

SPERO.

**Социальная политика:
экспертиза, рекомендации, обзоры**

№ 4

Весна — Лето 2006

Редакционная коллегия

Главный редактор	Малева Татьяна Михайловна, к.э.н., Д.В.А. директор НИСП
Зам. главного редактора	Синявская Оксана Вячеславовна, к.э.н., зам. директора НИСП, директор программы международного сотрудничества НИСП
Ответственный редактор	Добрякова Мария Сергеевна, к.соц.н., директор публикационной программы НИСП

ISSN 1818-6963

Издание осуществляется при финансовой поддержке
Фонда Дж. и К. Макартуров

Координаты редакции

Москва, Глинищевский переулок, д. 3
Тел.: (495) 786 6718
Факс: (495) 692 9651
E-mail: spero@socpol.ru
Электронная версия: <http://spero.socpol.ru>

Редакционный совет журнала

Сильванская-Павлова Марина Павловна (председатель)	к.и.н., Московский центр Карнеги, консультант журнала <i>Pro et Contra</i> Московского центра Карнеги
Аузан Александр Александрович	д.э.н., профессор, зав. кафедрой прикладной институциональной экономики экономического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова, президент Института национального проекта «Общественный договор»
Васильев Сергей Александрович	д.э.н., представитель в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от правительства Ленинградской области, Председатель Комитета Совета Федерации по финансовым рынкам и денежному обращению, научный руководитель Международного центра социально-экономических исследований «Леонтьевский центр»
Вишневский Анатолий Григорьевич	д.э.н., действительный член РАЕН, руководитель Центра демографии и экологии человека ИНП РАН, главный редактор информационного бюллетеня «Население и общество», главный редактор электронного еженедельника «Демоскоп Weekly»
Малева Татьяна Михайловна	к.э.н., D.B.A., директор НИСП, главный редактор журнала
Плискевич Наталия Михайловна	к.э.н., редактор отдела редакции журналов «Общественные науки и современность» и «Social Sciences», Президиум РАН
Полетаев Андрей Владимирович	д.э.н., профессор, заместитель директора Института гуманитарных историко-теоретических исследований ГУ–ВШЭ, заведующий сектором Института мировой экономики и международных отношений РАН
Ясина Ирина Евгеньевна	к.э.н., директор проекта РОО «Открытая Россия»

Содержание

Экспертное мнение: современные проблемы пенсионной сферы	
<i>Колобаев О.М., Кокорев Р.А.</i> Накопительные принципы пенсионной реформы: попытка переосмысления.....	5
<i>Соловьев А.К. и др.</i> Актуарное обоснование совершенствования пенсионной системы	24
<i>Гора М.</i> Возвращаясь к межпоколенному равновесию: ключевые понятия и пример новой польской пенсионной системы.....	44
<i>Синявская О.В.</i> Российские пенсионеры: в чем их бедность и уязвимость?	66
В фокусе внимания	
<i>Чирикова А.Е., Шишкин С.В.</i> Участие бизнеса в социальной политике: формы, интересы, институты	91
Новое в аналитике	
<i>Серова Е.В.</i> Влияние политики сельского развития на уровень жизни населения: результаты одного обследования.....	119
Книжное обозрение	
<i>Клупт М.А.</i> Рецензия на книгу: Демографическая модернизация России, 1900—2000 / Под ред. А.Г. Вишневого. М.: Новое издательство, 2006.....	137
Обзоры	
<i>Левина М.И.</i> Социальное законодательство.....	142
Общественное мнение: Индекс потребительских настроений	
<i>Ибрагимов Д.Х.</i> О проекте «Индекс потребительских настроений»	155
Копейка рубль бережет? Сбережения и сберегательное поведение россиян (февраль 2006 г.)	164
У кого оптимизма больше, и почему? Потребительские настроения по социально-демографическим группам (март 2006 г.)	183
Потребительские предпочтения населения (май 2006 г.).....	192
Сведения об авторах	203
Аннотации к статьям	204
Summaries	206

*А.К. Соловьев, С.Е. Анисимов,
А.И. Гаврилов, Г.З. Гахария,
Д.Б. Поважный, А.В. Харченко*

Актуарное обоснование совершенствования пенсионной системы

Первые годы реализации пенсионной реформы выявили целый комплекс серьезных проблем, которые в той или степени оказывают негативное влияние как на эффективность функционирования всей современной пенсионной системы, так и на уровень пенсионного обеспечения отдельного ее участника, а также существенно ограничивают перспективы ее развития.

В связи с этим возникает объективная необходимость выявления и всестороннего анализа причин возникновения этих проблем, социально-экономической оценки их последствий и обоснования способов их устранения.

Следует отметить, что большинство этих проблем хорошо известны, и именно с необходимостью их преодоления были связаны все пенсионные реформы, проведенные в нашей стране в период рыночных преобразований. Однако не все проблемы, на устранение которых была ориентирована последняя из проведенных пенсионных реформ, удалось решить, и, как следствие, не все элементы новой пенсионной системы, предусмотренные в законодательных нормах, реализованы в полном объеме, поскольку, несмотря на свою масштабность, пенсионная реформа носила фрагментарный характер и часть экономических проблем функционирования пенсионной системы попросту осталась за ее пределами (в концепции реформы их реализация не предусматривалась).

Помимо «переходящих» проблем, которые остались от предшествующих пенсионных систем, в процессе преобразований возникли новые проблемы, не менее серьезные и болезненные, чем уже существующие, которые ставят под сомнение не только возможность успешного завершения реформы, но и дальнейшего развития пенсионной системы на страховых принципах.

Основной круг современных проблем пенсионной системы России, как показал проведенный анализ их причин, обусловлен отсутствием элементарного актуарного обоснования новой пенсионной модели в целом и ее составных элементов и недоучетом актуарных рекомендаций и долгосрочного актуарного прогноза последствий пенсионной реформы.

Преодоление возникших проблем и предупреждение их в дальнейшем, как показывает практика развитых западных пенсионных систем, возможно исключительно на базе всестороннего актуарного анализа и максимально полного учета актуарных рекомендаций при формировании правовых, организационных и экономических механизмов реализации пенсионного страхования.

Тем более, что современная пенсионная система в нашей стране располагает необходимой для этого интеллектуальной, технической и методологической базой. В Пенсионном фонде России создано специализированное актуарное подразделение, которое имеет задачу реализовать в практике деятельности ПФР наиболее современные актуарные техноло-

гии, без которых невозможно обеспечивать функционирование подлинно страховой пенсионной системы.

Для теоретических изысканий перспектив развития современной пенсионной системы в ПФР разработана актуарная модель отечественной пенсионной системы, ускоренными темпами формируется актуарная база данных, начат эксперимент по отработке технологии работы актуарной службы в регионах, с тем, чтобы в ближайшие годы завершить создание актуарной службы, без которой, как показывает практика развитых стран, невозможно обеспечить контроль за сохранностью долгосрочных государственных пенсионных обязательств.

Сложность страховой пенсионной системы как объекта управления не позволяет достичь какой-либо оптимизации с помощью лишь одного из управленческих инструментов. Поэтому только специальные актуарные технологии в обязательном пенсионном страховании предусматривают использование комплексного подхода для анализа ситуации, проведение многовариантных расчетов при различных сценариях изменения внешних и внутренних факторов функционирования системы и выбор оптимального направления дальнейшего развития с учетом необходимости достижения заданных критериев и исходя из имеющихся ограничений.

