Российская академия народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте Российской Федерации

В.С. Назаров

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПЕНСИОННОЙ РЕФОРМЫ

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА:
между кризисом и модернизацией

Владимир Станиславович Назаров

Актуальные проблемы пенсионной реформы

Серия «Экономическая политика: между кризисом и модернизацией»

Текст предоставлен правообладателем
http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=19412121
Актуальные проблемы пенсионной реформы / В.С. Назаров. – М.: Издательство «» РАНХ, . 978-5-7749-0632-1: Дело; Москва; 2010
ISBN 978-5-7749-0632-1

Аннотация

Книга посвящена актуальным проблемам пенсионной реформы в России. Особое внимание уделяется оценке бюджетных последствий пенсионной реформы 2010 г., определению среднесрочных и долгосрочных вызовов пенсионной системе России, разработке подходов к обеспечению ее сбалансированности.

Книга может быть полезна для специалистов в области экономической политики, работников федеральных органов власти, широкого круга читателей, интересующихся вопросами пенсионного обеспечения.

Содержание

Введение 5
1. Анализ основных положений пенсионной реформы России, оценка бюджетных последствий их реализации 8
1.1. Особенности российской модели пенсионной реформы 8
1.1.1. Особенности пенсионной реформы 2002 года и последующих изменений (до 2010 года) 8
Конец ознакомительного фрагмента. 23

Владимир Станиславович Назаров

Актуальные проблемы пенсионной реформы

Проект выполнен в рамках тематики экспертного совета при Правительственной комиссии по повышению устойчивости развития российской экономики

Введение

Мировой экономический кризис существенно повлиял на стоимость финансовых активов, в которые вложены средства пенсионных накоплений. Глобальная рецессия создает определенные трудности и для функционирования распределительной пенсионной системы, так как рост безработицы и снижение уровня заработной платы приводят к симметричному сокращению взносов на обязательное пенсионное страхование. Во многих странах усилилась дискуссия по поводу изменения структуры пенсионной системы, изменения роли накопительной и перераспределительной составляющих пенсионного обеспечения.

На 2010–2011 гг. намечено проведение масштабной пенсионной реформы. Одним из важнейших нормативно-правовых актов, регулирующих изменения в данной сфере, стал Федеральный закон от 24 июля 2009 г. № 212-ФЗ «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования».

В долгосрочной перспективе успешность пенсионной реформы может столкнуться с риском дальнейшего ухудшения демографической ситуации. В кратко- и среднесрочной пер-

спективе проведение намеченных мер затрудняется последствиями мирового экономического кризиса. Так, планируемому существенному увеличению расходов пенсионной системы могут препятствовать жесткие ограничения финансирования из федерального бюджета, а рост фискальной нагрузки на фонд оплаты труда в 2011 г. способен существенно замедлить восстановление темпов экономического роста.

План пенсионной реформы 2010–2011 гг. практически не предусматривает изменений накопительной компоненты пенсионной системы. Вместе с тем мировой финансовый кризис выявил ряд проблем в накопительной пенсионной системе, а в Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р, повышение размера пенсий с учетом развития добровольных накопительных пенсионных сбережений до уровня, обеспечивающего достойную жизнь пенсионеров, представлено в качестве одного из запланированных результатов деятельности по направлению «развитие человеческого потенциала России».

Все вышесказанное обусловливает необходимость выявления наиболее актуальных проблем пенсионной реформы как по перераспределительной, так и по накопительной компоненте. К сожалению, до настоящего времени отсутствуют официальные расчеты по сбалансированности пенсионной системы в долгосрочной перспективе, которые бы учитыва-

ли все вышеназванные проблемы. Кроме того, отсутствуют оценки устойчивости финансовых институтов, осуществляющих инвестирование накопительной компоненты системы обязательного пенсионного страхования. Данное исследование ставит своей целью восполнить этот пробел.

