

В.Ж. Боткарева

Проблемы пенсионного страхования

С позиции соблюдения основного критерия страховой пенсионной системы — нормы замещения утраченного дохода — самая благоприятная ситуация в пенсионном обеспечении граждан РФ была в первой половине 1990-х годов, когда начал действовать (в постсоветское время) закон о пенсионном страховании. Темпы роста пенсий в 1993–1995 гг. опережали рост заработной платы. В 1995 г. коэффициент замещения средней назначенной пенсии составлял 38,2%. После 1995 г. началось постепенное его снижение и в 2008 г. он составил 24,8%. Высокий уровень инфляции в 1990-е годы снизил к 1999 г. реальный размер пенсии на 40% по сравнению с 1992 г. Регулярное повышение размера пенсий началось с 2000 г., и к 2008 г. он увеличился в 2,2 раза, а в соотношении с прожиточным минимумом пенсионера (ПМП) он составлял всего 115% (2008 г.). Низкий уровень пенсий (ниже ПМП) заставил правительство РФ с 2010 г. установить федеральные и региональные надбавки к пенсии неработающим пенсионерам.

Размер пенсии зависит от ее вида, так самый высокий уровень имеют трудовые пенсии, а самый низкий — социальные. В общей численности пенсионеров (38,6 млн человек) получатели трудовых пенсий составляли в 2009 г. 93,4%.

Основные проблемы пенсионной системы, по закону именуемой страховой, заключаются в следующем:

- неопределенность и непредсказуемость пенсионных прав застрахованных;
- неустойчивое финансовое положение страховщика — Пенсионного фонда России (ПФР);
- отсутствие публичной статистики, отражающей реальное положение с пенсионными правами застрахованных граждан, обязательствами страховщика, уровнем и ресурсным обеспечением выполнения этих обязательств.

Первая проблема — **неопределенность и непредсказуемость обязательств** пенсионных прав застрахованных — связана с перманентной реформой системы, которая непрерывно ме-

няет правила и нормы страхования. Распространяются они не только на вновь застрахованных работающих (что в страховании является нормой), но и на контингент ранее застрахованных.

Законом «О государственных пенсиях в Российской Федерации» от 1990 г. была введена государственная пенсионная система на страховых принципах. Норма замещения устанавливалась в размере 55–75%, минимальный размер пенсии – на уровне прожиточного минимума, максимальный – на уровне трех, а для отдельных категорий работников – 3,5 минимальных размеров. Каждый застрахованный мог заранее предсказать размер своей будущей пенсии и выстраивать соответственно свою трудовую деятельность.

В течение 1991–1994 г. неоднократно меняли механизм и правила индексации пенсий, которые постепенно разрушали страховой механизм и нивелировали зависимость пенсий от потерянного дохода. В 1993 г. Пенсионный фонд был переподчинен Правительству РФ, что ограничило его самостоятельность.

Переход на новую модель назначения пенсии состоялся с принятием Закона «О порядке исчисления и увеличения государственных пенсий» в 1998 г. Новая модель назначения пенсии по своей сути означала отказ от модели с установленными выплатами и переход на модель с установленными взносами. Для полноценного страхования по ней требовалась информационная база, содержащая персонифицированные данные о взносах по каждому застрахованному за весь период страхования. Такая база еще не была создана в ПФР. Оставляя в формуле расчета размера пенсии нор-

му замещения утраченного дохода по действующему закону, ее трансформируют в индивидуальный коэффициент пенсионера (ИКП), который определяется произведением нормы замещения (пенсия в %) на соотношение средней заработной платы застрахованного и средней «пенсионной» заработной платы в стране. Последняя по стране устанавливается не на основании данных статистики, а решением Правительства. Ее размер зависит от суммы взносов, поступивших в ПФР. Кроме того, вводится ограничение на отношение индивидуальной заработной платы к средней пенсионной. Первоначально оно было равно 0,7. Таким образом, урезали («конфисковали») пенсионные права застрахованных, так как индивидуальное минимальное замещение утраченного заработка снизилось до 38,5%, а максимальное – до 52,5%. Постепенно (с мая 2000 г. до мая 2001 г.) ограничение повысили до 1,2. Это повышение сразу же сказалось на динамике среднего коэффициента замещения трудовых пенсий, который после падения его в 2000 г. до 22,8%, вырос в 2002 г. до уровня 1997 г. (31,6%).