Для выработки и экономического обоснования *комплекса мер*, направленных на совершенствование пенсионной системы, обозначим наиболее актуальные проблемы, решение которых позволит обеспечить достижение критериев, по которым предлагается оценивать эффективность функционирования пенсионной системы.

Эти критерии оценки достаточно известны. Исходя из страховых принципов применительно к системе обязательного пенсионного страхования они должны формулироваться следующим образом.

1. *Полная текущая финансовая обеспеченность накопленных государственных пенсионных обязательств и долгосрочная устойчивость бюджета ПФР.*

2. *Государственная гарантия обеспечения адекватного уровня замещения утраченного застрахованным в ПФР лицом дохода (заработка).*

3. *Обеспечение всем получателям трудовых (страховых) пенсий минимального прожиточного уровня.*

Развитие пенсионной системы, которая представляет собой один из наиболее сложных (если не самый сложный) объект управления в современном обществе, зависит от комплекса факторов. Поэтому в качестве ограничителей развития пенсионной системы предлагается принять четыре группы факторов:

- *макроэкономические факторы*: темпы роста ВВП и доля фонда оплаты труда в ВВП, уровень заработной платы (дохода) лиц, уплачивающих взносы, индексы роста потребительских цен (инфляции), количественные характеристики состояния рынка труда и др.;
- *демографические факторы*: рождаемость, смертность, продолжительность жизни, возрастно-половая структура населения;
- *социально-трудовые факторы*: ситуация на рынке труда, период трудовой активности и перерывы в стаже, величина прожиточного минимума и др.;
- *собственно пенсионные факторы*: правовые требования к условиям выхода на пенсию (пенсионные схемы и пенсионные программы),

исторически сложившаяся организационная структура самой пенсионной системы и т.п.

Перечисленные группы факторов накладывают серьезные ограничения на формирование экономических механизмов регулирования развитием пенсионной системы и, безусловно, должны быть учтены в процессе актуального анализа перспектив ее долгосрочного развития.

Очевидно, что три из четырех перечисленных выше групп факторов (макроэкономические, демографические и социально-трудовые) находятся вне рамок собственно пенсионной системы. Учитывая степень зависимости пенсионной системы от них, также очевидно, что возможности достижения устойчивого развития пенсионной системы «собственными силами», т.е. только за счет имеющихся в ее распоряжении ресурсов, серьезно ограничены.

С учетом указанных ограничений рассмотрим возможности формирования комплекса мер по совершенствованию пенсионной системы.

Основной целью пенсионной реформы являлось повышение уровня пенсионного обеспечения населения. Для достижения этой цели потребовалось осуществить ряд преобразований, среди которых выделяются три главных:

- изменена *институциональная сущность* пенсионной системы — возникли новые институты, все элементы государственного пенсионного обеспечения полностью разделены с обязательным пенсионным страхованием (в стадии становления находится институт профессиональных пенсий), принципиально изменена внутренняя структура трудовой пенсии, введена накопительная часть трудовой пенсии, которая призвана обеспечить поддержание коэффициента замещения в прогнозируемый период, когда демографическая ситуация серьезно ухудшится;
- радикально преобразованы *финансовые механизмы* функционирования пенсионной системы (одним из главных источников бюджета ПФР теперь являются налоговые поступления), реализованы серьезные элементы консолидации бюджета ПФР с федеральным бюджетом (законодательно закреплена субсидиарная ответственность федерального бюджета по обязательствам ПФР), что позволяет обеспечить стабильное бездефицитное финансирование пенсий;
- полностью изменены порядок и условия *формирования пенсионных прав* застрахованных лиц и расчета размера трудовой пенсии (пенсионная формула).

Следует отметить, что одним из результатов проведенной пенсионной реформы стало существенное увеличение уровня пенсионного обеспечения. Средний размер трудовой пенсии вырос в 2004 г. в 1,8 раза по сравнению с 2001 г. Однако реальный темп его роста составил 1,2 раза. При этом существенно увеличены размеры пенсий для всех категорий получателей.

Одновременно произошло существенное увеличение соотношения среднего размера трудовой пенсии с прожиточным минимумом пенсионера: с 84,7% в 2001 г. до 107%, ожидаемых в 2005 г.

В ближайшие годы планируется увеличить социальную пенсию до уровня ПМП, что повлечет за собой относительный рост базовой части трудовой пенсии для всех категорий получателей трудовых пенсий.

Учитывая это, можно с определенной долей уверенности говорить, что цели реформы в части повышения уровня жизни пенсионеров, в общем, достигнуты, и наблюдается положительная динамика в этом направлении.

В то же время все понимают, что реформа остается незаконченной, и в пенсионной системе сохраняются очень серьезные проблемы. А повышение уровня жизни пенсионеров и финансовая устойчивость пенсионной системы достигаются не благодаря повышению эффективности функционирования страховой пенсионной системы в результате реформы, а благодаря все более существенным финансовым вливаниям из федерального бюджета, которые лишают Пенсионный фонд финансовой независимости и в конечном счете сводят пенсионное страхование к госбюджетному пенсионному обеспечению.

Прежде чем перейти к конкретным способам решения накопившихся экономических проблем представляется целесообразным произвести их классификацию предложенным в начале данной статьи способом, что позволяет выделить в первую очередь *проблемы, решение которых предусматривалось, но не удалось в процессе реформы.*

Среди них можно выделить следующие:

- неуклонный рост дефицита бюджета ПФР и его финансовой зависимости от федерального бюджета (в первую очередь, вследствие бюджетно-налоговой политики правительства, ориентированной на снижение налогового бремени у работодателей, без адекватной замены выпадающих доходов иными источниками);
- резкое снижение коэффициента замещения трудовой пенсии, в первую очередь — по старости;
- падение реального (в отличие от номинального) уровня жизни получателей трудовых пенсий;
- неадекватность размера вновь назначаемых трудовых пенсий в переходный период (до 2015—2020 гг.) уплаченным взносам, вызванная в первую очередь, некорректной формулой конвертации пенсионных прав за работу в старой системе;
- сохранение в системе ПФР досрочных (льготных) пенсий по условиям труда для лиц, профессиональный стаж которых на 01.01.2003 не достигал половины требуемого, что было предусмотрено законом;
- неравенство застрахованных лиц различных категорий по возможностям формировать будущую пенсию (имеется в виду неоправданная дифференциация тарифов между наемными работниками, занятыми в сельскохозяйственном производстве и остальными наемными работниками, а также индивидуальными предпринимателями и приравненными к ним по условиям уплаты взносов лицами);
- декларативный характер показателя стоимости страхового года;
- сохранение нестраховых периодов стажа и недостаточное финансирование их из федерального бюджета (связанное с некорректностью определения стоимости страхового года).

Среди *насуточных проблем, решение которых не предусматривалось в процессе пенсионной реформы* (данные проблемы можно выделить согласно предложенной классификации во вторую очередь):

- нерешенность вопроса с финансированием (отсутствие конкретного источника финансирования¹) льготных пенсий по условиям труда для лиц, не переходящих в профессиональные пенсионные систе-

¹ Необходимость целевого источника финансирования данного вида пенсии для отдельных категорий застрахованных лиц обусловлена институциональной спецификой этих пенсий, которая объективно вытекает из сокращенного периода формирования пенсионных прав и дополнительного периода получения страховых выплат (до момента наступления пенсионных прав на общих основаниях).