1. Анализ основных положений пенсионной реформы России, оценка бюджетных последствий их реализации

1.1. Особенности российской модели пенсионной реформы

Условно можно выделить два этапа пенсионной реформы в современной России: реформа 2002 г. и реформа 2010 г. Ниже приведено краткое описание основных характеристик обоих этапов реформы.

1.1.1. Особенности пенсионной реформы 2002 года и последующих изменений (до 2010 года)

С 1 января 2002 г. в России начало действовать новое законодательство в области пенсионного обеспечения. Институциональный каркас новой пенсионной системы сформирован следующими федеральными законами, четыре из кото-

рых были приняты в 2001–2002 гг.:

• «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования» (от 1 апреля 1996 г. № 27-ФЗ);

• «Об основах обязательного социального страхования» (от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ);

• «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» (от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ);

• «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» (от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ);

• «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации» (от 24 июля 2002 г. № 111-ФЗ);

• «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» (от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ).

Первые пять законов устанавливают нормы обязательного пенсионного страхования в Российской Федерации, то есть определяют правила формирования пенсионных прав и расчета пенсий для лиц, участвующих или участвовавших в уплате обязательных отчислений в государственную пенсионную систему Закон о государственном пенсионном обеспечении определяет условия и порядок предоставления пенсий, финансирование которых осуществляется за счет средств федерального бюджета.

Первоначально предполагалось, что пакет новых пенсионных законов будет включать также законы, определяющие

статус основных участников пенсионной системы, главным из которых является Пенсионный фонд РФ (Федеральный закон «Об управлении средствами государственного пенсионного обеспечения (страхования) в Российской Федерации»), и регулирующие условия обязательного пенсионного обеспечения для некоторых категорий занятых (Федеральный закон «О профессиональных пенсионных системах в Российской Федерации»). Однако, несмотря на то что отсылочные нормы на эти документы остались в законах об обязательном пенсионном страховании и о трудовых пенсиях, предполагаемые законы так и не были приняты.

Действующие законы закрепляют создание в России многоуровневой пенсионной системы.

Первый уровень образован универсальными базовыми частями трудовой пенсии, дифференцированными лишь по степени утраты трудоспособности и по возрасту (пороговое значение – 80 лет), а также пенсиями в рамках государственного пенсионного обеспечения.

Второй уровень охватывает пенсии, размер которых зависит от страхового вклада человека, и включает страховые части трудовой пенсии, финансируемые на распределительных принципах (модификация так называемых условно-накопительных счетов), и ее накопительные части. Кроме того, предполагалось, что для определенных категорий занятых этот уровень будет дополнен обязательными профессиональными накопительными пенсиями, назначаемыми вза-

мен прежде существовавших льготных пенсий.

Третий уровень — добровольные профессиональные пенсионные системы и дополнительное частное (индивидуальное) пенсионное обеспечение.

Основные участники пенсионной системы представлены населением (работники – застрахованные и пенсионеры), работодателями и индивидуальными предпринимателями (страховщики),

Пенсионным фондом России (ПФР – страховщик в рамках обязательного пенсионного страхования), негосударственными пенсионными фондами (НПФ – страховщики с 2004 г.) и государством.

Законодательство закрепило разделение уровней пенсионной системы по источникам финансирования. Первый уровень – базовые части трудовых пенсий и пенсии в рамках государственного пенсионного обеспечения – финансируются федеральным бюджетом за счет единого социального налога (ЕСН), взимаемого с фонда заработной платы, и других (общих) налогов. Выделение в реформе 2002 г. государственного пенсионного обеспечения, источником финансирования которого выступают только средства федерального бюджета (общие налоги), в качестве отдельного элемента пенсионной системы стало важным шагом вперед. Кроме того, в законе была четко закреплена ответственность федерального бюджета по финансированию нестраховых периодов, включаемых в общую продолжительность страхового

