

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



Экспертное мнение: современные проблемы пенсионной сферы

О.М. Колобаев,
Р.А. Кокорев

Накопительные принципы пенсионной реформы: попытка переосмысления

Введение

В течение последнего года разговоры о ходе пенсионной реформы приобрели отчетливо пессимистический характер. И представители пенсионного сообщества, и независимые эксперты, и даже представители государственных органов все чаще говорят о провале реформы и необходимости ее корректировки. Впрочем, диапазон мнений весьма широк: от «Пенсионная реформа стала крупнейшим на сегодня и наиболее успешным социальным проектом в Российской Федерации» (М.Ю. Зурабов, министр здравоохранения и социального развития РФ) до «Пересмотр пенсионной реформы должен обязательно сопровождаться оргвыводами — необходимо выяснить, кто несет ответственность за эту грандиозную аферу» (О.Г. Дмитриева, депутат Государственной Думы РФ).

Однако для того, чтобы определенно говорить о провале или успехе пенсионной реформы, нужно анализировать ее программу. Необходимо знать замысел реформы, знать ее рубежи и показатели, которые предполагается достигнуть. Но такой программы нет, или, по крайней мере, она не опубликована. Нельзя же, в самом деле, считать программой такие лозунги: «Результатом реформы должно стать создание современной, высокотехнологичной и эффективной системы пенсионирования граждан, которая определяла бы лицо социальной сферы России в XXI веке»¹.

Обнародованные в выступлениях руководителей ПФР цели — обеспечение финансовой устойчивости пенсионной системы и повышение уровня жизни пенсионеров уже в краткосрочной перспективе — сформулированы совершенно неконкретно. Все проводимые мероприятия и принятые до настоящего времени законодательные акты пока что свелись к изменению формулы расчета пенсии, выплачиваемой по линии обязательного пенсионного страхования, а не к реформированию пенсионной системы в целом². При этом пенсионерам ощутимо лучше жить не стало, а финан-

¹ *Источник:* сайт Пенсионного фонда России. <http://www.pfrf.ru>.

² Современный вариант накопительной пенсии еще очень долго не будет иметь сколько-нибудь существенного значения. Первые выплаты гражданам 1953 г.р. в 2013 г. даже при сохранении ставки их взносов в 2% от зарплаты составили бы 200—300 руб. в месяц; после того, как «средние возраста» были исключены из накопительной системы, эти выплаты станут вообще незаметными. Таким образом, первые результаты скажутся в 2022 (!) году, когда на пенсию выйдут женщины 1967 года рождения, — если к тому времени не будет повышен пенсионный возраст. А до тех пор практически все изменения сводятся к формуле расчета пенсии (исходя из суммы учтенных взносов).

совая устойчивость ПФР находится под большим вопросом. Условия формирования будущих пенсий также далеки от оптимальных.

И в этом смысле — в смысле понимания невозможности достижения поставленных целей (достойный уровень жизни пенсионеров) предложенными способами (реорганизация системы обязательного пенсионного страхования) — можно говорить о провале пенсионной реформы. С другой стороны, сложившуюся ситуацию можно рассматривать как результат, который позволяет сделать правильные выводы и произвести необходимую корректировку последующих действий.

Пенсионная реформа не может рассматриваться как косметический ремонт одной отдельной составляющей пенсионной системы или изменение формулы расчета одной и той же пенсии. Программа реформы должна обеспечить устранение главной угрозы — несбалансированности пенсионной системы в условиях, когда вследствие ухудшения демографической обстановки пенсионеры станут количественно преобладать над активной частью населения.

При разработке программы реформы государство должно четко определить уровень гарантий и ответственности, которые оно может взять на себя в процессе пенсионного обеспечения своих граждан. Одним из важнейших результатов реформы должна стать перестройка массового сознания. Необходимо убедить граждан, что достойный уровень жизни человека в старости есть предмет его заботы на протяжении всей жизни, что достойное будущее создается собственными руками, а задачей государства в вопросе пенсионного обеспечения являются обеспечение условий для формирования соответствующих пенсионных накоплений и обеспечение некоторого минимального уровня пенсий.

Одновременно должно быть обеспечено выполнение государством всех принятых на себя обязательств перед теми, кто уже не может влиять на уровень своего обеспечения в старости, — нынешними пенсионерами, в том числе проведение опережающей по сравнению с инфляцией индексации пенсий.

Настоящая статья в значительной мере основана на идеях, сформулированных Комитетом по пенсионным технологиям Национальной ассоциации негосударственных пенсионных фондов (НАПФ) при подготовке проекта законодательства о накопительном пенсионном страховании³. В процессе этой работы Комитет исходил из необходимости дальнейшего планомерного и глубокого реформирования пенсионной системы. Накопительное пенсионное страхование рассматривается Комитетом как важнейшая составляющая пенсионной системы России. Рассматриваемый в настоящей статье вариант построения пенсионной системы базируется на значительно более решительном внедрении накопительных принципов, чем предусмотрено нынешней моделью пенсионной реформы.

Авторы пользуются случаем для выражения глубокой благодарности коллегам по Комитету по пенсионным технологиям НАПФ: А.А. Бергу, А.В. Ревцову, Н.В. Давыдову, И.В. Кудрину, В.Ю. Михальчуку.

³ Накопительное пенсионное страхование. Проект законодательства / Под ред. А.А. Берга. М., 2005. См. также: <http://www.narfund.ru>.

Критика нынешней версии реформы

Одним из главных лозунгов, призванных обосновать реформу трудовых пенсий⁴, был лозунг ухудшения демографической ситуации, ставящего под угрозу способность пенсионной системы выполнять свои обязательства в долгосрочном плане. Борьба с этой угрозой предполагалась по двум основным направлениям. С одной стороны, в пенсионную систему был введен накопительный компонент, позволяющий обеспечить хотя бы частичное фондирование будущих пенсий. С другой стороны, в рамках распределительной системы (которая количественно преобладает над накопительной в части сбора денег и пока что полностью доминирует в части выплаты пенсий) была принципиально изменена пенсионная формула: пенсионные права оказались привязаны не к зарплате или трудовому стажу, а к сумме пенсионных взносов, поступающих за работника в Пенсионный фонд России на протяжении его трудовой жизни.

Вопрос о том, становится ли положение будущих пенсионеров (нынешних работников) лучше от этого изменения пенсионной формулы, мы рассмотрим ниже. А сейчас остановимся на вопросе о наполнении доходной части бюджета ПФР и соответственно его возможностей улучшать положение нынешних пенсионеров.

Если в первые годы реформы (2002—2004 гг.) бюджет ПФР сводился хотя и с небольшим, но все же с профицитом, то в 2005 г. Россия с огорчением услышала о дефиците своего Пенсионного фонда. В 2006 г. этот дефицит продолжает расти, и некоторые эксперты предрекают финансовый крах ПФР — кто к 2010, кто к 2012, кто к 2020 г. На самом деле, конечно, говорить о финансовом крахе ПФР не приходится до тех пор, пока существует субсидиарная ответственность государства по долгам ПФР и пока в России есть значительный профицит государственного бюджета, но сама тенденция действительно весьма тревожна.