мы, чей специальный стаж превысил половину установленного срока;

- погашение задолженности по уплате страховых взносов и ЕСН на обязательное пенсионное страхование, учет и использование в бюджете финансовых ресурсов на выплату трудовых пенсий;
- определение нормативного объема уплаченных в течение года страховых взносов для выполнения застрахованным лицом солидарных обязательств перед текущими пенсионерами, с одной стороны, и формирования собственных пенсионных прав в заданном коэффициентом замещения объеме, с другой;
- унификация тарифов страховых взносов для застрахованных лиц различных категорий;
- паритетность уплаты страховых взносов работодателями и работниками;
- возможности добровольной уплаты дополнительных взносов на обязательное пенсионное страхование лицами, за которых обязательные взносы уплачиваются в размере, не достаточном для формирования их пенсионных прав.

К третьей группе проблем предлагается отнести *вновь возникшие в процессе реализации реформы проблемы*:

- завышение пенсионных прав отдельных категорий застрахованных лиц, ограничивших период уплаты страховых отчислений минимальным сроком (5 лет), что обусловлено исключением из новой пенсионной формулы продолжительности страхового стажа и создает возможности уклонения от выполнения солидарных обязательств перед современными пенсионерами;
- нормативно установленный период дожития, который почти вдвое ниже фактического, в частности:
 - актуарно и статистически не обоснована продолжительность периода получения пенсии для получателей пенсий по старости,
 - отсутствие учета в формуле фактической продолжительности жизни для получателей пенсий по инвалидности,
 - досрочные пенсии по условиям труда для лиц, остающихся в ПФР (статьи 27, 28), назначаются также без адекватного учета продолжительности предстоящей жизни,
 - до настоящего времени не уточнена схема определения продолжительности периода получения накопительной части трудовой пенсии;
- невозможность обеспечить адекватный уровень замещения страхового дохода по причине актуарной необоснованности механизма индексации расчетного пенсионного капитала;
- актуарная необоснованность индексации назначенных трудовых пенсий, которая производится исходя из фактически имеющихся в текущем бюджете ПФР финансовых ресурсов, без учета потребностей и финансовых возможностей предстоящих периодов;
- необходимость поддержания минимального размера базовой части трудовой пенсии, которая выделяется в рамках трудовой пенсии и финансируется по правилам пенсионного обеспечения, а не обязательного пенсионного страхования;

- недостаток текущих средств на финансирование страховой части трудовой пенсии, сложившийся вследствие актуарно необоснованного размера страховых взносов;
- неэффективность накопительной составляющей трудовой пенсии (по причине отставания доходности от их инвестирования, не позволяющих обеспечить поддержание в будущем коэффициента замещения утраченного дохода; довозврата части средств из накопительной системы в распределительную в связи с недостатком средств в последней) и др.

Приведенная классификация проблем развития современной пенсионной системы не является исчерпывающей и однозначной. Например, проблема дефицита бюджета ПФР в равной степени может быть отнесена и к первой группе, поскольку она существовала задолго до старта пенсионной реформы 2002 г., и к третьей, поскольку лишь с разделением ЕСН на ЕСН для базовой части и страховые взносы возникла проблема дефицита бюджета ПФР на финансирование страховой части трудовой пенсии.

При желании список проблем можно существенно расширить, однако их перечисление не является нашей основной задачей.

Основной причиной разбалансированности пенсионной системы, нарушения пенсионных прав застрахованных лиц, возникновения и углубления столь значительного количества проблем, разноплановых как по степени значимости, так и по путям их преодоления является нарушение страховых принципов как в законодательных нормах по пенсионному обеспечению, так и в практике функционирования пенсионной системы.

То, что при подготовке и принятии законов (как в процессе разработки концепции реформы, так и в ходе ее реализации) не были учтены в должной мере результаты актуарных расчетов и актуарные рекомендации (вообще функция актуарной оценки пенсионной системы не закреплена в законодательстве), усугубило имевшиеся проблемы и сделало фактически невозможной реализацию страховых принципов.

«Болезни» пенсионной системы известны даже неспециалистам. Для поиска путей их преодоления ПФР осуществляются многовариатные актуарные расчеты, позволяющие сформировать систему мер регулирования, согласованных во времени и обеспеченных финансовыми ресурсами.

Необходимо еще раз обратить внимание, что не все рассматриваемые варианты будут иметь одинаковую эффективность при их реализации. Более того, некоторые предложения, например, в области тарифной политики, претворяемые в жизнь без адекватных действий по корректировке объемов пенсионных обязательств, способны привести в долгосрочной перспективе к еще более тяжелым проблемам, чем те, от которых мы пытаемся сейчас избавиться. Только комплексный подход и использование актуарных методов позволяют найти оптимальное сочетание необходимых мер и времени их реализации.

Обоснование комплекса мер по совершенствованию пенсионной системы

Регулирование пенсионной системы может осуществляться двумя путями, предполагающими воздействие на:

- пенсионные права застрахованных лиц;
- государственные пенсионные обязательства.

Пенсионные права застрахованных лиц формируются путем своевременной и полной (необходимые, но не всегда реализуемые на практике требования) уплаты взносов на их индивидуальные лицевые счета в размере, определяемом законодательно установленными тарифами.

Таким образом, основу формирования пенсионных прав застрахованных лиц составляет тарифная политика ПФР. Сегодня тарифная политика в пенсионной системе фактически определяется интересами работодателей (поскольку государственная политика в области налогообложения ориентирована на снижение налогового бремени), а не пенсионной системы. При этом не учитываются не только потребности пенсионной системы в финансовых ресурсах для выполнения текущих обязательств перед пенсионерами, но и, что важнее, необходимость формирования застрахованными лицами пенсионного капитала в размере, позволяющем получать в течение почти 20-тилетнего периода пенсию в размере, обеспечивающем хотя бы минимальный прожиточный уровень.

Из изложенного следуют как минимум две функции тарифной политики:

- 1) формирования пенсионных прав застрахованных лиц в достаточном объеме;
- 2) финансового обеспечения выполнения текущих государственных пенсионных обязательств.

При этом функция формирования пенсионных прав застрахованных лиц является первичной, что означает необходимость установления тарифа в размере, обеспечивающем при условии выработки полного страхового стажа замещение утраченного дохода на задаваемом уровне (если ориентироваться на базовые стандарты МОТ в области пенсионного обеспечения, то при 30 годах стажа коэффициент замещения должен составлять 40%).

Критериями эффективности тарифной политики также должны выступать уровень нагрузки на страхователей и потребность пенсионной системы в средствах федерального бюджета. Чрезмерная налоговая и тарифная нагрузка на страхователя ведет к уклонению от уплаты взносов и, следовательно, дестабилизации финансового состояния пенсионной системы и нарушению прав застрахованных лиц, а излишнее участие федерального бюджета в финансировании пенсионной системы свидетельствует о ее нестраховом характере.

Возможности стабилизации пенсионной системы через тарифную политику

Сегодня, когда наиболее острой проблемой является хронический и постоянно увеличивающийся дефицит бюджета ПФР, в поисках путей его ликвидации мало задумываются о проблеме формирования пенсионных прав.

В текущем году ожидаемый размер дефицита бюджета ПФР составит 239,5 млрд. руб., к 2008 г. (с учетом повышения размера социальной пенсии до ПМП) прогнозируется его увеличение в 2,15 раза до 515 млрд. рублей, а к 2015 г. — в 3,7 раза по сравнению с уровнем 2005 г., т.е. до 888,7 млрд. рублей.²

² Дефицит бюджета рассчитывался с учетом административных расходов и без учета норматива оборотных средств.