стажа при расчете величины трудовой пенсии. Источником финансирования пенсий второго уровня выступают обязательные отчисления работодателей с фонда оплаты труда работников, направляемые на страховую и накопительную части трудовой пенсии, фиксированные платежи индивидуальных предпринимателей и дополнительные обязательные отчисления в профессиональные пенсионные системы в случае их создания. Отчисления на страховую (и накопительную) части пенсии дифференцированы по трем основаниям: сектору занятости (сельскохозяйственный и все остальные), величине годового фонда заработной платы работника и его возраста. Чем старше работник, тем большая доля его отчислений направляется на финансирование страховой части пенсии. Сами работники из своих доходов (заработная плата и пр.), согласно пенсионной реформе 2002 г., не платили обязательных страховых взносов в пенсионную систему. Пенсии третьего уровня формируются за счет добровольных отчислений граждан и работодателей в НПФ.

Для того чтобы оценить результаты пенсионной реформы, необходимо прежде всего, выявить цели, которые преследовало или могло преследовать правительство при проведении реформы. Основной целью реформы, скорее всего, было повышение жизненного уровня нынешнего поколения пенсионеров. Учитывая значительное обесценение пенсии в реальном выражении за 1990-е гг., а также периодически возникавшую во второй половине 1990-х гг. задолженность ПФР

по выплате пенсий, речь шла, очевидно, о повышении размеров пенсии и обеспечении сбалансированности пенсионной системы. Кроме того, в ответ на недовольство населения низкой дифференциацией пенсий, совсем не отражавшей трудовые заслуги пенсионеров, подчеркивалось, что реформа должна исправить это положение и усилить страховые и/или накопительные принципы, т. е. обеспечить связь между уплаченными в систему взносами и будущей пенсией. Также планировалось, что параллельно с совершенствованием обязательной пенсионной системы развитие получат дополнительные пенсии, что позволит вовлечь сбережения населения в инвестиционный процесс. Развитие пенсионных накоплений, обязательных или добровольных, должно было привести к притоку длинных денег в экономику, легализации трудовых доходов, а введение индивидуальных счетов для формирования страховой и накопительной частей – обеспечить прозрачность пенсионной системы. Наконец, предполагалось, что система с индивидуальными накопительными счетами политически более независима от решений по распределению бюджетных средств и политико-экономических циклов в бюджетной политике, чем традиционная распределительная система, основанная на принципе солидарности поколений.

В полной мере трудно судить об успехе или неудаче всей пенсионной реформы по первым годам ее реализации. Тем не менее есть сфера, в которой последствия изменения пен-

сионного законодательства видны почти незамедлительно. Это, безусловно, изменение текущих размеров пенсий.

Абсолютные и относительные показатели среднего размера пенсий в разрезе различных категорий получателей, которые во многом являются критериальными для оценки эффективности системы, представлены в табл. 1. Если взять за точку отсчета 1990 г. как год максимального размера пенсионного обеспечения и год, в котором был принят первый российский закон о пенсионном обеспечении, то наихудшим для пенсионеров оказался 1999 г., когда средняя пенсия в реальном выражении составляла менее трети от исходного уровня. Однако уже первый год пенсионной реформы позволил вернуться к показателям середины 1990-х гг. (но без задержек с выплатами пенсий), а к 2007 г. средняя пенсия в реальном выражении немного превысила 70 % уровня 1990 г. Сохранение темпов роста реального размера пенсии на уровне 4–6 % в год позволит достичь показателей 1990 г. к 2013–2016 гг.

Таблица 1

Динамика реального размера начисленной заработной платы, назначенной пенсии, отношения средней пенсии к средней заработной плате (ставка замещения) и к прожиточному минимуму пенсионера, % [1]

[1] При расчете динамики реального размера начисленной заработной платы и реального размера пенсий 1990 г. был принят за 100 %.