Следующая реформа, стартовавшая с 2002 г., окончательно закрепила переход на модель формирования пенсии с установленными взносами и ввела накопительный элемент. Взносы, уплаченные в ПФР за весь страховой период, составляют пенсионный капитал (ПК) каждого застрахованного, который делится на ожидаемый период выплаты пенсии (количество месяцев). Получаемая величина – *расчетная пенсия* – в свою очередь распределяется на две части: базовую и страховую. Чтобы получить *страховую часть пенсии*, из расчетной вычитают базовую, которую в абсолютном раз-

мере устанавливает Правительство. К этим двум частям базовой и страховой для участников накопительной системы будет приплюсована впоследствии накопительная часть.

Новая формула расчета пенсии представляет большой простор для исполнительной власти регулировать ее размер через: ожидаемый срок выплаты пенсий; механизм индексации трех составляющих пенсии; распределение ставки страхового взноса (или ЕСН) между тремя частями.

Механизм индексации за период 2003–2007 гг. сработал следующим образом: средняя заработная плата по экономике выросла в 3 раза; пенсионный капитал – в 2,24 раза; страховая часть пенсии – в 1,93 раза; базовая часть пенсии – в 2,99 раза. В итоге пенсионный капитал похудел почти на 1/3, страховая часть пенсии – на 45%, а базовая часть, которая является социальным сегментом, выросла почти синхронно с заработной платой.

Реформирование пенсионной системы продолжилось:

- в 2005 г. из накопительной системы исключили часть застрахованных (мужчины с 1953 по 1966 г. и женщины с 1957 по 1966 г. рождения);

- снизили в 2005 г. ставку ЕСН с 26 до 20%;

- с 2010 г. передали в ПФР взнос на базовую часть пенсии, но окончательное слияние базовой и страховой частей не произошло, так как индексация обеих частей будет осуществляться до 2015 г. отдельно;

- с 2010 г. заменили ЕСН страховыми взносами, изменив регрессионную шкалу максимальной величиной страховой оплаты труда;

- в 2010 г. переоценили денежную стоимость пенсионных прав, приобретенных застрахованными гражданами

до пенсионной реформы 2002 г., что по сути есть частичный возврат ранее конфискованных пенсионных прав.

Результатом непрерывных реформ является ситуация, когда ни один работник не в состоянии предвидеть возможный размер своей будущей пенсии. Система, которая функционирует в условиях непрерывной корректировки пенсионных прав будущих пенсионеров с частичной конфискацией уже ими заработанных, не может считаться страховой. Неопределенность прав является основанием для недоверия системе и государству, которое не способно выполнить одно из **основополагающих условий** системы обязательного страхования.

Основная причина перманентной трансформации пенсионной системы не имеет ничего общего с намерением укрепить страховой механизм, что всегда провозглашалось главной задачей очередного этапа реформы.

Финансовая неустойчивость системы возникает периодически по причинам внутреннего и внешнего характера.

Основная причина **внутреннего** характера – это избыточность льгот по страхованию, которые никто не возмещает страховщику. Среди них:

1. Льготы по досрочному выходу на пенсию работающим во вредных производствах (списки 1 и 2), в районах Крайнего Севера. Их доля в общей численности пенсионеров составляла 17,6% в 1996 г., а к 2008 г. выросла до 22,9%. Возраст выхода на пенсию для них на 5–10 лет ранее общеустановленного. Начисленные страховые взносы за этот период обязан оплачивать работодатель или государство, если считает неприемлемым такую нагрузку для работодателя. В действующем законодательстве по пенсион-

ному страхованию записано, что эти застрахованные выделяются в отдельный вид страхования, для чего разработан специальный закон о профессиональных пенсиях. Он даже прошел первое чтение, но мощное лобби работодателей затормозило его принятие. Их аргумент – нужен 5-летний подготовительный период, который давно прошел.

2. Льготные ставки страховых взносов (ЕСН) для сельхозпроизводителей, фермеров, и др. В международной практике страхования дающий льготу (в данном случае государство), должен ее и компенсировать, а не перекладывать на всех застрахованных.