Поскольку покрытие дефицита за счет средств федерального бюджета превращает пенсионную систему из страховой в систему пенсионного обеспечения (что противоречит целям реформы), наиболее привлекательным решением, на первый взгляд, представляется увеличение тарифа страховых взносов до уровня, обеспечивающего покрытие дефицита.

Приводимые ниже данные отражают результаты расчетов по увеличению тарифа для покрытия дефицита только по страховой части трудовой пенсии, поскольку базовая часть в силу своей природы является нестраховой выплатой и ее финансирование из средств федерального бюджета вполне оправданно.

Актuarные расчеты показывают: для того, чтобы покрыть дефицит бюджета ПФР только по страховой части, к примеру, в 2007 г., нам потребуется увеличить тариф на 1 процентный пункт, в 2008 г. — на 2,3 пункта (в связи с увеличением отчислений на накопление), а в 2015 г. нам уже будет не хватать 2,8 процентных пункта. Эти цифры получены путем отнесения размера дефицита средств на выплату страховой части пенсии к размеру фонда заработной платы в соответствующем году (с учетом собираемости и облагаемости). В данном случае мы не рассматривали вопрос о том, как подействует рост тарифа на объем пенсионных обязательств.

Другой путь развития: трансформировать единый социальный налог, направляемый в федеральный бюджет, в страховой взнос и увеличить за счет него отчисления на страховую часть трудовой пенсии. Это позволило бы обеспечить полную финансовую стабильность страховой составляющей бюджета ПФР. Однако финансовая устойчивость ПФР при таком варианте развития сохранится только до 2012 г., после чего начнется очень быстрый рост дефицита бюджета, вызванный увеличением доли пенсионеров, в пенсионных правах которых (заработанных после старта реформы 2002 г.) преобладают страховые взносы, уплаченные по тарифу 18%, а не 14%.

Расчеты показали, что упомянутое увеличение тарифа страховых взносов на страховую часть пенсии даже до 16% принесет дополнительно в бюджет Фонда, например, в 2008 г. — 134 млрд. рублей, а замораживание ставки отчислений на накопление на уровне 4% позволит сохранить в страховой части еще 70 млрд. рублей — итого более 200 млрд. рублей, что вполне достаточно для покрытия дефицита страховой части бюджета ПФР.

Замораживание ставки взносов, направляемых на формирование накопительной части трудовой пенсии на уровне 4% (так же, как передача части ЕСН с базовой части пенсии в тариф на страховую часть) не позволит кардинальным образом решить проблему дефицита бюджета ПФР по страховой части.

Представленные результаты актuarных расчетов еще раз подтверждают, что любое повышение тарифа (неважно, на сколько) ведет к увеличению объемов страховых взносов и расчетного пенсионного капитала, а следовательно, к росту размеров назначаемых пенсий и увеличению темпов их индексации. Таким путем решить проблему дефицита бюджета мы сможем только в первые два-три года. Затем, вследствие роста обязательств, начнется опережающее увеличение дефицита, требующее все большего повышения тарифа.

Так, если бы тариф устанавливался исходя из объективно сложившихся объемов пенсионных обязательств и все поступающие взносы учитывались в пенсионных правах, то в 2008 г. потребовалось бы увеличить эффективный тариф на 3 процентных пункта, а к 2015 г. — уже на 7,3 пункта вместо 2,8, о которых говорилось ранее.

Анализируя приведенные выше варианты прогнозных расчетов, нельзя не отметить, что растущая потребность в повышении тарифа страховых взносов обусловлена не только кумулятивным эффектом увеличения пенсионных прав застрахованных лиц, вызванным первоначальными действиями по повышению тарифа для поддержания сбалансированности страховой части системы. Не последнюю роль в необходимости столь значительного увеличения тарифа играет отсутствие индексации шкалы страховых взносов (законодательно закреплены «жесткие» границы для взимания взносов).

Страховые взносы, как и единый социальный налог, при соблюдении определенных условий начисляются с применением регрессивной (обратно пропорциональной) шкалы размеров платежей: чем выше заработок, тем меньше тариф взносов, уплачиваемых на цели пенсионного страхования.

Максимальный тариф в 2002—2004 гг. взимался с годового дохода работника до 100 тыс. рублей; с 2005 г. — с дохода до 280 тыс. рублей.

Введение шкалы регрессии, с одной стороны, может снизить налоговую (тарифную) нагрузку на работодателя, но одновременно негативно отражается на пенсионных правах застрахованных лиц, и наоборот: увеличение тарифа, с одной стороны, увеличивает текущие поступления страховых взносов в бюджет ПФР, на выплату текущих пенсионных обязательств, а с другой стороны, — многократно увеличивает государственные обязательства будущих периодов, т.е. «закладывает» экономические условия для дефицита.

Основная нагрузка по отчислениям в пенсионную систему приходится на низкооплачиваемые категории застрахованных лиц (с годовым доходом меньше 280 тыс. рублей), которые уплачивают взносы в полном объеме — т.е. в размере 14%, тогда как за физическое лицо с годовым доходом 600 тыс. рублей уплачивается всего 9,47%, т.е. фактически страхованию по тарифу 14% подлежат не все 600 тыс. рублей его дохода, а лишь 405 тыс. рублей. Следовательно, пенсия будет замещать не весь утраченный заработок, а лишь его часть, что сразу же негативно скажется на уровне жизни застрахованного лица по сравнению с допенсионным периодом.

Вследствие общего прогнозируемого повышения уровня заработной платы (как благодаря реальному росту, так и в связи с инфляцией) с течением времени все большая часть застрахованных лиц постепенно перейдет в группы с низким тарифом. Чтобы избежать этого и, более того, обеспечить справедливое формирование пенсионных прав, необходимо в принципе отказаться от регресса. Аргументом в пользу принятия решения об отказе от использования регресса является также «плоская» шкала подоходного налога.

Если индексацию шкалы регрессии не осуществлять вовсе, то эффективный тариф по отчислениям в пенсионную систему уменьшится с 19,3% в 2005 г. до 15,6% к 2015 г., причем тариф на страховую часть пенсии сократится с 11,7 до 7,6%. При индексации шкалы по темпам роста средней заработной платы суммарная нагрузка на фонд заработной

платы сохранится на уровне 2005 г., а уменьшение эффективного тарифа на страховую часть будет связано исключительно с постепенным увеличением числа застрахованных лиц, уплачивающих отчисления на накопление. Дефицит бюджета ПФР по распределительной составляющей при проведении индексации шкалы может быть уменьшен, например, в 2015 г. с 32,2% от общей суммы расходов до 15,8%, т.е. в два раза. Однако полностью он не исчезнет и с течением времени будет увеличиваться.

Побочным эффектом от увеличения объемов поступления средств в пенсионную систему при индексации шкалы ЕСН и страховых взносов станет рост размеров расчетного пенсионного капитала, повышение темпов индексации пенсий и более плавное снижение коэффициента замещения: если без индексации шкалы он снизится к 2015 г. до 19,68%, то во втором случае будет на 2,5 процентных пункта выше — 19,8%.

Рассмотренные примеры различных вариантов актуарных расчетов свидетельствуют о том, что существует лишь *два пути* решения проблемы финансовой устойчивости пенсионной системы через тарифную политику.

