 работающего.

Основной задачей реформы 2002 г. было сокращение дефицита бюджета Пенсионного фонда РФ и уменьшение трансфертов из федерального бюджета на его покрытие. За последние годы наблюдается рост дефицита бюджета Пенсионного фонда. В 2005 г. дефицит Пенсионного фонда составил 112 млрд руб., а 2012 г. он достиг 1,3 трлн руб. Это составляет 0,1 и 2,2% от объема ВВП соответственно. Если не предпринять нужных мер, то к 2020 г. дефицит Пенсионного фонда может вырасти до 7% ВВП. Проблемы, связанные с дефицитом Пенсионного фонда, вызваны прежде всего демографическими и экономическими проблемами. Правительство РФ не раз предпринимало попытки снизить дефицит Пенсионного фонда. Для этого увеличивались страховые пенсионные взносы, вводился единый социальный налог, затем опять осуществлялся переход к пенсионным страховым взносам, которые увеличивались. Однако эти меры не решили проблему сбалансированности бюджета Пенсионного фонда. В настоящее время дефицит Пенсионного фонда покрывается за счет трансфертов из федерального бюджета и за счет средств Фонда национального благосостояния. Основной целью Фонда национального благосостояния являются обеспечение сбалансированности (покрытие дефицита) бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации (Фонд национального благосостояния).

За последние годы получила развитие и накопительная составляющая пенсионной системы. В настоящее время средства, накапливаемые на индивидуальном лицевом счете застрахованного лица (это касается граждан 1967 г. рождения и моложе), инвестируются в различные финансовые инструменты. Для доверительного управления своими пенсионными накоплениями гражданин может выбрать одну из управляющих компаний (УК) или негосударственный пенсионный фонд (НПФ). В том случае, если граждане не воспользовались этим правом, их пенсионные накопления остаются у государственной управляющей компании — Внешэкономбанке (ВЭБ). Основная цель по управлению пенсионными накоплениями состоит в сбережении пенсионных накоплений от инфляции. Для этого необходимо обеспечить доход по пенсионным инвестициям на уровне, который бы превышал рост потребительских цен. Со стороны государства приняты соответствующие меры по увеличению доходности пенсионных накоплений государственной управляющей компании. Для застрахованных лиц, не воспользовавшихся правом выбора, — УК или НПФ, ВЭБ формирует расширенный инвестиционный портфель. Его список активов, наряду с государственными ценными бумагами, включает облигации российских эмитентов, ипотечные ценные бумаги и ценные бумаги международных финансовых организаций. Для застрахованных лиц, выбравших для управления своими пенсионными накоплениями государственную управляющую компанию, предлагается инвестиционный портфель государственных ценных бумаг, основной составляющей в котором являются государственные ценные бумаги РФ. По итогам 2012 г. доходность пенсионных накоплений по расширенному портфелю государственной управляющей компании «Внешэкономбанк» составила 9,21%, по портфелю государственных ценных бумаг — 8,47% годовых (Доходность ВЭБа в 2012 г.). Таким образом, доходность инвестирования пенсионных средств ВЭБом превысила уровень инфляции за прошлый год (6,6%). По итогам 2011 г. доходность по расширенному портфелю составила 5,47% годовых, по портфелю ГЦБ — 5,9% годовых, однако уровень инфляции оказался выше — 6,1% (Основные сведения об инвестировании средств пенсионных накоплений).

Что касается доходности управляющих компаний по управлению обязательными пенсионными накоплениями, то более половины компаний за 2012 г.

имели доходность выше уровня инфляции. Доходность колебалась от 13,51% у управляющей компании «Альянс Инвестиции» (Альянс РОСНО Управление Активами) до 0,66% у управляющей компании «Тринфико» (Управляющие компании).

Число граждан, выбравших в 2011 г. негосударственные пенсионные фонды, для формирования накопительной части пенсии по обязательному пенсионному обеспечению, составило 11,88 млн чел. Это на 46,4% превышает количество застрахованных лиц в 2010 г. и на 125,3% — в 2009 г. (Негосударственные пенсионные фонды).

Доходность инвестирования обязательных пенсионных накоплений в НПФ в 2011 г. колебалась от 0,93 до 7,9% (Негосударственные пенсионные фонды). После 2008 г. многие фонды стали проводить более взвешенную и консервативную политику: стали меньше вкладывать в рискованные инструменты, у них появилось достаточно много длинных корпоративных облигаций. В любом случае доходность, которую показали многие НПФ за несколько лет, выше результатов государственной управляющей компании, Внешэкономбанка.