3. Чрезмерно низкая ставка взноса для самозанятых (индивидуальные предприниматели, адвокаты, нотариусы и пр.), которая устанавливается Правительством РФ.

4. В связи с переходом на модель финансирования с установленными взносами исчезло требование по стажу. В результате в категорию получающих пенсию по старости влились пенсионеры, стаж которых менее 20 лет. В числе мужчин таких 10,5%, в числе женщин – 17%, средний стаж в группе мужчин 10,3 года, женщин – 11 лет.

5. ПФР обременен целым рядом обязательств и программ не страхового характера, объем по которым непрерывно растет (пенсионное обеспечение социальным пенсионерам, программы по материнскому капиталу, по стимулированию СФ к выплате платежей в ОМС за нетрудоспособных и пр.).

Заработать ПК, которого будет достаточно для выплаты пенсии в течение законодательно установленного срока (19 лет) можно: либо за 18–19 лет, но при этом пенсия будет составлять не более 25% утраченного дохода; пенсию в 30% от дохода можно зара-

ботать за 22 года; и только за 30 лет страхового стажа можно заработать пенсию, уровень которой соответствует международной конвенции (40% к страхуемой заработной плате). При 5-летнем страховом стаже ПК будет достаточен лишь для 3–5 лет пенсионного обеспечения.

В сложившейся ситуации, когда более 1/3 трудовых пенсионеров имеют стаж менее 25 лет, сбалансировать обязательства перед пенсионерами и ресурсы для их обеспечения можно за счет дополнительного источника, которым должен быть либо федеральный бюджет, либо средства работодателя. Фактически же вопрос решается за счет самих пенсионеров.

Государство рассматривает финансовые ресурсы пенсионной системы как неотъемлемую часть федеральной собственности. Это обстоятельство, а также подчиненность ПФР исполнительной власти и замена страховых взносов налогом, позволили с 2005 г. включать бюджеты всех внебюджетных фондов в состав консолидированного бюджета страны.

Внешние причины финансовой неустойчивости пенсионной системы связаны с политикой федерального центра:

- в сфере развития и укрепления финансовой инфраструктуры, а также рынка капитала, лучшего источника, чем ресурсы обязательного страхования (как пенсионного, так и медицинского), не существует; интересы застрахованных в этой политике уже вторичны;

- в сфере государственного регулирования оплаты труда и ее дифференциации.

Доля работников с заработной платой ниже прожиточного минимума (ПМ) трудоспособного последние

15 лет сохранялась высокой (в отдельные годы превышала 40% — 1995, 1999, 2000, 2001 гг.) и только в 2009 г. снизилась до 12,8%. Их ПК дает право на пенсию на уровне ниже базовой части. При зарплате, равном ПМ трудоспособного, возможно заработать пенсию, превышающую базовую всего на 3–5%. Однако, помимо минимума по базовой пенсии был установлен еще один минимум — базовая плюс страховая. Такие пенсионеры должны получать в порядке перераспределения прибавку к базовой части пенсии в размере 30%. С 2006 г., когда базовая пенсия превысила 900 руб., второй минимум был отменен.

Последняя реформа заложила в пенсионную систему «мину замедленного действия» в форме обязательного накопительного элемента, что существенно уменьшает ресурсы для финансирования сегодняшних пенсионеров и страховой части будущих пенсионеров. В накопительный резерв, даже при неизменной ставке взноса, будет отчисляться все больше средств, так как в составе работающих растет доля его участников. По нашей оценке, в 2002 г. доля потенциальных участников накопительной системы среди занятых составляла 41,7%, в 2009 г. она выросла до 58%, а к 2030 г. составит почти 100%. Соответственно снизился размер среднего взноса на финансирование страховой и базовой частей пенсии с 19,7% в 2002 г. (при общей ставке 28%) до 13% в 2009 г. (при общей ставке 20%). Даже при повышении ставки страхового взноса на пенсию до 26% средняя ставка в распределительную систему снизится к 2030 г. до 8%.

Участники накопительной системы имеют, как правило, более высокую оплату труда, но их сомнительное

благополучие в будущем возможно лишь за счет низкого уровня пенсий старшего поколения и двойной нагрузки: содержать поколение нынешних пенсионеров и накапливать на свою будущую пенсию.