Год	Реальный размер начисленной заработной платы	Реальный размер пенсий	Коэффициент замещения	Отношение пенсии к прожиточному минимуму пенсионера
1989	89,3	88,8	…	…
1990	100,0	100,0	33,7	…
1991	97,0	97,0	33,8	…
1992	65,3	50,3	27,3	125,2
1993	65,5	65,8	33,9	138,0
1994	60,3	63,7	35,6	128,6
1995	43,4	51,3	39,8	101,0
1996	46,2	55,7	38,2	116,0
1997	48,4	52,7	34,5	113,2
1998	41,9	50,2	38,0	114,7
1999	32,7	30,4	29,5	70,2
2000	39,5	38,9	31,2	76,4
2001	47,4	47,3	31,6	89,5
2002	55,1	55,0	31,6	100,0
2003	61,1	57,4	29,8	102,0
2004	67,6	60,6	28,4	106,3
2005	74,3	66,4	27,6	97,8
2006	84,0	69,7	25,4	99,8
2007	97,6	70,5	22,1	100,7
2008	107,7	84,7	24,3	115,2

Источник: Росстат, расчеты автора.

После глубокого падения в 1999 г., когда средний размер пенсии снизился до критической черты и составлял всего 70 % прожиточного минимума пенсионера (ПМП), к 2002 г. средний размер пенсии удалось сравнять с ПМП. Несмотря на то что рост покупательной способности пенсий продолжился и после начала пенсионной реформы, его темпы замедлились. В результате даже спустя девять лет после 1998 г. это соотношение так и не вернулось к докризисному уровню.

На протяжении всех лет реализации реформы средний

размер пенсии варьирует вокруг величины ПМП. Учитывая то, что пенсии слабо дифференцированы, это означает, что многие пенсионеры, хотя и не попадают в категорию бедных (по официальной методологии Росстата), но и обеспеченными названы быть не могут. При этом дополнительная поддержка пожилого населения за счет социальных льгот, субсидий, бесплатного доступа к ряду общественных благ во многом нивелируется более высокими рисками уязвимости в доступе к медицинским и социальным услугам по уходу в старших возрастах.

Другим ключевым параметром пенсионной системы выступает коэффициент замещения, рассчитываемый как соотношение среднего размера пенсии и средней заработной платы в экономике. В СССР и всю первую половину 1990-х гг. это соотношение варьировало в пределах 30–35 %. Накануне кризиса 1998 г. коэффициент замещения достигал почти 40 %, затем последовало его резкое снижение – почти на 10 %, далее постепенное повышение, но с 2002 г., то есть с начала реформы, его динамика приобрела устойчиво отрицательный характер и к 2006 г. опустилась ниже уровня 1992 г. Иными словами, темпы роста реального размера пенсии в течение прошедших шести лет отставали от темпов роста реальной заработной платы, что вызывало беспокойство политической элиты и отчасти населения и экспертов. Именно это беспокойство стало основной причиной реформы 2010 г., о которой будет подробнее написано ниже.

Можно выделить две причины столь резкого отставания роста пенсий от роста заработных плат.

Во-первых, в начале 2000-х гг. (на момент принятия новой системы индексации пенсий) у государства отсутствовали соответствующие финансовые ресурсы. В результате система индексации пенсий стала максимально консервативной: рост заработной платы учитывается при индексации только страховой части пенсии, но даже в этом случае в расчет принимается лишь та заработная плата, с которой производилась фактическая уплата ЕСН в пенсионную систему. Кроме того, индексация страховой части пенсии не может быть выше, чем индекс роста доходов (ПФР), направляемых на выплату страховой части пенсии, в расчете на одного пенсионера. Следовательно, ограничителями индексации выступают сокращающийся эффективный тариф отчислений на страховую часть пенсии, вызванный в том числе снижением эффективной ставки ЕСН, и рост численности пенсионеров. В условиях резко сниженных тарифов ЕСН и постепенно увеличивающихся отчислений на накопительную часть индексация страховой части пенсии все меньше отражала темпы роста даже легальной заработной платы, не говоря о том, что часть зарплат по-прежнему остается в тени, а именно дооцененная на скрытую часть заработная плата увеличивается, по данным Росстата, наиболее быстрыми темпами.