Первый — ежегодно взимать отдельный тариф специально на цели погашения дефицита бюджета и не учитывать эти средства в пенсионных правах застрахованных лиц. Такой путь не может считаться приемлемым, поскольку он не соответствует страховым принципам (в частности, принципу адекватности уплаченных взносов размерам пенсионных выплат).

Второй путь — сопровождать изменения тарифной политики мерами по рационализации объемов пенсионных обязательств.

Выбор второго пути будет способствовать одновременному решению двух проблем — финансовой стабилизации и повышению размера пенсий, хотя не все предлагаемые варианты будут одинаково эффективны.

Возможности стабилизации пенсионной системы через воздействие на объемы и структуру пенсионных обязательств

Различными специалистами и в разное время предлагались несколько десятков вариантов воздействия на пенсионные обязательства. По большому числу из них ПФР делал собственные актуарные оценки.

По направлениям и характеру воздействия на государственные пенсионные обязательства можно выделить, по крайней мере, три группы способов:

- 1) путем изменения размеров предоставления базовой части трудовой пенсии;
- 2) путем оптимизации структуры и объемов расчетного пенсионного капитала;
- 3) путем изменения условий назначения трудовых пенсий (в том числе по досрочным основаниям, связанным с работой в неблагоприятных производственно-технологических и климатических условиях).

Способы, используемые для реализации мер второго и третьего направления, во многом совпадают, поэтому мы будем рассматривать их в совокупности.

Предложения первой группы не могут иметь негативных и сложнопрогнозируемых долгосрочных финансовых последствий для пенсионной системы, поскольку механизм формирования базовой части пенсии исключает учет продолжительности стажа, размера заработка или объема

ЕСН, уплаченного за застрахованное лицо. Таким образом, в базовой части отсутствует инерционность — временной лаг, в течение которого результаты воздействия, совершенного сегодня, не проявляются или проявляются не в полном объеме. Именно поэтому идея осуществлять преобразования в пенсионной системе путем воздействия на базовую часть трудовой пенсии считается наиболее привлекательной, несмотря на то, что финансовым источником для этих перемен служит федеральный бюджет.

Рассмотрим результаты актуарных расчетов по нескольким наиболее популярным предложениям по корректировке базовой части пенсии.

Первый вариант — увеличить размер базовой части пенсии до уровня ПМП к 2010 г.

Реализация данного предложения потребует от федерального бюджета слишком больших дополнительных расходов. При условии ежегодного индексирования шкалы регрессии с 2006 г. по темпу роста среднемесячной заработной платы в 2008 г. суммарная потребность в средствах федерального бюджета при реализации этого варианта составит 749,8 млрд. рубль, в 2010 г. — 1194,4 млрд. рублей (с учетом средств на покрытие дефицита по страховой части пенсии). Средний размер трудовой пенсии при этом достигнет 157% ПМП к 2008 г. и 182% ПМП к 2010 г.

Второй вариант — более консервативный: обеспечить максимальное приближение социальной пенсии к уровню ПМП в 2008 г. и его поддержание достигнутого уровня в последующие годы. В этом случае средний размер трудовой пенсии будет ниже, чем по предыдущему варианту и составит в 2008 г. 127% ПМП, а в 2015 г. — 155% ПМП. Но и дефицит бюджета ПФР возрастет не столь значительно: в 2008 г. он составит 515,4 млрд. рублей, в 2015 г. — 888,7 млрд. рублей.

Третий из предлагавшихся способов воздействия на обязательства пенсионной системы через изменение размера базовой части пенсии — изыскать средства для повышения уровня пенсий одним категориям за счет сокращения выплат другим.

В частности, предлагалось совсем не выплачивать базовую часть работающим пенсионерам, не выплачивать ее до достижения 60/63 лет соответственно женщинами или мужчинами или предусмотреть ступенчатое повышение размера базовой части при достижении определенного возраста (например, до достижения общеустановленного пенсионного возраста базовую часть не выплачивать; лицам до 60/63 лет выплачивать половину ее размера, а полностью — только после достижения 60/63 лет и т.д.). По оценкам, в 2008 г. первое предложение обеспечит экономию расходов в размере 140,6 млрд. рублей, второе — 90 млрд. рублей, а третье — лишь 28 млрд. рублей. Высвобождаемые средства целесообразно направить на ликвидацию дефицита бюджета по страховой части пенсии. Ни при одном из перечисленных вариантов средств не хватит ни на погашение дефицита бюджета, ни сколько-нибудь заметное повышение уровня пенсионного обеспечения.

Существует еще ряд альтернатив, касающихся повышения уровня пенсионного обеспечения за счет размера базовой части трудовой пенсии. Все они имеют два недостатка — повышая общий уровень пенсий, они, с одной стороны, превращают пенсионную систему из страховой в систему пенсионного обеспечения, с другой, не затрагивают страховую часть пенсии и не меняют подходов к определению размеров расчетного пенси-

онного капитала, без чего невозможно реализовать страховые принципы в полном объеме, а значит, обеспечить долгосрочную финансовую устойчивость.

Варианты второй группы — повышение уровня пенсионного обеспечения путем воздействия на размер страховой части трудовой пенсии — более сложные. Страховая часть пенсии формируется из расчетного пенсионного капитала (РПК), размер которого зависит от нескольких факторов: размера заработка застрахованного лица, с которого уплачиваются взносы, продолжительности периода уплаты (чем он длиннее, тем больший капитал даже при невысоком заработке можно сформировать) и от установленного законодательством тарифа страховых взносов.

Результаты любых преобразований, производимых с расчетным пенсионным капиталом по еще не назначенным пенсиям, проявятся в полном объеме лишь тогда, когда на пенсию начнут массово выходить застрахованные лица, у которых РПК формировался по новым правилам. Именно поэтому непродуманные и актуарно не обоснованные манипуляции со страховой частью пенсии столь опасны и трудно прогнозируемы.

Однако это не означает необходимости отказа от воздействия на государственные пенсионные обязательства по страховой части пенсии, тем более что экономически обоснованные меры позволят значительно надежнее стабилизировать финансовое положение пенсионной системы на долгосрочный период.

Предваряя рассмотрение вариантов совершенствования механизмов функционирования страховой части пенсии следует отметить, что любые попытки не просто повысить размер страховой части пенсии и ликвидировать дефицит бюджета ПФР, а заодно решить проблему падения коэффициента замещения, могут дать лишь кратковременный эффект. Они нереализуемы в долгосрочной перспективе. Подтверждением этому могут служить результаты приводимых ниже двух сценариев развития.

Таблица 1. Поддержание коэффициента замещения среднего размера трудовой пенсии по старости на уровне 40% текущего заработка

	2008 г.	2015 г.
Консервативный коэффициент замещения среднего размера трудовой пенсии по старости, %	28,90	21,79
Дефицит распределительной составляющей пенсионной системы, млрд. рублей	-1 031,06	-2 824,65
Потребность в увеличении эффективного тарифа страховых взносов, %	6,20	12,41

Для поддержания коэффициента замещения среднего размера трудовой пенсии по старости на уровне 40% (независимо от того, воздействуем мы на базовую или на страховую часть пенсии) дефицит бюджета ПФР возрастет до 1,031 трлн. рублей в 2008 г., а к 2015 г. достигнет 2,83 трлн. рублей. Потребность в дополнительном тарифе на покрытие дефицита бюджета составит 6,2 и 12,4% соответственно в 2008 и 2015 гг. Этот вариант рассчитывался для относительно благоприятной экономической ситуации. Если же предположить, что ВВП растет очень медленно, зарплата увеличивается по темпам инфляции, то поддержание коэффициента заме-

шения хотя бы на уровне 35% приведет к росту дефицита бюджета ПФР в 2015 г. до 1,8 трлн. рублей, а к 2020 г. — до 3,6 трлн. рублей.