Для обсуждения проблемы дефицита ПФР нужно определить, что мы понимаем под таковым в условиях субсидиарной ответственности государства. При формальном подходе к этому вопросу дефицит не кажется значительным: сумма доходов ПФР по Закону «О бюджете Пенсионного фонда РФ на 2006 год» (без учета накопительной части) запланирована в размере 1 трлн. 463 млрд. рублей, сумма расходов — 1 трлн. 483 млрд. рублей. Таким образом, дефицит составляет 20 млрд. рублей, или около 1,35% от расходной части бюджета. Это вроде бы немного и не дает оснований для паники.

Однако нас не интересует весь бюджет ПФР целиком, включающий и социальные пенсии, и пенсии военным, и ежемесячные денежные выплаты в рамках монетизации льгот. Мы рассматриваем трудовые пенсии и их обеспеченность доходами ПФР.

Проблема состоит в том, что в структуре доходов ПФР спрятаны субвенции, инъекции из федерального бюджета, про которые формально не говорится, что они направлены на покрытие дефицита. Если рассматривать собственно движение пенсионных денег — сколько выплачивается на трудовые пенсии, с одной стороны, и сколько собирается через Единый социальный налог для финансирования этих выплат, с другой стороны, — мы находим довольно значительный дефицит.

⁴ Мы не касаемся сейчас так называемого государственного пенсионного обеспечения, т.е. пенсий военнослужащим, госслужащим, социальных пенсий и т.п.

Согласно закону о бюджете ПФР на 2006 г., страховые взносы на финансирование страховой части трудовой пенсии составляют 617 млрд. рублей, а выплата страховой части трудовой пенсии — 680 млрд. рублей, значит, дефицит по этому направлению составляет 63 млрд. рублей. По базовой части трудовой пенсии расходы — 485 млрд. рублей, а вот чему равны доходы за счет той части ЕСН, которая приходит в ПФР опосредованно, через федеральный бюджет, — в этом законе в явном виде не указано. Здесь нам поможет закон «О федеральном бюджете на 2006 год», где указан Единый социальный налог, зачисляемый в федеральный бюджет, в размере 302 млрд. рублей. Значит, по базовой части «дырка» еще в 183 млрд., а в сумме — *дефицит в 246 млрд. рублей, или 23,1% от расходов на выплату трудовой пенсии*. При этом дефицит завуалирован такими названиями доходных статей ПФР, как «Средства, поступающие из федерального бюджета», или «Средства федерального бюджета, передаваемые ПФР в соответствии с законодательством РФ».

Ситуация стала такой не вчера и не сегодня. Все это прогнозировалось, когда в 2004 г. принималось политическое решение о снижении Единого социального налога (ЕСН), который якобы непосильным бременем ложился на отечественный бизнес и стимулировал выплату зарплат «в конвертах» и прочие некрасивые явления. Цена вопроса, грубо говоря, равна 8% от фонда зарплаты в год, так как финансирование базовой части в структуре ЕСН было снижено с 14 до 6% (без учета регрессивной шкалы ЕСН).

Однако, с одной стороны, это снижение не привело ни к увеличению «белых зарплат», ни к заметному увеличению собираемости налога, а с другой стороны, оно пробило брешь во всех пусть не очень точных, но все же предварительно просчитанных моделях функционирования Пенсионного фонда России, которые тестировались при запуске пенсионной реформы. Резкая смена правил игры уже на третьем году реформы, рассчитанной на десятилетия, выглядит непродуманным волюнтаризмом, но она, похоже, отражает истинное отношение государства к им же самим затеянной реформе.

Если еще при этом высшее руководство страны ставит политические вопросы об удвоении пенсий за несколько лет, если предлагается увеличивать выплаты Пенсионного фонда России безотносительно к росту доходов пенсионной системы, — то дальше уже вопрос о балансировании доходов и расходов ПФР уходит из экономической сферы и попадает в сферу политическую. В сущности, нет весомых аргументов против того, чтобы государство вливало в ПФР столько денег, сколько оно захочет, за счет каких-то других источников, формально не привязанных к пенсионным налогам. Есть лишние доходы от экспорта нефти или каких-то еще поступлений, — можно эти деньги передать пенсионерам.

Но такой подход подрывает систему пенсионного страхования, о чем говорят руководители Пенсионного фонда России уже около года. Страховые принципы, т.е. принципы взаимосвязи между пенсионными взносами, поступающими за человека в ПФР, и его будущей пенсией, оказываются под угрозой, если все большую долю в доходах ПФР, затраченных на выплату пенсий, будут занимать не страховые выплаты, а прямые инъекции из государственного бюджета. И решить эту проблему в рамках каких-то конкретных отдельных мелочей — немного подтянуть «пояс» ПФР, чтобы меньше расходов шло на свою собственную деятельность, или не-

много подтянуть собираемость налогов, или припугнуть тех работодателей, которые плохо платят, — по-видимому, не удастся. Нужны какие-то принципиально иные подходы к бюджетированию пенсий.

Принципиальная ограниченность «страховых принципов» в распределительной системе

Сегодня в рамках распределительной системы государство пытается сбалансировать пенсионные взносы, поступающие за работников, со своими обязательствами перед нынешними пенсионерами. Обязательствами, полученными в некоторой степени случайным образом или, точнее, в результате политических решений. Мы утверждаем, что это тупиковый путь, который надо не совершенствовать, а пересматривать. При этом следует понимать, что принципиально ограничены не страховые принципы как таковые (накопительная система строится также на страховых принципах), а их использование в распределительной схеме, точнее, попытки выстроить систему формирования *будущих* пенсий прежде всего из условий обеспечения выплаты *текущих* пенсий.

Давайте задумаемся. Сегодня большинство людей считает пенсию неким естественным правом пожилого человека, честно проработавшего большую часть своей жизни. Однако всякое право требования основывается на чьей-либо обязанности. Кто же оказывается обязанным лицом в пенсионных отношениях? Сегодня — общество, а точнее, государство как главный представитель общества. Логика (корни которой, несомненно, лежат в советском мировосприятии) такова: человек всю жизнь работал на общество — теперь общество должно ему обеспечить достойное существование.

Наверное, этот подход оправдан применительно к тем пенсионерам, которые всю свою трудовую жизнь проработали в социалистическом хозяйстве и именно в той экономической системе заработали свои пенсионные права. Государство что-то должно этим людям — и вот оно собирает определенные налоги и превращает их в пенсионные выплаты. Нынешние работники содержат работников прежних.