Во-вторых, благоприятная макроэкономическая ситуа-

ция во второй половине 2000-х гг. обусловила аномально высокие темпы роста заработной платы. Описанная выше система индексации пенсий, очевидно, не могла успеть за столь бурным ростом заработных плат.

Поскольку одной из главных декларируемых целей пенсионной реформы было усиление ее страхового принципа, важно понять, как изменяется соотношение различных элементов пенсий со временем. Из представленных в табл. 2 данных видно, что в период с 2002 по 2004 г. под влиянием более высоких темпов индексации страховой части пенсии ее доля в средней пенсии последовательно возрастала (с 57 до 60 %), а базовой части – сокращалась (с 35,9 до 34 %). Сокращался также удельный вес пенсий по государственному обеспечению (с 6,8 до 5,6 %). Та же динамика характерна для трудовых пенсий как основных пенсионных выплат.

Увеличение доли страховой части пенсии в средних размерах назначенных в отчетном году пенсий было менее выраженным, особенно для пенсионеров по старости и инвалидности, что отражает тот факт, что пенсионные права новых пенсионеров 2002–2004 гг. сформировались в рамках прежней системы и учитывались с ограничением на соотношение индивидуального и среднего по стране заработков. Это также подтверждает то обстоятельство, что относительное увеличение страховой части пенсии для всех пенсионеров происходило исключительно за счет разных темпов индексации. Тем не менее в три первых года реформы пенсион-

ной системе удалось придать импульс для перехода на страховые принципы, когда большая часть пенсионных выплат зависит от реального трудового вклада пенсионера в течение трудовой жизни.

Картина изменилась в марте 2005 г., когда базовая часть пенсии по старости была повышена на 37 %: с 660 до 900 руб. Причиной отхода от нормативного порядка индексации послужили известные события, последовавшие после введения в силу Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122 о монетизации социальных льгот. Остро негативная реакция населения и массовые (впервые после реформ 1990-х гг.) протестные акции получателей льгот вынудили правительство в срочном порядке искать пути экономической компенсации и снятия напряжения в обществе. Роль этого механизма сыграла экстренная индексация базовой части пенсий, превышающая все обоснованные нормативные пороги. Ради опережающего повышения базовой части запланированная – в соответствии с нормами закона о трудовых пенсиях – дополнительная индексация страховой части пенсии была отложена на август и тем самым создан еще один прецедент нарушения пенсионного законодательства.

Таблица 2

Структура средних пенсий получателей трудовых пенсий в 2002–2006 гг., %

Год	Все пенсионеры				«Новые» пенсионеры			
	общий размер, руб.	в том числе			общий размер, руб.	в том числе		
		трудовая пенсия		пенсия по гос. пенс. обеспечению		трудовая пенсия		пенсия по гос. пенс. обеспечению
		базовая часть	страховая часть			базовая часть	страховая часть	
Все пенсионеры								
2002	1 462	35,9	57,3	6,8	1 271	35,6	53,7	10,7
2003	1 747	34,4	59,2	6,4	1 490	34,0	56,5	9,4
2004	2 026	34,1	60,1	5,9	1 752	34,7	56,9	8,4
2005	2 538	39,6	53,8	6,7	2 191	39,6	49,2	11,2
2006	2 842	38,6	55,0	6,4	н/д	н/д	н/д	н/д
Получатели трудовых пенсий, всего								
2002	1 482	37,2	59,5	3,3	1 296	39,1	58,8	2,1
2003	1 774	35,7	61,5	2,9	1 524	37,0	61,5	1,5
2004	2 061	35,3	62,2	2,5	1 798	37,2	61,1	1,8
2005	2 575	41,3	56,1	2,6	2 279	43,9	54,5	1,6
2006	2 895	40,3	57,4	2,3	н/д	н/д	н/д	н/д
в том числе трудовых пенсий: по старости								
2002	1 590	36,3	60,0	3,8	1 495	37,0	60,2	2,7
2003	1 908	34,8	61,9	3,3	1 780	35,7	62,1	2,2
2004	2 217	34,5	62,6	2,9	2 040	36,0	61,7	2,4
2005	2 764	40,4	56,6	2,9	2 556	41,8	56,5	1,6
2006	3 099	39,4	57,9	2,7	н/д	н/д	н/д	н/д
по инвалидности								
2002	1 154	47,3	52,6	0,1	989	52,9	47,0	0,1
2003	1 361	46,1	53,8	0,1	1 145	52,6	47,4	0,1
2004	1 574	46,8	53,1	0,1	1 358	54,6	45,4	0,0
2005	1 977	53,7	46,2	0,1	1 749	59,4	40,6	0,0
2006	2 179	52,7	47,2	0,1	н/д	н/д	н/д	н/д
по случаю потери кормильца								
2002	789	33,6	66,4	0,0	798	33,2	66,8	0,0
2003	1 008	30,0	70,0	0,0	1 135	26,7	73,3	0,0
2004	1 218	28,3	71,7	0,0	1 316	26,2	73,8	0,0
2005	1 491	33,6	66,4	0,0	1 437	35,3	64,7	0,0
2006	1 690	32,1	67,9	0,0	н/д	н/д	н/д	н/д