В России ни сейчас, ни в обозримом будущем нет и не будет ни макроэкономических, ни демографических условий для существенного повышения коэффициента замещения.

Обеспечить сохранение коэффициента замещения хотя бы на имеющемся сегодня уровне возможно лишь в случае сокращения контингента получателей пенсий либо существенного роста числа лиц, за которых уплачиваются взносы.

Второй вопрос выходит за рамки возможностей пенсионной системы. Демографические проблемы и проблемы на рынке труда должны решаться на государственном уровне.

Что же касается сокращения числа пенсионеров, то здесь мы вплотную подошли к проблемам повышения пенсионного возраста и льготных пенсий по условиям труда.

Решение этих проблем позволит воздействовать на страховую часть трудовой пенсии через размер расчетного пенсионного капитала (числитель пенсионной формулы) и ожидаемый период выплаты пенсии (ее знаменатель). Однако простого решения в данном случае не существует, несмотря на то, что потребность в адекватной реакции на сложившуюся ситуацию давно назрела.

Для современной демографической ситуации в России характерны:

- низкая рождаемость, распространение семей, не обеспечивающих даже простое воспроизводство населения;
- высокий уровень смертности (в основном в детском и трудоспособном возрастах) за счет смертности мужчин — ее уровень в 4 раза превышает женскую смертность. К основной группе риска относятся мужчины в возрасте 20—40 лет, причинами гибели которых чаще всего являются несчастные случаи на производстве, высокая заболеваемость, включая отравления, а также травмы. Отражением уровня смертности и состояния здоровья населения является показатель ожидаемой продолжительности жизни при рождении. Высокий уровень смертности определяет низкие показатели ожидаемой продолжительности жизни. По данному показателю для мужчин Россия занимает 134-е место в мире, для женщин — 100-е место. В 2005 г. ожидаемая продолжительность жизни при рождении для мужчин составила 58,8 года и для женщин — 71,9 года;
- высокий уровень демографической старости (16,3% в 2005 г.).

Прогнозируется дальнейшее усиление тенденции демографического старения населения, что повлечет за собой увеличение нагрузки пенсионной системы на население, занятое в экономике.

Самым простым способом сокращения числа пенсионеров в данной ситуации является повышение возраста выхода на пенсию. Однако по состоянию здоровья населения физиологических резервов для увеличения возраста нет, в первую очередь — по продолжительности жизни и смертности мужчин, как видно из приведенных выше цифр. Увеличение возраста не оправдано также и с экономических позиций, поскольку не может повлиять на финансовое положение ПФР. Это подтверждается результатами актуарных расчетов по двум сценариям, менее радикальным, чем увеличение пенсионного возраста на 5 лет для застрахованных лиц обоего пола.

Первый из них предусматривает повышение, начиная с 2008 г., пенсионного возраста на полгода за год, второй — на год ежегодно до достижения мужчинами возраста 63 лет, женщинами — 60 лет. Сравнительный анализ показывает, что ежегодная экономия, начиная с 2010 г., будет находиться в пределах 100—300 млрд. рублей, и с 2019 г. начнется ее постепенное уменьшение.

Учитывая объемы дефицита бюджета ПФР³ (в 2010 г. — около 870 млрд. рублей, в 2015 г. — 1470 млрд. рублей), уравновесить финансовую ситуацию путем увеличения возраста не удастся. В последующий период «экономия» бюджета Пенсионного фонда полностью нивелируется за счет сокращения периода выплаты трудовой пенсии и увеличения расчетного пенсионного капитала за «дополнительные» годы работы. В результате увеличения размера накопленных пенсионных обязательств будут расти расходы пенсионной системы, что спровоцирует увеличение дефицита системы обязательного пенсионного страхования.

Таблица 2. Ожидаемая экономия средств в результате увеличения возраста назначения трудовой пенсии по старости, млрд. рублей

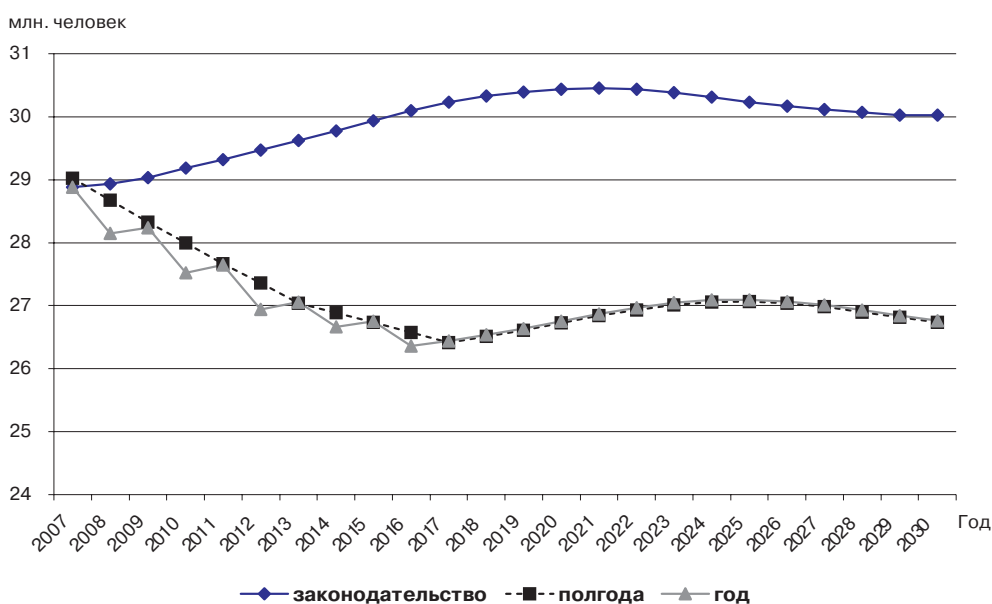
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Вариант 1	18,6	75,39	105,42	135,04	162,93	192,95	231,69	231,69	259,21	293,25	300,46	304,58	304,25
Вариант 2	37,18	101,00	156,16	186,63	180,91	179,49	203,78	203,78	218,05	230,96	240,14	245,57	246,69

Вариант 1: увеличение возраста назначения трудовой пенсии с 2008 г. с шагом 0,5 лет за 1 год до 60 лет для женщин и 63 лет для мужчин.

Вариант 2: увеличение возраста назначения трудовой пенсии по старости с 2008 г. с шагом 1 год за 1 год до 60 лет для женщин и 63 лет для мужчин.

График 1

Численность пенсионеров по старости



³ Расчеты осуществлялись при условии доведения базовой части трудовой пенсии до уровня 70% ПМП к 2008 г. и поддержании этого уровня до конца прогнозного периода.

И еще один аргумент макроэкономического фактора — современное состояние рынка труда, где количество рабочих мест неуклонно сокращается, и, если остановить или хотя бы притормозить процесс освобождения рабочих мест пенсионерами, то основная часть молодежи автоматически пополнит отряд безработных, что обойдется экономике еще дороже. Поэтому решение проблемы снижения демографической нагрузки пенсионной системы необходимо искать в иной плоскости.

Другой способ сокращения числа пенсионеров — полная ликвидация в рамках ПФР льготных пенсий по условиям труда. Среди ежегодно назначаемых пенсий по старости более трети составляют лица, не достигшие общеустановленного пенсионного возраста.