Но для рыночной экономики с преобладанием частной собственности логика должна измениться. Давайте рассуждать именно в терминах зарабатывания пенсионных прав, коль скоро речь идет именно о трудовых пенсиях, а не о социальном вспомоществовании типа пенсий по инвалидности или по потере кормильца. Если человек действительно *зарабатывает* свою пенсию, то не лучше ли, не честнее ли, не прозрачнее ли платить ему полную цену его труда, а уже из нее *откладывать* деньги на пенсию: часть — в обязательном порядке, часть — в добровольном? И в этом смысле распределительные пенсионные системы должны отступить перед системами накопительными.

Противопоставление этих систем не совсем правильно формулировать в терминах «солидарность поколений или ее отсутствие». Принцип «солидарности поколений» или, если угодно, «межпоколенческого трансферта», в пенсионной сфере полностью отменить нельзя: если пенсионер ест хлеб и пьет молоко, хотя уже не работает, то понятно, что это молоко и этот хлеб произвело для него другое поколение работающих. Вопрос в том, как определяется, на какое количество хлеба и молока имеет право этот пенсионер.

Распределительная система исходит из возможности установить справедливую (это очень важно!) и одновременно математически сбалансированную формулу, связывающую мою нынешнюю зарплату и мою будущую пенсию. Вариантов здесь может быть множество: от простой процентной взаимосвязи между последней зарплатой и пенсией (как это было в советское время или в России в 1990-е гг.) до формирования условного «пенсионного капитала» на основе учета пенсионных взносов, уплаченных за меня в течение моей трудовой жизни (как это делается сейчас применительно к страховой части трудовой пенсии). Но так или иначе, я сегодня отдаю свои (или почти свои) деньги государству в обмен на его обязательства содержать меня в будущем. Только вот обязательства эти — безотносительно к определению их размера — нефондированные: им не противостоят никакие отложенные «в копилку» деньги. Источником выплаты моей пенсии являются пенсионные взносы будущих работников, в отношении которых я, вообще говоря, не могу быть уверен — а удастся ли их собрать в принципе.

Рассуждая здраво, следует признать, что долгосрочное балансирование взносов с нынешних работников и пенсионных прав прежних работников (суть нынешних пенсионеров) просто-напросто математически невозможно в условиях столь неопределенного и столь изменчивого мира, в котором мы живем. Можно только бесконечно пересматривать параметры балансирующего уравнения (вернее, системы уравнений), все время подгоняя их под происходящие изменения, но нельзя обеспечить ни устойчивость этой системы (по крайней мере, в условиях постоянно ухудшающегося соотношения между занятыми и пенсионерами), ни справедливость вносимых изменений в глазах всех заинтересованных лиц.

Напротив, накопительная система исходит из того, что часть заработка гражданина на протяжении всей его трудовой жизни откладывается и инвестируется в какие-то приносящие доход активы. Куда именно — в ценные бумаги, в банковские вклады, в недвижимость — это вопрос второй, важно только, что инвестиции должны быть как достаточно доходными, так и достаточно надежными. К моменту выхода на пенсию гражданин располагает — нет, не живыми деньгами, а финансовыми активами, которые по своей природе также представляют собой определенные права требования, как и пенсионные права в распределительной пенсионной системе⁵. С той лишь разницей, что:

- а) эти права более четко и строго учтены, чем права требования к государственному пенсионному фонду;
- б) процесс их формирования был более прозрачным;
- в) процесс их формирования был более конкурентным (финансовые институты конкурировали за право управлять моими деньгами), что позволяет надеяться на более качественное обслуживание;
- г) риски, связанные с этими правами, более широко диверсифицированы по разным экономическим агентам;
- д) механизмы прироста стоимости были рыночными, а не волюнтаристскими (в отличие от индексации страховых взносов в ПФР).

⁵ Строго говоря, эти финансовые активы находятся не в собственности гражданина, а в собственности накопительного пенсионного фонда, по отношению к которому, в свою очередь, гражданин имеет права требования. Но, во всяком случае, каждому рублю обязательств накопительного пенсионного фонда перед гражданином сопоставлен конкретный актив.

Поэтому и необходимо разорвать порочный круг распределительных принципов. Страховая система должна быть накопительной. Распределительную и накопительную составляющие необходимо разделить, заменив механизм их взаимодействия на рыночный принцип заимствования (см. ниже).

Задачи государства в пенсионной реформе

Мы полагаем, что в процессе проведения пенсионной реформы государство должно решить следующие задачи.

1. Обеспечить гарантированный минимальный уровень пенсионного обеспечения для любого гражданина России независимо от уровня его доходов.

2. Создать условия для формирования населением достаточных пенсионных накоплений, как путем введения обязательных платежей, так и путем развития пенсионного самообеспечения граждан на основе стимулирования социального партнерства и индивидуальной инициативы.

3. Обеспечить полное выполнение обязательств государства перед нынешними пенсионерами, включая опережающую по сравнению с инфляцией индексацию пенсий.

Наши основные предложения сводятся к следующему:

- распределительная система сохраняется как уравнительная, она должна обеспечивать социальный минимум (первый уровень пенсионной системы); источник ее финансирования — либо специальный пенсионный налог, либо общие доходы бюджета;
- второй уровень образует обязательная страховая накопительная система, финансируемая либо за счет работодателя и работника, либо только за счет работника (это вопрос не столько экономический, — поскольку при уплате страховых взносов работодателем эти взносы объективно становятся для него частью цены труда, — сколько социальный, политический и психологический);
- третий уровень — добровольное пенсионное страхование как за счет работодателя (корпоративные пенсионные программы), так и за счет самих работников.

Накопительная пенсионная система должна быть четко отделена от распределительной. Последняя остается за государством, но ее масштабы и значение должны постепенно снижаться. А накопительная система в обеих своих ипостасях — как обязательная, так и добровольная — должна реализовываться через частные финансовые институты. Конечно, при серьезном регулировании и контроле со стороны государства.

Для эффективного целеполагания и проверки достижения целей реформы устанавливаются три индикаторные точки:

а) *прожиточный минимум пенсионера*. Выплата пенсии такого размера должна производиться из бюджета каждому гражданину, не получающему других видов государственных пенсий (базовая пенсия);

б) пенсия, соответствующая *коэффициенту замещения 40%* (в сумме с базовой), причем не как отношение размера средней пенсии по России к размеру средней заработной платы, а для каждого пенсионера в отдельности. Формирование такой пенсии должно обеспечиваться системой обязательного пенсионного страхования (для некоторого установленного законодательно модельного режима накопления, аналогичного принятому

в Конвенции Международной организации труда понятию «типичного получателя»).

в) Общая сумма пенсионных выплат, соответствующая *коэффициенту замещения 75%*. Формирование такого размера пенсионных выплат в дополнение к первым двум должно обеспечиваться системой добровольного пенсионного страхования. Указанный размер коэффициента замещения (также для модельного режима накопления) должен явиться ориентиром для формирования системы налоговых льгот, устанавливаемых для различных видов ДПС и стимулирующих участие в них работодателей и самих работающих.