Источники: Форма 94-Собес. Обобщение государственной статистической отчетности в области пенсионного обеспечения за 2002 год // Пенсия. 2003. № 11; Сведения о численности пенсионеров и суммах назначенных им пенсий по Российской Федерации по состоянию на 31 декабря 2003 г. / Пенсия. 2004. № 7; Сведения о численности пенсионеров и суммах назначенных им пенсий по Российской Федерации

по состоянию на 31 декабря 2004 г. // Пенсия. 2005. № 7; Отчет о численности пенсионеров и суммах назначенных им пенсий по Российской Федерации по состоянию на 31 декабря 2005 г. // Пенсия. 2006. № 94; Итоги деятельности ПФР за 2006 год // Вестник Пенсионного фонда России. 2007. № 1.

К испытанному инструменту вновь вернулись в предвыборный 2007 г., увеличив базовую часть трудовой пенсии, установленную в законе о трудовых пенсиях, на 40 % (с 900 до 1260 руб.) в октябре и еще на 23,8 % (с 1260 до 1560 руб.) в декабре. Страховые части пенсии за этот же 2007 г. были проиндексированы единожды – на 9,2 % с 1 апреля. Политика опережающей индексации базовой части пенсии Правительством РФ в 2008–2009 гг. была продолжена, с тем чтобы довести ее размер до величины прожиточного минимума пенсионера.

Экономическая цена вопроса состоит в том, что подобная индексация приводит к увеличению обязательств пенсионной системы, которые в итоге не соотносятся с отчислениями работодателей и соответственно требуют увеличения доли бюджетного финансирования из доходов общего покрытия в пенсионной системе. Одновременно ускоренное повышение базовой части нарушает сложившийся баланс между страховой и базовой частями пенсии и, следовательно, работает против реализации страхового принципа в пенсионном обеспечении (табл. 2).

Таким образом, первые результаты функционирования новой системы относительно благоприятны для нынешних пенсионеров: удается повышать реальный уровень выплачиваемых пенсий, что сокращает риски бедности. В то же время разрыв между доходами работающего населения и пенсионеров увеличивается, при этом значительно возрастают обязательства пенсионной системы, которые не покрываются поступлениями ЕСН. Это создает значительные риски для пенсионной системы в будущем.

Задача пенсионной реформы заключается не только в улучшении положения тех, кто уже вышел на пенсию, но и в решении проблем будущих поколений пенсионеров. Ее главная новация – создание системы индивидуальных счетов для формирования условного «страхового» капитала и реального пенсионного капитала, которые в дальнейшем будут использоваться для расчета страховой и накопительной частей пенсии.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, купив полную легальную версию на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.