Наши расчеты показывают, что даже при устойчивой доходности (чистый доход) в 2–5% годовых накопленные ресурсы (при 6%-ном тарифе отчислений) за 25 лет составят не более 1,6 страховой годовой заработной платы, что в пересчете на срок дожития (в настоящее время — 19 лет, но, по прогнозам Минздравсоцразвития РФ, он будет повышаться), даст не более 8% замещения утраченного дохода. В сумме с остальными частями трудовой пенсии коэффициент замещения составит не более 30–40%. Но это идеальный вариант, предполагающий наличие как минимум целого спектра надежных портфельных инвестиций, которых, как показал опыт прошедших лет, нет в стране. Основная часть накопительного фонда оказалась в Государственной Управляющей компании, которая вкладывала инвестиции преимущественно в государственные ценные бумаги, что привело к росту внутреннего государственного долга и росту расходов федерального бюджета на выплату процентного дохода. Доходность, полученная ВЭБ в 2005 г., составила сверх инфляции немногим более 1%, а в первом полугодии 2006 г. была ниже уровня инфляции (– 2,4%).

Деятельность частных управляющих компаний по инвестированию пенсионных средств была в среднем выше, но далека от совершенства. Пенсионные средства нельзя вкладывать в рискованные инструменты, а, судя по доходности, это далеко не всегда соблюдалось. Разброс в размерах

дохода составлял в 2004 г. от $-8,87\%$ до $+42,27\%$. В 2006 г. (первое полугодие) разброс колебался от $-2,62\%$ до $+65,95\%$ [1]. Доходность пенсионных накоплений в 2007 г. оказалась ниже уровня инфляции. По данным Счетной палаты, в 2008 г. только 4 управляющие компании имели положительный доход. Но ни разу за прошедшие годы чистая доходность всех инвестиций не достигла прогнозируемой величины (7%), которую предсказывал главный разработчик и пропагандист этой системы М.Э. Дмитриев [2].

Накопительная система в современных условиях не спасает от риска финансовой неустойчивости фонда, а только создает дополнительный отток средств из страховой системы без четких гарантий обеспечить в перспективе более высокую пенсию. Основная причина — это высокие финансовые риски, о чем свидетельствует живучесть финансовых пирамид. Даже более адаптированная к рынку национальная финансовая система интегрирована в международную, где глобальные кризисы происходят достаточно регулярно (через 8–10 лет) и механизм их предупреждения пока не найден. Даже если страна не входит в круг стран, охваченных финансовым кризисом, негативные отголоски долетают до нее в виде снижения ставок, изменения инвестиционного пространства и т.д.

Идея пропаганды внедрения накопительной системы для развивающихся стран исходила от международных финансовых корпораций. При этом они рекламировали вложения средств не в национальную экономику, а в их финансовые инструменты. Им удалось убедить в основном страны Латинской Америки: Чили, Аргентину, Венесуэлу, Мексику, Уругвай. Мы оказались тоже

в их числе. Осенью 2008 г. почти все эти страны на международной конференции признали накопительную систему неудачным экспериментом и отказались от нее [3].

Наши власти не только не намерены этого делать, но запустили дополнительный механизм софинансирования будущих пенсий. Он расширит и без того чрезмерный для нашего финансового рынка объем инвестиционных ресурсов, которые могут быть только источником новых финансовых «пузырей».

Основная часть выплат из накопительного резерва начнется с 2022 г., когда произойдет массовый выход на пенсию женщин 1967 г. рождения. Но уже сейчас востребованы накопительные составляющие пенсионерами по инвалидности и потери кормильца, размер которых не вселяет надежды на их высокие размеры в будущем. Например, в 2007 г. в связи со смертью 267,4 тыс. застрахованных — участников накопительной системы были выплачены пенсии по потере кормильца. На накопительных счетах у застрахованных было 1176,6 млн руб. [4]. В результате накопительная часть пенсии (при условии, что у каждого умершего только один наследник) составила менее 20 руб. в месяц.