Несмотря на то, что в законе о трудовых пенсиях предусмотрен перевод в ППС лиц, имевших менее половины необходимого специального стажа по состоянию на 1 января 2003 г., профессиональные пенсионные системы для них до сих пор не созданы.

Подготовленные ко второму чтению законопроекты «Об обязательных профессиональных пенсионных системах в Российской Федерации» и «О страховом взносе на финансирование обязательных профессиональных пенсионных систем» не решают задач повышения финансовой устойчивости пенсионной системы.

Актuarный прогноз показывает, что дефицит распределительной составляющей пенсионной системы при принятии этих законов в ближайшие 10—15 лет не уменьшится, поскольку никакого возмещения (или взимания дополнительного тарифа) на финансирование выплаты пенсий для выработавших более половины специального стажа лиц, остающихся в ПФР, не предусмотрено.

Кроме того, предлагаемые тарифы страхового взноса (3 и 7% в зависимости от категории застрахованного) даже при высоком уровне доходности от инвестирования этих средств недостаточны для формирования профессиональной пенсии на уровне среднего размера трудовой пенсии. К примеру, для лиц, выходящих на профессиональную пенсию в 2011 г., ее размер с учетом компенсации за профессиональный стаж до внедрения ППС, будет в 10,3 раза меньше среднего размера трудовой пенсии.

Для тех, кто будет получать профессиональную пенсию, исчисленную только из суммы пенсионных накоплений с тарифа 7 или 3%, размер ее будет соответственно в 3,5 и 16 раз меньше среднего размера трудовой пенсии.

Третьим очень серьезным недостатком законопроектов по ППС, является мизерный размер компенсации за выработанный профессиональный стаж до внедрения ППС, резко и необоснованно занижающий пенсионные права застрахованных.

Комплекс мер по совершенствованию пенсионной системы

Результаты проведенного анализа различных вариантов совершенствования пенсионной системы свидетельствуют о невозможности решить имеющиеся проблемы каким-либо одним способом. Задача заключается в том, как добиться оптимального сочетания всех названных способов.

С учетом этих и ряда других предложений, в том числе рассматривавшихся на заседаниях рабочей группы Минздравсоцразвития, ПФР разработал комплекс мероприятий по повышению финансовой устойчивости

пенсионной системы. Предложенные меры затрагивают доходную и расходную части бюджета ПФР, ориентированы на усиление страховых принципов в пенсионной системе, направлены на совершенствование системы управления пенсионным страхованием и повышение эффективности работы по администрированию страховых взносов.

Разработанный комплекс мероприятий не предусматривает шоковых реформ. По нашему мнению, необходим длительный переходный период и оптимальная его продолжительность — 30—35 лет, т.е. половина пенсионного цикла, включающего период формирования пенсионных прав застрахованного лица и период получения пенсии. Сегодня мы представляем только часть этого комплекса мер, нацеленную на трехлетнюю перспективу. В идеале с учетом реализации этих мер должен строиться перспективный финансовый план.

Первая группа предлагаемых мер касается тарифной политики. Предлагается ежегодно устанавливать тариф страховых взносов исходя из финансовой обеспеченности текущих пенсионных обязательств, как это было в начале 1990-х годов, когда тарифы взносов в пенсионную систему ежегодно утверждались специальным законом.

Следующим пунктом плана должно стать установление единой для всех категорий страхователей ставки тарифа страховых взносов, направляемых на финансирование страховой части трудовой пенсии.

Помимо унификации тарифов мы предлагаем также принять федеральный закон о ежегодной индексации границ шкалы регрессии ЕСН и страховых взносов по темпу роста средней заработной платы в стране.

Реализацию этих мер желательно было бы начать в 2006 г., но так как проект бюджета Фонда уже сформирован, предлагаем вводить их в действие не позднее 2007 г.

К мерам тарифной политики также может быть отнесено введение с 2006 г. нормативной стоимости страхового года. В пенсионном законодательстве есть понятие «стоимости страхового года», однако сейчас оно используется исключительно для определения сумм возмещения из федерального бюджета за периоды службы в армии и ухода за ребенком.

Нормативная стоимость страхового года показывает, какая сумма денежных средств должна поступить за застрахованное лицо в бюджет ПФР в течение одного года для финансирования в полном объеме текущих пенсионных выплат по страховой составляющей пенсионной системы. В случае, если нормативная стоимость страхового года не уплачена или уплачена не полностью, предлагается в будущем корректировать размер пенсии в сторону уменьшения (например, засчитывая неполный год страхового стажа). Мы предлагаем устанавливать нормативную стоимость страхового года, начиная с 2006 г. Ее величина составит 13 862 рублей.

Для самозанятых категорий застрахованных, исходя из нормативной стоимости страхового года, может определяться размер фиксированного платежа (если будет принято решение не вводить для данной категории застрахованных лиц унифицированный тариф).

Поскольку государственная налоговая политика ориентирована на снижение налогового бремени на работодателей, в целях недопущения неоправданного снижения ставок отчислений на пенсионное страхование предлагаем начать постепенный переход к пропорциональной уплате взносов работодателями и работниками.

Перенос нагрузки на работника должен осуществляться с одновременным адекватным повышением его заработной платы. Мы считаем, что начать нужно с возвращения к порядку, который существовал до введения в 2001 г. единого социального налога, когда тариф для работающих граждан был установлен в размере 1% от выплат, начисленных в виде оплаты труда по всем основаниям. Соответствующий закон предлагаем ввести в действие с 2008 г.

Любая страховая система должна иметь резерв средств для поддержания своей финансовой устойчивости. В законодательстве об обязательном пенсионном страховании предусмотрено создание такого резерва, но за счет профицита средств. Поскольку в сложившейся ситуации на образование профицита рассчитывать не приходится, предлагаем ввести с 2008 г. дополнительный тариф страховых взносов для создания резерва.

Мы умышленно не предлагаем конкретного размера этого дополнительного тарифа, так как сначала надо определиться с направлениями использования средств резерва.

По нашему мнению резерв должен обеспечивать решение как минимум двух задач:

- возможность поддержания финансовой устойчивости пенсионной системы в течение достаточно длительного периода времени при сохранении постоянным тарифа страховых взносов;
- устойчивость системы в случае каких-либо макроэкономических и демографических потрясений.

Ввести дополнительный тариф для формирования резерва предлагаем одновременно с мерами по перераспределению тарифной нагрузки между субъектами пенсионного страхования, т.е. с 2008 г.

Последнее предложение в блоке тарифной политики на ближайшие три года заключается в переходе на финансирование базовой части трудовой пенсии за счет налогов, не связанных с фондом оплаты труда.

Базовая часть трудовой пенсии выполняет функцию гарантированного минимального пенсионного обеспечения для всех без исключения граждан, независимо от их трудового вклада и дохода (достаточно иметь стаж, равный пяти годам), и не имеет никакого отношения к страхованию.

ЕСН, предназначенный на ее финансирование, зачисляется в федеральный бюджет, однако целевого назначения после внесения соответствующих изменений в Налоговый кодекс он не имеет.

Вместе с тем, сейчас законодательно закреплена субсидиарная ответственность федерального бюджета по обязательствам ПФР. В этой ситуации экономически обоснованно перейти с 2007 г. к финансированию базовой части трудовой пенсии за счет налогов из федерального бюджета.

