

М.А. Коржов

Дойче Банк,

А.К. Соловьев

Национальный исследовательский
университет «Высшая школа
экономики»

МИРОВОЙ ЭКОНОМИЧЕСКИЙ КРИЗИС И ПЕРСПЕКТИВЫ МОДЕРНИЗАЦИИ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ

Пенсионная реформа-2010 планировалась в условиях экономического роста, и макроэкономические условия, в которых разрабатывалась КДР-2020, позволяли своевременно достичь намеченных целевых ориентиров. Глобальный финансовый кризис радикально изменил внешние к пенсионной системе макроэкономические параметры, от которых непосредственно зависят размер пенсии, темпы индексации, размеры тарифа страховых взносов и другие пенсионные характеристики.

Так, ВВП на 2010 г., прогнозировавшийся до кризиса в объеме 59,1 трлн руб., в мае 2010 г. оценивался на уровне 44,9 трлн руб., т.е. на 24% ниже. Величина фонда заработной платы вместо 15,2 трлн руб. составит 11,5 трлн руб. (на 24% меньше).

Несмотря на глобальный финансовый кризис, Россия в период 2009–2010 гг. реализовала весь комплекс мероприятий по дальнейшему приближению пенсионной системы страны к страховым принципам:

- отменен неэффективный единый социальный налог и восстановлены индивидуально возмездные страховые взносы на обязательное пенсионное страхование;
- для снижения зависимости ПФР от федерального бюджета и обеспечения формирования пенсионных прав застрахованных лиц было принято решение об увеличении нагрузки на бизнес, поскольку меры по снижению ставок отчислений себя не оправдали. С 2011 г. тариф страховых взносов устанавливается на уровне 26%, приближенном к необходимому для обеспечения финансовой самостоятельности ПФР (хотя изначально планировалось реализовать эту меру в 2010 г., что существенно снизило бы нагрузку на федеральный бюджет);

- устранена несправедливая дифференциация тарифа для разных категорий страхователей-работодателей, которая вела к ущемлению пенсионных прав застрахованных лиц. Важно отметить, что повышение тарифа страховых взносов проведено не шоковым методом, а поэтапно в течение 5 лет (предоставлен переходный период работодателям, для которых ставка отчислений в ПФР была существенно ниже);
- восстановлены функции ПФР как страховщика по администрированию страховых взносов;
- отменена экономически неоправданная регрессивная шкала и установлена верхняя граница заработка, подлежащего страхованию (415 тыс. руб.), которая в дальнейшем будет индексироваться по темпам роста средней заработной платы в экономике.

Программа антикризисных мер правительства выделила повышение эффективности системы пенсионного обеспечения одним из приоритетов государственной политики и бюджетных расходов. Главным ориентиром социальной политики правительства в условиях финансового кризиса стало усиление мер по дополнительной материальной поддержке пенсионеров, борьба с бедностью, выполнение социальных обязательств перед населением, принятых до начала кризиса.

Две главные проблемы ПФР – дефицит бюджета ПФР и снижение коэффициента замещения – не могут быть полностью урегулированы внутри пенсионной системы без участия государства, так как являются производными от макроэкономической и демографической ситуации в стране.

Однако исходной точкой для решения выделенных целевых ориентиров развития пенсионной системы следует признать то, что дефицит бюджета ПФР не имеет угрожающих для экономики размеров и обусловлен прямым действием нескольких факторов: в 2011 г. дефицит бюджета ПФР снизится до 1,8% ВВП и в дальнейшем будет неуклонно сокращаться до 1,3% ВВП в 2040–2050 гг., хотя совсем не исчезнет, если не будут приняты дальнейшие меры по пенсионной реформе.

Вторым фактором дефицита бюджета ПФР являются возрастающие отчисления на формирование накопительной части трудовой пенсии для будущих пенсионеров (по тарифу 6% для лиц 1967 г. рождения и моложе). В текущем году страховые взносы на накопительную часть трудовой пенсии составят 24% от объема дефицита бюджета Фонда по распределительной составляющей. В России в отличие от всех стран, внедривших накопительный компонент, компенсация выпадающих ресурсов на финансирование обязательств по распределительному компоненту не предусмотрена.

Глубинная причина дефицита бюджета ПФР кроется, помимо собственно пенсионных проблем, в ухудшении соотношения работающих и пенсионеров – в глобальном демографическом кризисе.

Он обуславливает также вторую проблему современной пенсионной системы – сохранение накопленных пенсионных прав застрахованных лиц, которые традиционно измеряются показателем «коэффициент замещения». Так, за период с 1991 по 2009 гг. средний возраст населения России увеличился с 34,6 лет до 38,3 лет. Коэффициент старения вырос с 16,3 до 17,31%. В настоящее время Россия находится на предпоследнем – «высоком уровне демографической старости». Последний – «очень высокий уровень демографической старости» начинается с 18%. Женщины России этот уровень перешли значительно раньше начала 90-х годов прошлого века (коэффициент старения для них составляет 21,3%).