Такой подход позволяет рассматривать пенсионную систему в комплексе как единое целое. Подробнее об этих трех индикаторах рассказывается ниже.

Социальный минимум

Понятие гарантированного минимального уровня пенсий фактически уже введено в действующей пенсионной системе. В законе о трудовых пенсиях эта величина (минимальная сумма страховой и базовой частей) была установлена на уровне 660 рублей. После повышения размера базовой пенсии до величины 900 рублей, минимальная сумма устанавливаться перестала — функции гарантированного минимального уровня пенсионного обеспечения полностью перешли к базовой части трудовой пенсии.

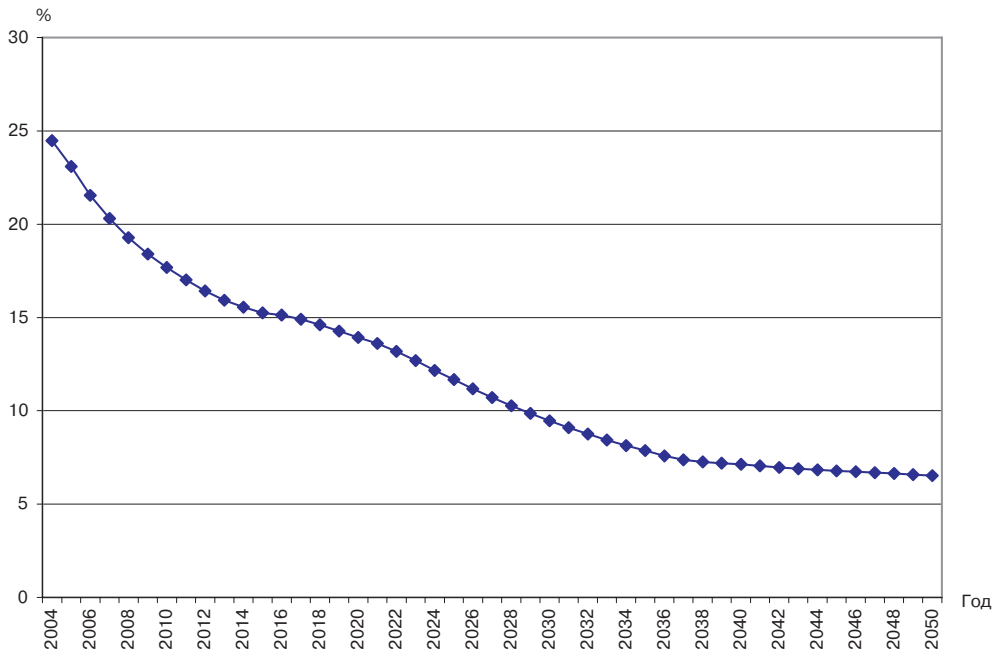
Задача повышения гарантированного минимального уровня пенсионного обеспечения в ходе проведения пенсионной реформы решалась, пожалуй, наиболее успешно. Если за период с 2000 по 2005 г. отношение среднего размера назначенной пенсии к прожиточному минимуму пенсионера выросло в 1,7 раза, то за тот же период отношение минимального размера пенсии по старости к прожиточному минимуму выросло в 2,94 раза. Однако тот факт, что размер базовой части (1035 рублей с 01.04.2006) и теперь не превышает половины величины среднего по России прожиточного минимума пенсионера, говорит о том, что на такой минимальный уровень пенсионного обеспечения нельзя даже существовать.

По нашему мнению, необходимо установить *всеобщую государственную базовую пенсию*, предоставляемую всем гражданам, имеющим право на обязательное пенсионное страхование (т.е. за исключением тех, кто получает другие виды государственных пенсий), размер которой обеспечивал бы им средства, минимально достаточные для существования. Размер такой пенсии должен быть законодательно привязан к прожиточному минимуму пенсионера, в силу чего она должна выплачиваться по плоской шкале, а источником ее финансирования должны являться налоги, т.е. средства федерального бюджета.

Для обеспечения выплаты такой базовой пенсии всем гражданам пенсионного возраста необходимы средства, составляющие в 2006 г. около 21,5% от фонда заработной платы (см. график 1). С учетом опережающего роста заработной платы над инфляцией, отмечаемого в макроэкономическом прогнозе Минэкономразвития России, к 2015 г. для выплат пенсий в размере прожиточного минимума будет достаточно 15% фонда заработной платы. Эти средства, как уже было отмечено, могут собираться в виде специального пенсионного налога с работодателей (переосмысленный ЕСН) или выделяться из общих доходов бюджета.

График 1

**Размер требуемого ЕСН (в процентах от фонда зарплаты)
для финансирования базовой пенсии на уровне прожиточного минимума**



Источник: прогноз Минэкономразвития России, собственные расчеты.

На этом, по нашему мнению, в новой пенсионной системе денежные обязательства государства должны заканчиваться. От прежних пенсионных систем на переходный период останутся еще обязательства перед нынешними пенсионерами и вопрос с накопленными пенсионными правами по страховой части трудовых пенсий, о чем будет сказано ниже.

Как добиться нормальной пенсии

Наиболее существенным показателем удовлетворенности пенсионера размером его пенсии считается коэффициент послетрудового замещения утраченного заработка, который определяется как отношение суммарной величины всех видов пенсий, получаемых человеком, к величине его последнего заработка.

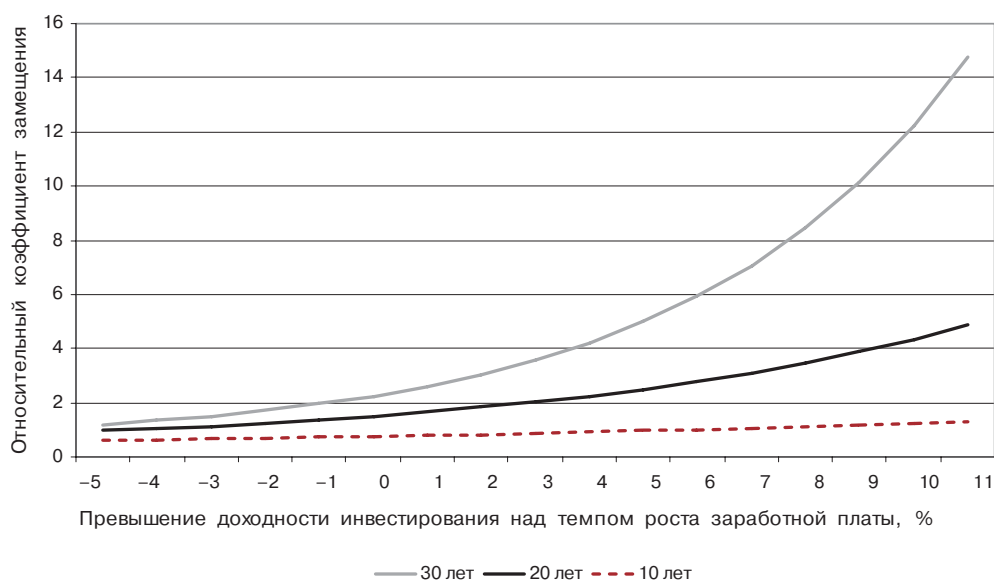
Минимальные стандарты пенсионного обеспечения по старости установлены Конвенцией № 102 Международной организации труда (МОТ). Для «типичного получателя» (мужчина с женой пенсионного возраста) пособие по старости должно быть не менее 40% последнего заработка. Открытый для подписания 6 ноября 1990 г. Европейский кодекс социального обеспечения предусматривает увеличенные по сравнению с Конвенцией МОТ нормативы — 50% для одинокого получателя и 65% для «типичного получателя, имеющего иждивенца определенного возраста».

