Д.М.Сандлер,
соискатель кафедры труда
и социальной политики РАГС

СОВРЕМЕННАЯ ПЕНСИОННАЯ РЕФОРМА

Современная система пенсионного обеспечения – значимая составная часть социальной политики государства. Она представляет собой систему социального вспомоществования (социальная компенсация тому, кто не может получать зарплату в связи с достижением пенсионного возраста и уходом с рынка труда), дополняемую функцией перераспределения (обеспечение достойных условий жизни для тех, кто не получал высоких зарплат и не смог заработать большую пенсию).

Система современного пенсионного обеспечения связана с формированием государства, которое называют социальным, государством всеобщего благоденствия; решающим его признаком является государственное участие в обеспечении минимального реального дохода для всех, даже если государство проводит социальную политику через неправительственные учреждения.

В XX в. пенсионное законодательство стало предметом международного согласования и регулирования. Международная организация труда (МОТ) выступила с инициативой создания координационной системы законодательств о пенсиях по старости[1]. Европейская социальная хартия, подписанная Россией в 2002 г. (в настоящее время рассматривается вопрос о ее ратификации), требует от государств-участников (ст. 23) обеспечить лицам пожилого возраста объем средств, позволяющий им вести достойную жизнь и играть активную роль в государственной, общественной и культурной жизни. Данная формула подразумевает, что уровень пенсионного дохода должен обеспечить не просто реализацию минимальных потреб-

[1] Сегодня законодательной базой такой системы являются: Конвенция 102 «О минимальных нормах социального обеспечения» от 1952 г., Конвенция 118 «О равноправии граждан страны и иностранцев и лиц без гражданства в области социального обеспечения» (1962), Конвенция 48 «Об установлении системы международного сотрудничества по сохранению прав, вытекающих из страхования по инвалидности, старости и на случай потери кормильца семьи» (1965), Конвенции 157 (1982). Эти документы послужили основой при разработке Протокола в Европейский кодекс социального обеспечения (16 апреля 1964 г.) и Европейского кодекса социального обеспечения, которые стали главными нормативными документами Совета Европы в этой области.

ностей пенсионеров, а сложившийся в период их трудовой деятельности уровень и образ жизни. Хартия предусматривает компенсацию (размер пенсии) в развитых странах не менее 65% заработка при наличии 40-летнего трудового стажа.

До конца XX в. в развитых государствах успешно функционировала система, в которой деньги на содержание людей преклонного возраста зарабатывали их более молодые сограждане по принципу солидарности поколений. Государство брало на себя обязанность лишь перераспределять нужным образом полученные средства. Вместе с тем в 1980-е гг. правительства вынуждены были обратиться к пересмотру своих социальных программ и реформированию пенсионных систем. Эксперты приходят к выводу, что при самом оптимистическом сценарии в течение 25 лет каждая страна с развитой экономикой столкнется с проблемой финансирования социальных программ, поэтому пенсионные реформы неизбежны. Импульсом к социальным реформам послужило стремление быть конкурентоспособным на мировых рынках в условиях глобализации, где конкуренцию выигрывают страны, не обремененные большими социальными программами.

Важная подоплека социальных реформ – демографическая: старение населения, увеличение продолжительности жизни, снижение рождаемости. Увеличение доли пенсионеров в общей численности населения и ситуация в сфере занятости оказали негативное влияние на уровень коэффициента поддержки, лежащего в основе финансовой устойчивости пенсионных фондов, использующих распределительный способ финансирования. Оценивая ситуацию со старением населения, специалисты ЕС отмечают: «Демографическая структура европейских стран меняется существенным образом. Коэффициент иждивенчества постоянно растет и достиг в большинстве стран беспрецедентного уровня. Хотя трудно предсказать долгосрочные последствия процесса старения населения для государственных бюджетов (поскольку они зависят от осуществляемого отдельными странами экономического курса), весьма вероятно, что в ближайшие десятилетия произойдет значительное повышение государственных расходов. Больше всего это скажется на расходах по пенсионному обеспечению и по программам здравоохранения, так как их бюджеты в полной мере зависят от возрастной структуры населения»[1].

Фактором проведения новой социальной политики в европейских странах является также расширение ЕС, где до сих пор нет единой

[1] См.: *Хижный Э.К.* Старение населения и пенсионные реформы в странах «Большой семерки». М., 2000. С. 14 – 15.

системы пенсионного обеспечения. Это потребует проведения социальных реформ в тех странах, которые были лишь «наблюдателями за реформами».