Начиная с 1 января 2009 г. россияне получили возможность увеличить свою будущую трудовую пенсию с участием государства. В Российской Федерации стала действовать Программа государственного софинансирования пенсий: часть взносов в накопительную часть пенсии платит сам гражданин, другую часть — государство (Программа государственного софинансирования пенсий). В Программе получили возможность участвовать все россияне без ограничения, зарегистрированные в системе обязательного пенсионного страхования. В том числе люди старшего поколения и те, кто в настоящее время по действующему законодательству не имеют права формировать накопительную часть трудовой пенсии. Граждане могли вступить в Программу до 1 октября 2013 г. Для получения права на государственное софинансирование пенсии, необходимо было подать заявление в Пенсионный фонд РФ. Государство будет ежегодно софинансировать дополнительные накопления в пределах от 2000 до 12 000 руб. в течение 10 лет с момента уплаты первых взносов в рамках Программы. Граждане сами могут определять и менять размер своих взносов, могут прекратить или возобновить выплаты в любое время.

Важной проблемой в рамках распределительно-накопительной пенсионной системы является решение вопроса о порядке наследования пенсионных накоплений. Граждане имеют большую свободу выбора по инвестированию своих пенсионных накоплений, и отчисления на финансирование этих накоплений воспринимаются не как страховой взнос, а как форма оплаты, не облагаемая подоходным налогом, поэтому права наследования накопительных пенсий должны быть четко гарантированы. Внесение изменений в пенсионное законодательство, гарантирующих права наследников на средства, аккумулированные в рамках накопительной пенсионной системы, создали дополнительные стимулы для работающих граждан в формировании пенсионных накоплений.

В настоящее время застрахованное лицо может подать заявление в ПФР или НПФ в зависимости от того, где формируются его пенсионные накопления, указав в нем своих наследников и то, в каких долях будут распределены между ними накопления в случае его смерти.

Таким образом, анализ мер по совершенствованию системы пенсионного обеспечения показал, что в последние годы со стороны государства были предприняты соответствующие шаги по увеличению пенсий, доходности пенсионных накоплений. Однако это не решило основной проблемы пенсионной системы — проблемы дефицита бюджета Пенсионного фонда, которая стала хронической.

Последним шагом по дальнейшему совершенствованию системы пенсионного обеспечения стала разработанная Правительством РФ стратегия долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации до 2030 г. Однако некоторые положения реформы оказались достаточно спорными. Стратегия предусматривает реализацию в России трехуровневой модели пенсионного обеспечения. Трудовая пенсия включает три части: базовую, страховую и накопительную. В настоящее время Министерство труда и социальной защиты РФ предложило новую пенсионную формулу, по которой будут рассчитываться пенсии граждан (Новая пенсионная формула. Справка Минтруда).

В основе формулы лежат увеличение минимального стажа, более явная зависимость пенсии от заработной платы, а также стимулирование позднего выхода на пенсию. Предполагается, что базовая часть будет фиксироваться на определенном уровне и финансироваться из федерального бюджета. У тех граждан, которые проработали 30 лет, она увеличивается. Граждане, отложившие свой выход на пенсию по достижению пенсионного возраста, получают еще больше. Индексироваться базовая пенсия будет раз в год с учетом темпа роста прожиточного минимума пенсионера. Это примерно на один пункт выше, чем инфляция. Страховая часть пенсии будет полностью покрываться страховыми взносами. Для ее получения устанавливается минимальный стаж 15 лет и минимальный порог уплаты страховых взносов с двух минимальных размеров оплаты труда в течение 15 лет или одного МРОТ в течение 30 лет. Минимальный стаж, который в настоящее время составляет пять лет, предполагается повышать поэтапно каждый год на один год. В том случае, если эти условия не будут выполняться, человек получит право на социальную пенсию в 65 лет. Размер пенсии будет зависеть от суммы набранных за период работы баллов (коэффициентов). За стаж в 30 лет человеку будет начислен 1 балл за каждый год, а далее 0,1 балла за каждый год работы после достижения пенсионного возраста, но не более 15 лет. Коэффициенты будут меньше для тех, кто выходит на пенсию досрочно. Страховую часть пенсии будет определять сумма этих баллов, умноженная на коэффициент возраста и стоимость коэффициента. Предложенная формула достаточно трудная для понимания простых граждан. Она содержит показатели, коэффициенты, которыми государство может манипулировать. Их значения можно изменять, не ставя в известность граждан. Стоимость баллов будет зависеть от объема средств, направляемых на выплату пенсий.