Отметим, что по советскому пенсионному закону 1990 г. устанавливалась пенсия в размере 55% при выработке установленного стажа (25 лет для мужчин и 20 лет для женщин), а максимальный размер пенсии в размере 75% мог быть достигнут при стаже работы 45 и 40 лет соответственно.

В накопительной системе значение коэффициента замещения прежде всего зависит от времени накопления и возраста выхода на пенсию (точнее, от расчетного срока выплаты пенсии), а также от соотношения роста заработной платы и доходности размещения пенсионных накоплений. На графике 2 приведена зависимость относительного коэффициента замещения (размер пенсии в процентах от последнего заработка при величине пенсионного взноса в 1% от заработной платы) от доходности инвестирования для мужчины, выходящего на пенсию в 60 лет, и для трех сроков накопления: 10, 20 и 30 лет.

График 2

Зависимость относительного коэффициента замещения от относительной доходности инвестирования



Источник: собственные расчеты.

Для стандартного режима накопления (время накопления 30 лет, доходность инвестирования — на 3% выше процента роста заработной платы) относительный коэффициент замещения составляет 3,57. Таким образом, если исходить из приемлемого для человека уровня послетрудового замещения утраченного заработка 75%, то мужчина, выходящий на пенсию в 60 лет, для достижения требуемого уровня пенсии должен 30 лет отчислять на свое пенсионное обеспечение 21% заработка.

Однако некоторую часть коэффициента замещения будет обеспечивать базовая пенсия (см. график 3). Отношение прожиточного минимума пенсионера к средней зарплате по России колеблется в пределах 0,2—0,3. Поэтому для работника, имевшего заработную плату, вдвое превышающую среднюю по стране, коэффициент замещения за счет базовой пенсии составит от 10% до 15%. С учетом базовой пенсии суммарный процент отчислений для достижения 75%-ного замещения составит для такого работника 16—18% заработка.

График 3



Источник: собственные расчеты.

Теперь попытаемся сформулировать подходы к решению отдельных вопросов его регулирования. Первым вопросом является *соотношение между обязательным и добровольным накопительным пенсионным страхованием (НПС)*.

Было бы неправильным поставить единственной социальной гарантией в вопросах пенсионного обеспечения только базовую пенсию на уровне прожиточного минимума. *Для любого трудоспособного человека необходимо законодательно установить обязанность отчислять некоторую часть заработка на пенсионный счет накопительной системы, открытый по его выбору в одном из накопительных пенсионных фондов.*

Отчисление от 7 до 10% заработка даст человеку, получавшему заработную плату, вдвое превышающую среднюю по стране, пенсию в размере 40% заработка. При таком нормативе отчислений на обязательное НПС пенсионное обеспечение почти 75% работающих будет удовлетворять требованиям Конвенции МОТ уже за счет обязательного пенсионного страхования (см. ниже график 4). Исходя из этих соображений, в проекте законодательства, разработанном Комитетом по пенсионным технологиям НАПФ, приняты отчисления на накопительную часть трудовой пенсии в размере 10% от заработка.

Не менее важным вопросом является *порядок уплаты страховых взносов на обязательное пенсионное страхование*. Кто будет оплачивать страховые взносы на пенсионное страхование — работодатель или работник, — это ключевой вопрос пенсионной реформы. *Если целью реформы является кардинальное изменение общественного сознания, то необходимо переходить на уплату страховых взносов самим застрахованным лицом*. Именно такой подход заложен в проекте законодательства, разработанном нашим Комитетом.

Конечно, для такого решения вопроса необходимо разовое увеличение заработной платы на 10%, т.е. на величину страховых взносов, перечис-

ляемых на обязательное пенсионное страхование. Тогда после уплаты страховых взносов размер зарплаты не уменьшится.

Не представляет труда вопрос администрирования таких страховых взносов. Он уже решен при уплате налога на доходы физических лиц. На работодателя возлагаются обязанности налогового агента, и законодательно определяются его обязанности по начислению и перечислению страховщикам установленных страховых взносов (в нашем проекте законодательства такой работодатель назван «плательщиком», чтобы подчеркнуть, что обязанности плательщика установлены не Налоговым кодексом, а пенсионным законодательством).

В результате застрахованное лицо ежемесячно, при получении расчета по своей заработной плате, узнаёт о размере средств, перечисленных на пенсионное страхование. Это дает возможность обеспечить контроль за перечислением страховых взносов со стороны самого заинтересованного лица — будущего пенсионера.

Переход на уплату страховых взносов самим работником позволяет также обеспечить последовательное предоставление налоговых льгот и исключить перекрестное финансирование отдельных составляющих будущей пенсии. Для этого расчет страховых взносов на обязательное накопительное пенсионное страхование должен проводиться после уплаты страховых взносов на добровольное НПС (чтобы страховые взносы на обязательное НПС не уплачивались за счет взносов на добровольное НПС), а расчет налога на доходы физических лиц — после уплаты страховых взносов на обязательное НПС (чтобы страховые взносы на накопительное пенсионное страхование не облагались НДФЛ).

Главным возражением против принятия такого решения является опасение, что работодатели не выполнят требование о соответствующем повышении заработной платы. По нашему мнению, здесь главную роль должно сыграть государство. И не столько в вопросах организации строгого контроля со стороны соответствующих трудовых инспекций, сколько в безусловном и разовом повышении заработной платы работникам бюджетной сферы. Если такое мероприятие будет разово выполнено для 25—30% всех работающих, то за предприятиями бюджетной сферы неизбежно последуют и частные предприятия. При этом роста инфляции не произойдет, так как этот рост зарплаты не увеличит располагаемых доходов населения — он будет немедленно связан пенсионными взносами.

О рыночных принципах взаимодействия распределительной и накопительной систем

В процессе реформирования пенсионной реформы важную роль играет упорядочение финансовых отношений между распределительной и накопительной составляющими пенсионной системы.

В настоящее время обязательства распределительной системы состоят из следующих частей.

1. Обязательства по выплатам уже назначенных пенсий (базовая и страховая части).