Дополнительным плюсом реализации этого предложения будет формирование у населения страны восприятия взносов на пенсионное страхование именно как персональных взносов, а не как обезличенных налогов.

Второй блок мероприятий, дополняющих тарифную политику, направлен на усиление страховых принципов в пенсионной системе.

Во-первых, при расчете размера накопленных пенсионных обязательств (трудовой пенсии) предлагается реализовать законодательное требование учета стоимости страхового года, необходимым условием которого является введение понятия «нормативной продолжительности страхового стажа», необходимого для назначения трудовой пенсии по старости.

Законом «О трудовых пенсиях...» необходимый для назначения пенсии по старости стаж снижен до 5 лет. Очевидно, что за столь короткий период, независимо от уровня заработной платы, человек не сможет сформировать пенсионный капитал, достаточный для получения достойной пенсии в течение 19 лет. Кроме того, он не выполнит свои солидарные обязательства перед нынешними пенсионерами.

Мы предлагаем вернуться к учету в пенсионной формуле страхового стажа и установить нормативную его продолжительность не менее 25 лет для мужчин и 20 лет для женщин. Если к моменту назначения пенсии застрахованное лицо не выработает этот стаж, размер пенсии будет уменьшен на соответствующий коэффициент.

Введение нормативной продолжительности стажа заставит людей, не выработавших его, либо продолжать работу после достижения пенсионного возраста, либо согласиться на более низкий уровень пенсии. Оба результата окажут положительное воздействие на состояние пенсионной системы.

Предложенная мера закономерно вытекает из нормативной стоимости страхового года и может рассматривать в качестве «мягкой» альтернативы такой непопулярной мере, как повышение пенсионного возраста. К тому же расчеты показывают, что эффект от увеличения пенсионного возраста мы получим лишь во время переходного периода за счет меньшего числа ежегодно выходящих на пенсию. Однако все забывают, что увеличивая возраст выхода на пенсию, мы увеличиваем период работы застрахованного лица, и следовательно, его пенсионный капитал в момент выхода на пенсию будет больше. Без изменения пенсионной формулы экономический эффект от такой меры будет нулевым.

Следующая мера касается корректировки знаменателя пенсионной формулы. В пенсионном законодательстве значение показателя ожидаемого периода получения трудовой пенсии по старости установлено на уровне 19 лет с переходным периодом с 12 лет в 2002 г. до 19 лет в 2013 г.

Наше предложение заключается в том, чтобы начиная с 2007 г. ежегодно устанавливать значение этого показателя (как для страховой, так и для накопительной частей пенсии) в соответствии со статистическими данными и прогнозируемым его значением на следующий год.

Следующее предложение в блоке мер, направленных на усиление страховых принципов, состоит в законодательном закреплении возмещения из Федерального бюджета полном объеме средств на финансирование нестраховых периодов. Это положение нужно распространять не только на периоды ухода за ребенком и службы в армии, но и на остальные. Кроме того, возмещение должно производиться исходя из размера предложенной нами нормативной стоимости страхового года.

Страховые принципы в пенсионной системе не могут быть полностью реализованы, пока в ней сохраняются значительные объемы обязательств по выплате досрочных пенсий по условиям труда, не обеспеченных уплаченными взносами. Считаем необходимым ввести в действие законопроекты по профсистемам не позднее 2006 г., доработав их с учетом высказанных нами ранее замечаний, т.е. при условии:

- полного сохранения пенсионных прав застрахованных лиц, приобретенных в распределительной системе до 1 января 2006 г.;
- формирования профессиональной пенсии на уровне среднего размера трудовой пенсии по старости.

Меры тарифной политики и оптимизации структуры пенсионных обязательств необходимо дополнить мероприятиями по совершенствованию системы управления пенсионным страхованием. Для этого в ближайшее время (не позднее 2007 г.) следует принять соответствующий федеральный закон, который урегулирует все правовые аспекты деятельности ПФР.

Для повышения достоверности актуарных оценок и обеспечения актуарных и бюджетных расчетов максимально полной информацией необходимо до конца текущего года решить вопрос с созданием в ПФР актуарной службы, охватывающей все регионы.

Не позднее 2006 г. должен быть принят закон «Об актуарном оценивании системы обязательного пенсионного страхования», в котором необходимо не только установить обязательность проведения актуарного оценивания ПФР, но и закрепить норму об учете актуарных рекомендаций при подготовке законов о бюджете ПФР, тарифах страховых взносов, индексации пенсий и расчетного пенсионного капитала и по другим аналогичным вопросам.

Реализация предложений, касающихся актуарного оценивания, будет способствовать принятию экономически обоснованных решений, что естественно повысит уровень управляемости пенсионной системы.

Наконец, *последняя группа мероприятий*, включаемая в комплекс первоочередных мер по стабилизации финансового положения пенсионной системы, касается решения вопросов погашения задолженности страхователей по уплате взносов и ЕСН.

Например, только за 2003 г. получили на свои лицевые счета менее половины от начисленных страховых взносов 7,57 млн. человек, из них за 1,08 млн. человек (14,3%) страхователями вообще не производилась уплата взносов.

Рост задолженности приводит к потерям пенсионных прав у всех застрахованных, как из-за прямого недопоступления средств на их пенсионные счета, так и вследствие недоиндексации расчетного пенсионного капитала и уже назначенных пенсий.

Внесение в ближайшие год-два изменений в законодательство для упрощения процедур взыскания задолженности позволит хотя бы частично решить эту проблему.

Предложенные мероприятия действительно возвращают пенсионную систему в финансово устойчивое положение. В подтверждение своих слов приведем результаты актуарных расчетов по варианту, учитывающему часть перечисленных выше предложений.

Вариант предусматривает:

- введение с 2008 г. единого тарифа страховых взносов для всех страхователей — 20% (из них 4% — на финансирование накопительной части трудовой пенсии для лиц 1967 г.р. и моложе);
- отмена регрессивной шкалы и ежегодное установление верхней границы заработка, при превышении которой взносы не взимаются. Это может рассматриваться как один из вариантов индексации шкалы регрессии;
- введение нормативной стоимости страхового года — в 2006 г. ее размер составит 13 тыс. рублей;
- установление размера фиксированного платежа для самозанятых категорий застрахованных, равным нормативной стоимости страхового года;

- перевод базовой части пенсии в систему государственного пенсионного обеспечения и финансирование ее из федерального бюджета за счет общих налоговых поступлений;
- в связи с введением нормативной стоимости страхового года и нормативной продолжительности страхового стажа предполагалось, что часть застрахованных лиц будет выходить на пенсию в более позднем возрасте.

Результатом реализации этого сценария станет полная ликвидация дефицита бюджета ПФР, причем к 2015г. профицит возрастет до 681 млрд. рублей против дефицита в 888 млрд. рублей в действующих условиях. При этом к 2015 г. соотношение среднего размера трудовой пенсии с ПМП будет составлять 1,97 раза, а в 2020 — 2,6 раза. Коэффициент замещения будет снижаться, но не столь быстро как при сохранении существующих норм пенсионного законодательства: в 2020 г. он составит 19,8% средней заработной платы в экономике.

При этом не предусматривается решение ряда других не менее важных вопросов, например, установления дополнительного тарифа для финансирования льготных пенсий по условиям труда, компенсации из федерального бюджета всех нестраховых периодов стажа в размере нормативной стоимости страхового стажа и ряд других. Тем не менее прогноз обещает достаточно стабильную ситуацию в пенсионной системе, значит направление выбрано верное.