Большие сомнения вызывает предложение сократить накопительный компонент пенсионной системы, фактически возвратиться к распределительной системе. Сейчас накопительные пенсии формируют работники 1967 г. рождения и старше. На накопление перечисляется 6% из общего тарифа. Работник имеет право самостоятельно распоряжаться средствами пенсионных накоплений, направляя их в частную управляющую компанию, негосударственный пенсионный фонд либо оставляя в распоряжении государственной управляющей компании, Внешэкономбанке. Остальные 16% страховых взносов идут на выплату пенсий нынешним пенсионерам и на формирование пенсионных прав работника. Предполагалось, что с 2014 г. отчисления в накопительную часть пенсии будут снижены с 6 до 2%, оставшиеся 4% будут перераспределены в страховую часть пенсии. Формирование накопительной части пенсии будет добровольным. Те работники, кто захочет оставить 6% в накопительной части, должны в течение 2013 г. написать соответствующее заявление и перевести свои пенсионные накопления в негосударственный пенсионный фонд или частную управляющую компанию. У тех, кто не сделает этого, с 2014 г. в накопительную часть пенсии будет перечисляться всего 2% начислений. Однако в настоящее время уже рассматривается предложение о снижении этих перечислений до 0%. Свер-

тывание накопительной компоненты пенсионной системы приведет к ущемлению прав тех граждан, кто доверяет свои пенсионные накопления государственной компании. Преимущество накопительной пенсии состоит в том, что она может передаваться по наследству в отличие от распределительной. Кроме того, накопительная часть может быть срочной: все накопленные средства после выхода на пенсию могут быть выплачены в ограниченный срок, например в течение 10 лет, что обеспечит большую прибавку к пенсии. Однако срочной пенсия может быть только у участников системы софинансирования.

Положительным моментом в стратегии является введение дополнительного тарифа для работодателей за вредные и опасные условия труда. В настоящее время более ранний выход на пенсию работников вредных производств оплачивается за счет перераспределения всех средств Пенсионного фонда РФ. Дополнительный тариф для списков вредных специальностей восстановит справедливость в отношении пенсионеров и будет стимулировать работодателей улучшать условия труда.

Предложенная отмена преференций по страховым взносам для самозанятого населения (нотариусов, адвокатов, предпринимателей) является спорной. Уже в начале 2013 г. повышение страховых взносов в два раза для индивидуальных предпринимателей привело к большим проблемам в развитии малого бизнеса: за два месяца 2013 г. закрылись более 200 предприятий. Это сказалось на местных бюджетах, поскольку индивидуальные предприниматели платили налоги в региональные бюджеты.

Пенсионный фонд России оценил доходы от мероприятий пенсионной реформы в 2013 г. в 65,4 млрд руб. (Пенсионный фонд РФ оценил доходы от предстоящей реформы). Изменения уже заложены в бюджет Фонда на следующий год. Согласно проекту бюджета Пенсионного фонда РФ, его дефицит в следующем году составит 1,01 трлн руб. Сокращение этого дефицита является одной из главных целей планируемой реформы.

Учитывая недостатки мер по совершенствованию системы пенсионного обеспечения, предложенные в стратегии, прежде всего необходимо решить вопрос о целесообразности такого радикального пересмотра существующих механизмов расчета пенсий, сокращения накопительной составляющей пенсии.

Обзор современного состояния системы пенсионного обеспечения позволяет определить основные направления ее будущего развития.

В качестве модели будущего развития пенсионной системы России должна оставаться распределительно-накопительная система с доминирующим развитием накопительной составляющей. Действующие в зарубежных странах модели пенсионного обеспечения с развитой накопительной показали их преимущество перед моделями с доминирующими распределительными отношениями. Прямая связь пенсионных прав будущих пенсионеров с их накопительными взносами придает системе устойчивость, которая в меньшей степени, чем в распределительной системе, зависит от демографической тенденции старения населения. Работающий обеспечивает средства для выплаты себе пенсии, ее уровень определяется накопленными взносами. Однако необходимо отметить, что развитие накопительной составляющей пенсионной системы требует финансовых ресурсов для выполнения обязательств перед нынешними пенсионерами, не успевшими накопить средства на собственную пенсию по старости. Важной составляющей данной модели развития должно стать развитие добровольного пенсионного страхования.