Постепенное снижение доли дефицита бюджета ПФР в ВВП к 2050 г. и более плавное, чем прогнозировалось в прошлые годы, снижение коэффициента замещения помимо повышения тарифа страховых взносов связано с долгосрочными результатами реализации утвержденной правительством России в 2007 г. Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 г.

Государственное регулирование развития пенсионной системы должно заключаться, прежде всего, в управлении внешними по отношению к ней факторами, создании благоприятных макроэкономических и демографических условий. В практике развитых пенсионных систем государственное регулирование внешних факторов включает, как правило:

- повышение рождаемости, снижение смертности и привлечение внешней трудовой миграции, что способствует росту численности работников, за которых уплачиваются страховые взносы;
- улучшение здравоохранения и профилактики заболеваемости с целью сокращения высокой смертности мужчин в трудоспособном возрасте;
- опережающее повышение производительности труда и увеличение заработной платы, что в условиях демографического кризиса и сокращения числа работающих позволяет обеспечить достойный уровень пенсий;
- мероприятия по сокращению теневой экономики и недопущению сокрытия зарплаты. Например, взимание страховых взносов с теневой заработной платы позволило бы уже в 2011 г. снизить дефицит бюджета Фонда более чем на 0,9 трлн руб.;
- рост занятости, создание новых рабочих мест, недопущение теневой занятости и сокращение рабочих мест с вредными и опасными условиями труда, снижение уровня безработицы;

- предотвращение инфляции, ведущей к обесцениванию пенсионных прав и снижению покупательной способности пенсий.

В условиях финансового кризиса государственная пенсионная политика была усилена комплексом мер по дополнительной материальной поддержке не только самых бедных, но и всех пенсионеров. Среди этих мер следует выделить систему социальных доплат до величины прожиточного минимума в регионе, а также валоризацию. Это – система перерасчета пенсионных прав всех пенсионеров, имеющих трудовой стаж до 1991 и 2002 гг.

Все эти социальные мероприятия обеспечиваются финансовыми ресурсами из федерального бюджета.

Наряду с социальной поддержкой населения в условиях финансового кризиса государство поддерживает и страхователей, для отдельных категорий которых предусмотрен переходный период до 2020 г. с постепенным повышением для тарифа страховых взносов в государственные внебюджетные фонды и компенсацией выпадающих доходов из федерального бюджета.

В проектах федерального бюджета и бюджета ПФР на эти цели предусматриваются в 2011 г. 69,6 млрд руб., в 2012 г. – 78,7 млрд руб., в 2013 г. – 56,4 млрд руб.

Однако и после 2010 г. перед пенсионной системой сохраняются проблемы, тормозящие достижение заданных целей по обеспечению долгосрочной финансовой устойчивости пенсионной системы

Из них наиболее острой является проблема дефицитности бюджета ПФР и его перманентной финансовой зависимости от федерального бюджета. Так, в период 2011–2013 гг. дефицит бюджета ПФР составит в среднем около 1,7% ВВП, хотя он и уменьшится по сравнению с 2010 г. (в текущем году он составит 2,9% ВВП). В долгосрочной перспективе он сократится, по актуарным оценкам, до 1,2–1,3% ВВП, но совсем не исчезнет.

Финансовая самостоятельность бюджета ПФР в настоящее время не может быть достигнута по причине недостаточности тарифа страховых взносов и практики предоставления отдельным категориям страхователей льгот по уплате тарифа в целях стимулирования развития экономики. Однако подобные меры ведут к уменьшению пенсионных прав застрахованных лиц, занятых у этих страхователей; снижению коэффициента индексации расчетного пенсионного капитала и назначенных пенсий для всех застрахованных лиц; снижению коэффициента замещения, а также к увеличению расходов федерального бюджета на компенсацию выпадающих доходов ПФР.

Другая принципиальная проблема – снижение в долгосрочной перспективе коэффициента замещения пенсией заработной платы – до 30% к 2020 г. и 25% – к 2030 г. (хотя в среднесрочном периоде его удастся поддерживать на уровне 37%)

Предусмотренное целевыми ориентирами КДР-2020 соотношение трудовой пенсии с прожиточным минимумом пенсионера на уровне 250% достигается не к 2016–2020 гг., а к 2050 г.

Как решать эти проблемы?

Руководствоваться нужно единственным принципом – последовательной реализацией всего комплекса актуарно обоснованных мероприятий по совершенствованию пенсионной системы. Должен быть обеспечен системный подход, а не лоскутные реформы.

Предлагаемым комплексом мер предусмотрено следующее.

- Регулирование тарифной политики путем установления тарифов страховых взносов и верхней границы дохода, на который они начисляются, на основе результатов актуарного оценивания в размере, достаточном для финансирования всех накопленных пенсионных обязательств.

Суммарный тариф страховых взносов в ПФР с 2011 г. устанавливается равным 26%, но может корректироваться в сторону снижения в зависимости от скорости и полноты реализации мер по трансформации накопительного компонента и системы досрочных (льготных) пенсий.