Как и развитые государства, страны с переходной экономикой вынуждены реформировать свои крупномасштабные, зрелые распределительные пенсионные системы. К общим для всех стран мира причинам реформирования пенсионных систем в постсоциалистических государствах добавились и свои специфические, обусловленные особенностями переходного периода проблемы. Уменьшение объемов ВВП и национального дохода, рост безработицы, значительные темпы инфляции, острый бюджетный дефицит привели к сокращению доли государственного финансирования пенсионного обеспечения, появлению и росту задолженности по выплате пенсий. В отличие от развитых стран, реформирование пенсионных систем происходит в условиях экономической нестабильности, недостаточного развития финансовой инфраструктуры, большой доли теневого сектора в экономике[1]. Основными принципами организации и управления пенсионными системами на рубеже веков стало создание смешанных – распределительно-накопительных систем. Большинством развитых стран принята «трехуровневая» система пенсионного страхования, сочетающая достоинства как распределительных, так и накопительных систем. Она включает: 1) государственное обеспечение; 2) пенсии из негосударственных пенсионных фондов (НПФ); 3) страхование пенсий в специализированных страховых организациях.

Многоуровневая система страхует от многих рисков, в особенности от общего риска, вытекающего из неопределенностей в экономике и политике (правительственных или рыночных кризисов, изменений в относительных ценах труда и капитала) с помощью диверсификации типов управления (государственного и частного), источников финансирования (капитала и труда) и инвестиционных стратегий (акций и облигаций, международных и внутренних инвестиций).

Вектором реформирования пенсионных систем развитых стран является, с одной стороны, рационализация, усиление прозрачности и экономичности государственной распределительной системы, которая обеспечивает гарантированный минимальный уровень жизни пенсионеру, не зависимый от ставки и стажа его дохода на протяжении жизни, с другой – всемерное поощрение добровольных накоплений, ставка на максимальное развитие коммерческих пенсионных и страховых компаний. Пересматривается система трудо-

[1] *Борисенко Н.Ю.* Мировой опыт проведения пенсионных реформ // Финансы и кредит. 2004. № 18. С. 53 – 58.

устройства: бизнес-структуры начинают вкладывать средства не только в образование молодых, но и в переподготовку пожилых сотрудников.

Анализ вступивших в силу с 2002 г. федеральных законов «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации, «Об обязательном пенсионном страховании», «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации» показывает, что законодательная база для развития пенсионной системы по типу «смешанной модели», создания механизмов, обеспечивающих рыночное функционирование пенсионных активов, в целом сформирована.

Вместе с тем практический ход реформы показывает слабую дееспособность созданной в процессе реформирования пенсионной системы. Наблюдается дисбаланс ее распределительной и накопительной составляющих. Доминирующая «распределительная» часть нуждается в совершенствовании: установлении справедливого налогового режима по отношению к старшему поколению, которое в полтора раза больше молодежи платит в страховую часть; выведении льготных (досрочных) пенсий за рамки государственного пенсионного страхования и т.д.

Накопительной части, институту страховых пенсий в новой пенсионной системе отведено (неоправданно) второстепенное место. На это указывает нестраховое перераспределение страховых взносов подавляющего большинства страхуемых лиц; низкая доля финансового обеспечения страховых пенсий – лишь 12% из 28% (до 1 января 2005 г.), а в перспективе эта доля снизится до 6 – 8%; взносы на страховую часть трудовой пенсии в федеральный бюджет не инвестируются, а подлежат выплате сегодняшним пенсионерам.

Для эффективного функционирования страховой части пенсионных активов не созданы полноценные рыночные механизмы инвестирования в экономику. Не удалось пока подключить к инвестированию средств трудящихся в негосударственные пенсионные фонды: более 95% пенсионных накоплений граждан сконцентрированы в государственной управляющей компании (Внешэкономбанк) и лишь 2% (около 700 тысяч человек из 40 миллионов) находятся не во Внешэкономбанке, а в частных управляющих компаниях. Не решен вопрос налогообложения негосударственных пенсионных фондов. У населения отсутствуют стимулы для отчисления взносов, поскольку их размеры практически не связаны с размером будущих пенсий. Наиболее экономически активных граждан, родившихся в 1952 – 1966 гг., которые обеспечивают около трети всех инвестиционных поступлений, вообще исключили из накопительной системы.

Не используются возможности и перспективы профессиональных пенсий, выплачиваемых предприятиями, а также пенсионные сбережения граждан. Российское законодательство, системы налогообложения не стимулируют индивидуальные усилия граждан по пенсионному обеспечению себя и своих родных.

Показателем неэффективности пенсионной системы являются низкие пенсии при таких высоких тарифах: при тарифе 28 копеек с рубля заработной платы и при соотношении работающих и пенсионеров 1,8 к 1 средняя пенсия у нас составляет 27% от средней заработной платы. Это не соответствует мировой практике. В Германии при тарифе 19% пенсия составляет 56 – 57% от зарплаты, в Америке при тарифе 12% – 40%. Отмечается также отрицательная динамика параметров ключевого показателя пенсионной системы – отношения среднего размера пенсии к среднему размеру заработной платы (коэффициента замещения) при низкой покупательной способности пенсии, составляющей в настоящее время 45 – 50% от уровня 1990 г.