Что касается сокращения дефицита Пенсионного фонда РФ, то самое правильное — это повышение пенсионного возраста. В большинстве развитых стран возраст выхода на пенсию составляет 65 лет (возраст выхода на пенсию

в России, странах Европы, США). Для этих стран характерна высокая продолжительность жизни. Пенсионные реформы с увеличением пенсионного возраста прошли или намечены почти во всех республиках бывшего СССР. Продолжительность жизни женщин в нашей стране значительно превышает этот показатель для мужчин. На первом этапе можно ограничиться лишь повышением пенсионного возраста для женщин — до 60 лет. Затем возможно повышение пенсионного возраста до 62,5 года или 65 лет для мужчин и женщин. Повышение возраста выхода на пенсию затронет целый ряд проблем. Прежде всего это скажется на уровне занятости и безработице. Приток на рынок труда большого количества рабочей силы может привести к повышению уровня безработицы. Обострится конкуренция среди работников разных возрастных и профессионально-квалификационных групп за рабочие места. Вследствие этого пересмотр пенсионного возраста необходимо сочетать с программами переподготовки старшего поколения, с мероприятиями, направленными на увеличение числа рабочих мест с гибкой и неполной занятостью. Продление пенсионного возраста усилит нагрузку на органы здравоохранения, поскольку работники старшего возраста в силу худшего здоровья и дополнительной нагрузки будут больше болеть. Должна быть хорошо продумана система социальной защиты, которая охраняла бы пожилых людей от увольнения и содержала бы стимулы к интенсивному и добросовестному труду.

Другим важным инструментом поддержания сбалансированности бюджета ПФР является Фонд национального благосостояния, который формируется из нефтегазовых доходов федерального бюджета и доходов от управления средствами Фонда. Средства Фонда национального благосостояния должны тратиться на софинансирование добровольных пенсионных накоплений и на покрытие дефицита бюджета ПФР. Идея создания Фонда национального благосостояния напоминает норвежский опыт, где сверхдоходы складываются в фонд будущих поколений, который будет обеспечивать пенсии гражданам Норвегии в течение многих лет после того, как иссякнут нефтяные месторождения (Как потратить триллион?). В настоящее время в российском Фонде национального благосостояния накоплено 86,76 млрд долл. (Фонд национального благосостояния). Норвежский фонд будущих поколений является крупнейшим в мире государственным пенсионным фондом, его объем в 650 млрд долл. превысил совокупный ВВП Норвегии. Фонд имеет право инвестировать до 60% своих средств в иностранные акции и облигации, до 5% ресурсов в недвижимость, а также в валюту. Правительство Норвегии составило черный список компаний, в которые Фонд не может вкладывать свои средства по этическим соображениям. Это производители табака и оружия, корпорации, замешанные в коррупции или нарушающие права человека. Инвестируя средства Фонда в высоконадежные ценные бумаги, норвежцы получают порядка 4% годовых в качестве дополнительных доходов и на эти средства осуществляют текущие выплаты своим пенсионерам, причем сам Фонд остается неприкосновенным. Доходность от размещения средств Фонда национального благосостояния с момента его создания составила около 4%. Однако этих средств недостаточно для выплаты пенсионерам, поскольку в отличие от Норвегии объем российского фонда составляет лишь 4,1% от ВВП. Безусловно, достичь таких объемов фонда, как в Норвегии, нереально для России, но сберечь существующие средства Фонда национального благосостояния для будущих пенсионеров, не расходовать их на различные инвестпроекты, по-видимому, необходимо.

Источники

Возраст выхода на пенсию в России, странах Европы, США. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.fia.ru/>

Доходность ВЭБа в 2012 году. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.pfrf.ru/>

Как потратить триллион? [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.pfrf.ru/>

[Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://lenta.ru/articles/2013/01/30/funds/>

Негосударственные пенсионные фонды. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.pfrf.ru/>

Новая пенсионная формула. Справка Минтруда. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://nicolbuh.ru/of-dok/pensionnaya-formula>

Основные сведения об инвестировании средств пенсионных накоплений. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.pfrf.ru/>

Пенсионное обеспечение в зарубежных странах. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.pencioner.ru/>

Пенсионный фонд РФ оценил доходы от предстоящей реформы. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.rosbalt.ru/main/2012/10/12/1045330.html>

Программа государственного софинансирования пенсий. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.pfrf.ru/>

Соловьёв А. К. Экономика пенсионного страхования: учеб. пособие для вузов. М., 2004.

Управляющие компании. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.pfrf.ru/>

Фонд национального благосостояния. [Электронный ресурс]. — Режим доступа <http://www1.minfin.ru/ru.nationalwealthfund/>