В пенсионных правах застрахованных лиц учитываются 16 процентных пунктов тарифа.

- Ликвидация всех пониженных тарифов страховых взносов в ПФР, предоставленных на переходный период для работодателей в отдельных видах экономической деятельности. Целесообразно заменить их на субсидии из федерального бюджета, предоставляемые не Фонду, а самим работодателям.

- Решение вопроса в отношении застрахованных лиц, уплачивающих страховые взносы в фиксированном размере (индивидуальные предприниматели, адвокаты, нотариусы, частные детективы и др.), который существенно ниже обычного страхового взноса.

- Закрепление за ПФР еще одного самостоятельного источника доходов, не связанного с увеличением нагрузки на фонд заработной платы (например, НДС).

- Повышение требований к продолжительности страхового стажа для обеспечения коэффициента замещения на уровне международных норм.

- Учет в формуле исчисления трудовой пенсии продолжительности страхового стажа застрахованного лица, изменения макроэкономической и демографической ситуации в стране, статистически обоснованного (а не нормативного – 19 лет) ожидаемого периода выплаты пенсии.

- Корректировка механизма индексации РПК. Он должен обновляться исходя из средневзвешенного (вместо текущего) индекса роста заработной платы в экономике, но не выше индекса роста доходов ПФР в расчете на одного пенсионера.

- Совершенствование накопительного механизма формирования пенсий. Здесь возможны четыре варианта.

Первый вариант – обязательный накопительный компонент сохраняется в структуре пенсионной системы в существующем объеме. В этом случае необходимо осуществить комплекс мер по его модернизации.

Второй вариант – предоставить застрахованному лицу право добровольного выбора способа формирования своих пенсионных накоплений:

- через переход в НПФ и продолжение формирования в них пенсионных накоплений,

- либо через возврат тарифа и пенсионных накоплений в страховую часть трудовой пенсии и продолжение формирования будущих пенсий исключительно на солидарно-распределительной основе.

Третий вариант – обязательный накопительный компонент сохраняется в структуре пенсионной системы, но его объем сокращается.

Можно освободить от этой повинности застрахованных лиц, получающих заработную плату ниже среднемесячного заработка в стране.

Можно рассмотреть вопрос о снижении тарифа страховых взносов на формирование накопительной части трудовой пенсии – с 6 до 3 п.п., что позволит сократить объемы средств, отвлекаемых из финансирования текущих солидарно-распределительных пенсий.

Четвертый вариант – обязательный накопительный компонент сохраняется в структуре пенсионной системы, однако взимание 6 п.п. тарифа (или в меньшем объеме) переносится с работодателя на работника, в отношении которого формируются пенсионные накопления, либо на государство. Для реализации этого необходимо обеспечить адекватное повышение уровня заработной платы работников для неснижения их уровня потребления.

Комплекс мер, которые следует провести:

- реализация программы перевода института досрочно назначаемых пенсий по условиям труда из системы обязательного пенсионного страхования в систему обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний с применением дифференцированного тарифа страховых взносов в соответствии с видами экономической деятельности по классам профессионального риска;
- оптимизация условий и порядка выплаты пенсии работающим пенсионерам;
- оптимизация порядка бесплатной доставки пенсий их получателям, осуществление ее только престарелым гражданам, инвалидам, нуждающимся в постороннем постоянном уходе, и жителям отдаленных, труднодоступных территорий;
- стимулирование продолжения трудовой деятельности после достижения общеустановленного пенсионного возраста без получения пенсии.

Принятие решения о повышении пенсионного возраста возможно, но не ранее 2020 г., с учетом увеличения ожидаемой продолжительности предстоящей жизни мужчин и женщин.

Однако две главные проблемы – дефицит бюджета ПФР и снижение коэффициента замещения – не могут быть полностью урегулированы внутри пенсионной системы без участия государства, так как являются производными от макроэкономической и демографической ситуации в стране. Поэтому государство должно сохранять свою лидирующую функцию регулятора в российской пенсионной системе на весь переходный период для успешной реализации пенсионной реформы.

Государственное регулирование развития пенсионной системы заключается в создании благоприятных макроэкономических и демографических условий – повышении рождаемости, снижении смертности и привлечении внешней трудовой миграции. Это способствует росту численности работников, за которых уплачиваются страховые взносы, и соответствующему увеличению доходов пенсионной системы.

Поскольку пенсионная система функционирует в конкретной макроэкономической системе, то мы заинтересованы в опережающем повышении производительности труда и увеличении заработной платы. Это в условиях сокращения числа работающих позволит обеспечить необходимый объем страховых поступлений на выплату пенсий.

Не менее важна роль государства в обеспечении устойчивого макроэкономического роста, сокращении инфляции, ведущей к обесцениванию пенсионных прав и снижению покупательной способности пенсий.

Перечисленные и др. меры регулирования внешними факторами могут применяться как в комплексе, так и отдельно, в зависимости от конкретных социально-демографических и экономических условий и проблем в пенсионной системе.