Повышение эффективности пенсионной системы в России требует от государства решения ряда важных проблем. Прежде всего следует определиться с дальнейшим ходом пенсионной реформы самому государству: эти процессы нужно либо цивилизованно развивать, либо отказаться от них вовсе и заявить о том, что у нас в стране остается распределительная система. Если правительство намерено последовательно двигаться от «распределительной модели» к «смешанной», то необходимо усиливать «страховой» характер пенсионной системы.

Выстраивая «смешанную систему» пенсионного обеспечения, государство должно обеспечить необходимый баланс в ней государственных и рыночных институтов, устранить гипертрофированную роль государственных организаций, монополию Пенсионного фонда РФ, государственной управляющей компании, специализированного депозитария (по сути тоже государственного). Необходимо поощрять развитие рыночной инфраструктуры, частных управляющих компаний и фондов, обеспечивающих движение пенсионных денег на рынок капитала, в экономику страны.

Важной задачей реформирования пенсионной системы является создание системы управления пенсионным обеспечением, гарантирующей безусловную и в полном объеме реализацию пенсионных прав граждан. Важно создание механизмов надежного контроля общества и государства за функционированием пенсионной системы. Государство должно обеспечить институциональный аспект пенсионной реформы, предполагающий настоящее трехстороннее (правительство – работодатели – работники) управление, а не диктат

Пенсионного фонда России. Тройной контроль будет демократичнее, лучше отвечать интересам всех слоев населения.

Важной составляющей пенсионной реформы является ее информационное обеспечение. Пока качество информационной работы таково, что у граждан не возникло желания в соответствии со смыслом и основными принципами реформ увеличивать накопительную часть своей пенсии. Система информирования, разъяснение смысла проводимых реформ, формирование доверия населения к государственной политике в данной сфере должны стать ключевым звеном в ходе преобразований пенсионной системы. Должна пропагандироваться мысль, что гражданам следует думать о своей пенсии в здоровом и трудоспособном возрасте. Необходимо развивать услуги пенсионного консультирования, государственные программы, включающие информирование, образование, консультирование. Пропаганда пенсионной реформы – общая задача всех участников пенсионного рынка.

Актуальной задачей государства является создание макроусловий для успешного проведения пенсионной реформы. Для увеличения размера пенсий (который зависит от отношения работающих и пенсионеров, от размера ВВП, приходящегося на одного работника, и от отношения выплат пенсионной сферы к ВВП) нужен экономический рост. Задача удвоения ВВП течение 10 лет, выдвинутая В.В.Путиным, должна обеспечиваться за счет прогрессивных структурных сдвигов в российской экономике, стимулирования опережающих темпов развития отраслей обрабатывающей, наукоемкой промышленности, что сделает экономику и рабочую силу конкурентоспособной, повысит производительность труда и уровень заработной платы, являющейся базой для пенсионного обеспечения. Кроме стимулирования роста ВВП необходима социально-экономическая политика государства по сокращению бедности и дифференциации доходов населения.

Для инвестирования пенсионных накоплений необходим рост финансового рынка, что требует развития инфраструктуры финансовых и фондовых рынков, а также решения вопроса о доверии между бизнесом и властью. Отсутствие такого доверия выражается в устойчивом оттоке капитала. Суммарный объем оттока капитала из России в 2004 г. свидетельствует о том, что наметившаяся в 2000 – 2003 гг. тенденция к сокращению оттока капитала из страны прервана. В 2004 г. отток капитала из России составил 27 млрд, что почти в три раза больше, чем в 2001 г., когда он составлял 10 млрд долл. Снизился также объем иностранных инвестиций в Россию.

Важнейшим показателем инвестиционного климата является степень экономической свободы: экономические свободные страны в

2004 г. привлекли 11 тыс. долл. инвестиций на одного работающего, экономически несвободные государства – 847 долл. Продуктивность инвестиций в свободных странах выше в 70 раз, чем в несвободных[1]. К сожалению, степень экономической свободы в России не улучшается: по данным американской исследовательской организации Heritage Foundation, в рейтинге «Индекс экономической свободы» Россия из 161 страны заняла 124 место[2].

Одним из экономических показателей, позволяющим установить связь экономической политики с экономическим ростом и объемом инвестиций, является индекс непрозрачности экономики государств. Вследствие непрозрачности экономики Россия недополучает ежегодно около 10 млрд долл. прямых иностранных инвестиций[3].

Реформирование финансовых рынков, без которого нельзя достичь успеха в пенсионной реформе, требует национальной стратегии роста финансовых рынков. Среди главных направлений этой стратегии – совершенствование регулирования рынка; развитие и внедрение новых финансовых инструментов; создание законодательства для эффективной защиты прав собственности.

[1] Washington ProFile. 2004. 17 VII.

[2] Российская газета. 2005. 18 янв.

[3] См.: Индекс непрозрачности России. По материалам «OREANDA.RU» и «АК&М» // http://www.gms.ru/news_inv/n75v.php.