2. Отложенные обязательства по выплате базовой части трудовой пенсии, которые будут возникать по мере оформления пенсии следующим поколениям работников, достигавшим пенсионных оснований.

3. Отложенные обязательства в виде накопленных пенсионных прав по страховой части трудовой пенсии, соответствующие расчетному пенси-

онному капиталу застрахованных лиц по состоянию на 1 января 2002 г., определение точного размера которых будет производиться в момент назначения застрахованному лицу трудовой пенсии.

4. Отложенные обязательства в виде накопленных пенсионных прав по страховой части трудовой пенсии, сформированные за счет перечисления страховых взносов на финансирование страховой части трудовой пенсии после 1 января 2002 г. и учтенные в виде записей на лицевых счетах в ПФР.

Первые два вида обязательств должны быть сохранены за распределительной системой и финансироваться из бюджета РФ. Два последних же должны быть оформлены в виде государственного долга и переданы в накопительную систему обязательного пенсионного страхования. Погашение этого долга должно быть увязано с возникновением потребности в выплате по этим обязательствам.

Распределительная система должна обеспечить выплату пенсий нынешним пенсионерам до полного выполнения обязательств перед ними и выплату базовой пенсии в размере установленного социального минимума. Выплату всех других видов пенсии (обязательной и добровольной) с момента передачи обязательств должны осуществлять накопительные пенсионные фонды, в которые будут переданы обязательства перед конкретным застрахованным лицом.

Финансирование выплат из распределительной системы в размере установленного социального минимума должно финансироваться из бюджета (как правило, за счет ЕСН).

Финансирование выплат нынешним пенсионерам в размерах, превышающих установленный минимум, должно производиться путем заимствований, в том числе — у накопительной пенсионной системы посредством выпуска государственных долговых обязательств и размещения их в накопительных пенсионных фондах на рыночных принципах. Принципиально важно здесь то, что все взаимоотношения между субъектами пенсионной системы должны строиться только в соответствии с принципами финансового рынка.

В данном случае мы успешно подражаем барону Мюнхгаузену, который при необходимости мог себя вытащить из болота за волосы. В самом деле, часть средств, который инвестируются в рамках накопительной пенсионной системы, неизбежно будет вкладываться в низкодоходные, зато высоконадежные финансовые инструменты — государственные облигации. Иными словами, государство берет деньги у нынешних работников для выплат нынешним пенсионерам, но все аккуратно оформляет через выпуск и продажу своих ценных бумаг.

Тогда государство, кроме ЕСН в чистом виде, получает еще один стабильный источник финансирования пенсионных выплат (сейчас — всех, а потом — только базовой пенсии). А «личный пенсионный фонд» каждого человека окажется сбалансированным, поскольку все заимствования из этого фонда со стороны государства покрыты надлежащим образом оформленными государственными обязательствами. Ну, а количество денег, отданных государству, будет зависеть от условий заимствования, а также от искусства управляющих пенсионными накоплениями.

Получилась такая схема:

- ЕСН рассчитан с учетом всего консолидированного бюджета государства для покрытия обязательств государства по выплатам в размере установленного социального минимума и никаким образом не отражается на счетах работника.
- Страховые взносы уплачиваются исключительно в накопительную систему и полностью учитываются на счете.
- Все заимствования из новой накопительной системы в старую распределительную делаются на рыночных принципах путем выпуска под эти заимствования соответствующих обязательств государства (на условиях, которые окажутся приемлемыми для накопительных фондов — иначе не купят).

При этом очень важно, что при построенной таким образом системе государству придется конкурировать за эти деньги с другими заемщиками в координатах «риск — доходность», а не просто перераспределять деньги так и туда, как ему заблагорассудится.

Очевидно, что при переходе на новую систему существенно изменятся функции Пенсионного фонда России, который будет обеспечивать выполнение обязательств перед нынешними пенсионерами до их полного выполнения, а также выплачивать базовую пенсию новым пенсионерам, но будет исключен из накопительной системы. Это изменение функций ПФР связано с наличием ярко выраженного конфликта интересов при проведении пенсионной реформы, связанного с пересечением слишком большого числа функций, возложенных на него. Естественно, что важнейшей задачей ПФР является обеспечение текущих пенсионных выплат. В угоду решения этой задачи руководство фонда готово принять (или, как сейчас, подсказать) решения, наносящие ущерб другим составляющим пенсионной системы.

Пересмотр функций ПФР становится еще более насущным в условиях административной реформы, поскольку в фонде пересекаются все возможные функции: нормотворческие (выпуск или согласование нормативных документов), контрольные (проведение проверок по уплате страховых взносов), регистрационные (персонифицированный учет), обслуживание граждан (выплата пенсий).

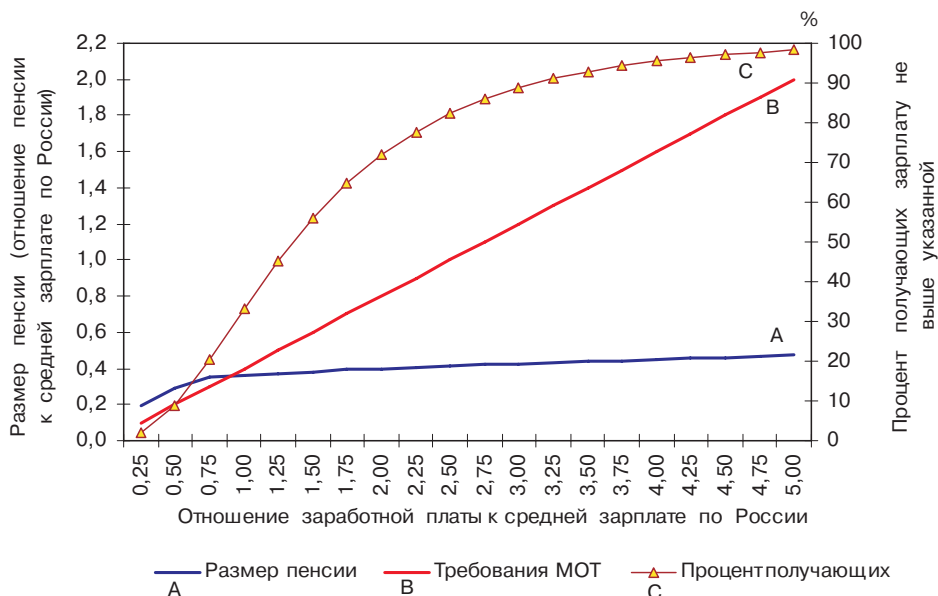
Ожидаемые результаты такого перехода представлены на графиках 4 и 5. Здесь приводятся результаты оценки выполнения требований Конвенции МОТ № 102 для нынешней системы трудовых пенсий и для системы, состоящей из базовой пенсии и накопительного пенсионного страхования с отчислением страховых взносов в размере 10%.

Линия *A* иллюстрирует отношение фактической пенсии человека к средней зарплате по России в зависимости от его фактической зарплаты, линия *B* — требования Конвенции МОТ о коэффициенте замещения в 40% (левая вертикальная шкала). Линия *C* имеет справочный характер и показывает долю работников, получающих зарплату (в относительном выражении — через среднюю зарплату по России) не выше определенного уровня: например, зарплату, не превышающую 2 средних по России, получают 71,9% работающих (правая вертикальная шкала).

Расчет на графике 4 сделан для условий, соответствующих началу 2007 г. При среднем размере заработной платы 8500 рублей размер пенсии не превысит 4000 рублей. Требования МОТ выполняются только для ра-

График 4

Выполнение требований МОТ в нынешней пенсионной системе России (расчет для 2007 г.)

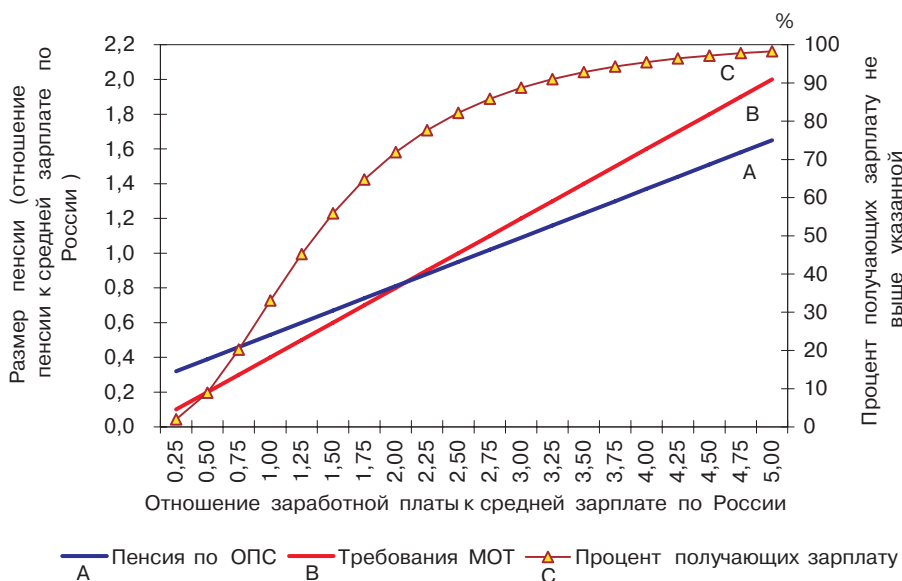


ботающих, средняя заработная плата которых не превышает средней зарплате по России (33,8% работающих).

Расчет на графике 5 выполнен для относительного коэффициента замещения равного 2,8 (это соответствует времени накопления 30 лет при превышении доходности над темпом роста заработной платы 1,5%, или времени накопления 23 года при соответствующем превышении доходности в 4%). В этих условиях нормативы МОТ выполняются для работаю-

График 5

Выполнение требований МОТ для предлагаемой модели обязательного накопительного пенсионного страхования



щих, средняя заработная плата которых не превышает двух средних зарплат по России (72% работающих).

Добровольное пенсионное страхование

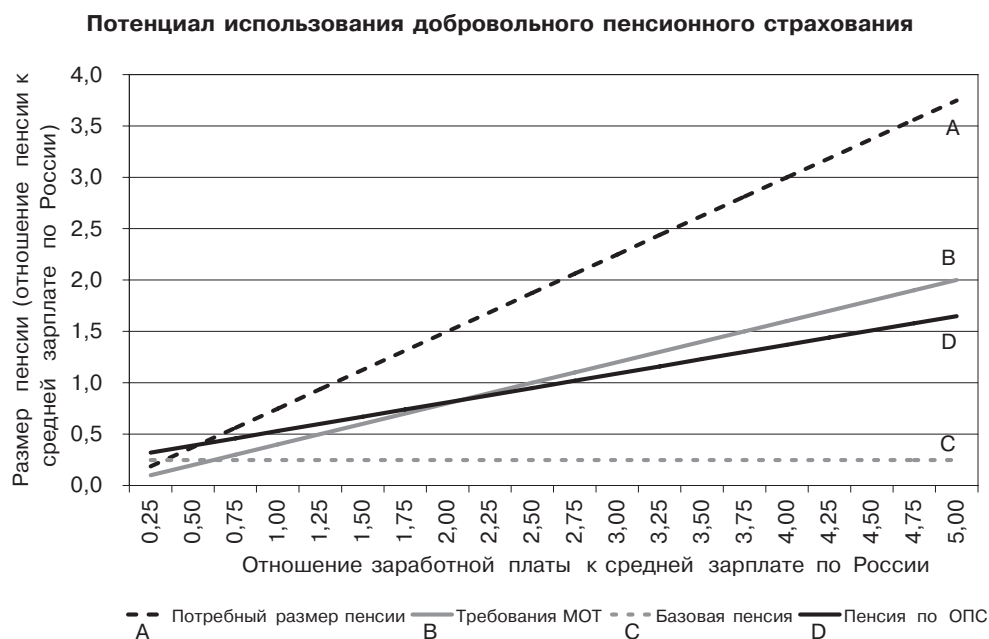
Для того, чтобы достигнуть уровня обеспеченности пенсионеров, определенного Европейским кодексом социального обеспечения, а тем более уровня коэффициента замещения 75% (на графике 6 — потребный размер пенсии), необходимо всемерно развивать все формы добровольного пенсионного страхования, такие, как пенсионные программы предприятий и самостоятельное формирование гражданами своей будущей пенсии.

На графике 6 мы сравниваем размеры различных видов пенсий. Базовая пенсия принята на уровне прожиточного минимума пенсионера (четверть средней зарплаты по стране). Расчет размера пенсии по обязательному накопительному пенсионному страхованию выполнен для относительного коэффициента замещения, равного 2,8 (см. комментарий к графику 5). В сумме с базовой пенсией получится линия пенсии по ОПС.

Расстояние между линией пенсии по ОПС и линией потребной пенсии показывает размер дополнительных накоплений, которые должен сделать человек в системе добровольного НПС, чтобы иметь достойную пенсию. Эта величина растет с ростом заработной платы, но ведь у работников с такой зарплатой и больше возможностей для накопления.

Чтобы обеспечить такие накопления, должны быть созданы условия для стимулирования участия предприятий и граждан в добровольном пенсионном страховании. Поскольку любое стимулирование связано с предоставлением в какой-либо форме налоговых льгот и, соответственно, временными потерями для бюджета, необходимо определиться с размерами страховых взносов на пенсионное обеспечение (или ожидаемыми размерами пенсий), подлежащими такому льготированию.

График 6



Исходя из высказанных выше предположений о потребном размере пенсии, государство должно стимулировать добровольное внесение страховых взносов в размере 10—12% от суммы доходов. Именно такой уровень страховых взносов по добровольному НПС, по нашим оценкам, может позволить достичь суммарного размера всех пенсий в 75% от заработка.

Отметим особую важность корпоративных пенсионных систем для развития добровольного пенсионирования. Негосударственное пенсионное обеспечение исторически развивается в России прежде всего как корпоративное. Более 90% пенсионных взносов на добровольное пенсионное обеспечение все эти годы вносилось и вносится юридическими лицами.

Только работодатель, используя солидарный счет предприятия, может решить важнейшую социальную задачу переходного периода — обеспечить достойной пенсией работников старшего предпенсионного возраста, которые положили всю свою жизнь на становление и развитие данного предприятия и которые теперь в силу коренных недостатков действующей пенсионной системы вынуждены встречать старость с пенсией в 5—10 раз ниже своего последнего заработка. Напомним, что при организации пенсионной реформы государство с самого начала отказалось от решения этой задачи, сразу исключив граждан предпенсионного возраста из накопительной системы.

При пенсионном взносе, составляющем 12% от фонда оплаты труда, средства, аккумулированные на солидарном счете предприятия в течение уже первого года, дают возможность сразу полностью фонтировать дополнительную пожизненную пенсию в размере 20% от заработной платы для увольняемых работников, если их число составляет до 5% от численности работников.

Однако участие работодателя в добровольном пенсионном обеспечении не является простой благотворительностью. Пенсионная программа для него — это прежде всего средство решения кадровых вопросов. Используя дополнительную пенсию как рычаг воздействия, он может способствовать либо закреплению кадров, либо, при необходимости, их ускоренной ротации.

Решение важной социальной задачи — повышение жизненного уровня пенсионеров, одновременное с решением кадровых вопросов, является весьма ценным эффектом участия работодателей в добровольном пенсионном обеспечении. Именно поэтому необходимо создать такой налоговый режим, который делал бы для работодателя более предпочтительной уплату страховых взносов на добровольное НПС по сравнению с уплатой той же суммы в форме заработной платы. И уж тем более недопустимо при разработке налогового законодательства вводить налоговые ограничения на какие-либо виды пенсионных схем или методы учета пенсионных обязательств, если они прямо не запрещены пенсионным законодательством.

Невозможность достичь поставленных целей (обеспечение достойного уровня жизни пенсионеров) предложенными способами (реорганизация только системы обязательного пенсионного страхования) постепенно находит понимание и у чиновников, ответственных за проведение реформы. Руководством как Пенсионного фонда России, так и ФСФР все чаще высказывается мнение о необходимости развития добровольных частных пенсионных систем. Настораживает лишь то, что пока эти частные систе-

мы рассматриваются только с позиций формирования финансового рынка, а их социальная направленность совершенно не учитывается. Перекося финансовых вопросов по сравнению с социальными демонстрирует и сформированная система государственного регулирования деятельности негосударственных пенсионных фондов.

Предложения по изменениям в законодательство

Поскольку данный материал посвящен скорее обоснованию необходимости реформирования пенсионной реформы, чем изложению позитивной программы изменений в законодательстве, мы не останавливаемся здесь на подробном изложении модельного законодательства о накопительном пенсионном страховании, разработанном Комитетом по пенсионным технологиям НАПФ. Тех, кто заинтересуется подробностями и деталями, мы адресуем к книге «Накопительное пенсионное страхование. Проект законодательства» под редакцией А.А. Берга [М., 2005].

Вкратце же основные принципы этого модельного законодательства следующие.

1. Единственный закон № 75-ФЗ «О негосударственных пенсионных фондах» уже недостаточен с точки зрения оптимальной техники регулирования усложнившейся пенсионной сферы. Его должна заменить целая система из 4 или 5 законов:

- рамочный закон «О накопительном пенсионном страховании», регулирующий отрасль в целом;
- закон о НПФ как особой организационно-правовой форме юридического лица;
- закон об обязательном (трудовом) НПС, заменяющий законы № 167-ФЗ (частично), № 111-ФЗ и № 75-ФЗ (в части главы X.1);
- закон о добровольном НПС, развивающий нынешний закон № 75-ФЗ;
- возможно, также отдельный закон о профессиональном и территориальном НПС, заменяющий пока не принятый закон «О профессиональных пенсионных системах».

2. Необходимо совершенствование базового понятийного аппарата и юридической техники, уточнение терминологии. В частности, предлагается уйти от самого термина «негосударственный пенсионный фонд», заменив его на «накопительный пенсионный фонд» (с сохранением той же аббревиатуры НПФ), а «негосударственное пенсионное обеспечение» заменить на «накопительное пенсионное страхование». Нуждаются в более точных определениях понятия «пенсионные резервы», «пенсионные накопления», «собственное имущество НПФ», и т.д.

3. Очень важно четкое определение прав, обязанностей и ответственности участников добровольного пенсионного страхования, особенно в корпоративных пенсионных программах, должное регулирование пенсионного договора и обязательств, возникающих из него. С этими вопросами неразрывно связано полноценное правовое регулирование пенсионных счетов.

4. Необходимо уточнение правового статуса НПФ как особой организационно-правовой формы юридического лица.

5. НПФ не могут становиться действительно массовым финансовым институтом, пока не будет выстроена многоуровневая система гарантий исполнения их обязательств, — как на законодательном уровне, так и на

уровне каждого конкретного фонда. Необходимы качественно новые подходы к риск-менеджменту НПФ.

6. В системе обязательного накопительного пенсионного страхования функции страховщиков должны быть полностью переданы НПФ, тогда как ПФР должен сосредоточиться на обслуживании распределительной пенсионной системы (о чем подробно говорилось выше).

Хочется обратить внимание, что соответствующие проекты законов готовы, причем они характеризуются высокой степенью взаимосвязанности и системности. Однако никакого продвижения их в Правительстве и в Думе, к сожалению, не происходит, хотя прошел уже почти год с момента публикации проектов.

Заключение

Реализация пенсионной реформы продолжается в весьма противоречивых условиях. По нашему мнению, сама постановка вопроса — провалилась она или нет, — неправомерна. Последствия проведения реформы могут быть оценены еще не скоро. Хочется верить, что победит уверенность в необходимости ее последовательной реализации.

А пока характерной особенностью является охлаждение интереса к проведению пенсионной реформы со стороны руководства государства, непоследовательность действий государственных органов, появление совершенно уродливых проектов «добровольного присоединения к обязательной пенсионной системе» и полное устранение государственных органов от вопросов разъяснения целей реформы, формирования у граждан активной позиции в вопросах пенсионных накоплений.

Изменение массового сознания — медленный и кропотливый процесс. Мы уже привыкли думать, от чего зависит наша зарплата, научились элементарно разбираться в банковских депозитах, следить за курсом доллара. Накопление собственной пенсии — это еще один навык, которым надо овладеть. Выработка этого навыка, приобретение таких знаний — одна из ближайших задач пенсионной реформы.

Хочется верить, что полученный опыт позволит сделать правильные выводы и произвести необходимую корректировку действий.