«Черновой» проект новой концепции «Развитие накопительного пенсионного обеспечения» (который был выложен на сайте МЗСР РФ), включает следующие положения:

- вывод накопительного компонента из системы государственного пенсионного обеспечения при сохранении его обязательного характера;
- изменение правового статуса негосударственных пенсионных фондов (НПФ), преобразовав их в накопительные пенсионные фонды, на базе

которых создать государственный накопительный пенсионный фонд (ГНПФ);

- передача средств накопительно-го резерва из ПФР в НПФ;

- изменение статуса ПФР, в обязательствах которого останутся выплаты по страховым пенсиям текущим и будущим пенсионерам;

- создание механизмов гарантии сохранности пенсионных накоплений, контроля и стимулирования формирования пенсионных накоплений.

Цель этих преобразований – снять всю или часть ответственности с государства за будущие накопительные пенсии. Для этого потребуются создание частно-государственного накопительного пенсионного фонда (ГНПФ), которому и будет передана функция страховщика как обязательного, так и добровольного страхования. Дефицит средств ПФР на выполнение обязательств по страховой пенсии будет покрываться из федерального бюджета. Поэтому вновь возникает идея повысить пенсионный возраст.

Третья проблема – *отсутствие надлежащей статистической отчетности* – является индикатором сознательно проводимой политики реформирования пенсионной системы, направленной на снижение ее страховых функций.

Страховая пенсионная система, независимо от реализуемой модели, не может планировать текущую деятельность, не увязывая ее с динамикой роста отложенных обязательств по заработанным пенсионным правам. Для оценки последней требуется статистическая отчетность, которая в корне отлична от существующей. Однако необходимая для нее информация у ПФР есть, и база данных сформирована фондом за счет страховых средств.

Сложившееся положение дел выводит ПФР из-под контроля и страхователей, и застрахованных, и независимых экспертов. Нельзя проконтролировать ни текущую деятельность, ни обоснованность любых вариантов реформ «черного ящика», каковым является ПФР. Результаты же актуарных расчетов на период до 2020 и 2050 гг., которые фонд регулярно проводит и публикует, начиная с 2001 г., недостаточно убедительны. Непрерывные реформы механизма и регуляторов системы, отсутствие адекватной статистики, отражающей последствия всех изменений, являются серьезной проблемой для долгосрочных прогнозов и эффективного управления.

Реконструкция системы трудовых пенсий возможна двумя путями.

- Всех пенсионеров (нынешних и будущих), не участвующих в накопительной системе, перевести из страховой системы в систему социального обеспечения, оплачивать им пенсии за счет федерального бюджета. Для участников накопительной модели продолжать эксперимент с формированием страхового механизма. Именно такой вариант возможен, судя по тем основным положениям Концепции «Развитие накопительного пенсионного обеспечения», которые сделали достоянием гласности представители Минздравсоцразвития РФ.

- «Хирургическим» путем разделить существующую систему на две независимые: социальную и страховую. Для чего из ПФР вывести все обязательства по пенсиям, не обеспеченным соответствующими финансовыми ресурсами. Этот вариант представляется нам более надежным с точки зрения финансовых рисков и менее ресурсоемким. Его реализация

потребуется следующих изменений в существующей системе.

1. Выбор модели страхования, которая должна основываться на солидарности поколений. Она меньше зависит от несовершенства финансового рынка, каковым до сих пор является финансовый рынок России. Демографический фактор, который служил основным аргументом для введения в 2002 г. накопительной системы, в одинаковой степени значим для любой модели пенсионного страхования. Вопрос сводится лишь к тому, в какой форме (налог или страховой взнос) постоянно обновляемое поколение работающих будет отдавать средства на пенсии текущих и новых пенсионеров. Необходимо при этом, чтобы государство проводило грамотную политику регулирования оплаты труда и сдерживало рост дифференциации. У этой модели есть всегда выход, не затрагивающий ее — повышение ставки страхового тарифа, которая в нашей системе пока не чрезмерна. Налоговую нагрузку на фонд оплаты труда можно снизить за счет отмены НДС.

2. Средства накопительного резерва присоединяются к пенсионному капиталу каждого застрахованного, на основании которого будет назначаться будущая пенсия.

3. Экономическая и правовая природа страховых взносов предопределяет безальтернативный статус собственности страховых средств — это собственность застрахованных работников, право на которую они реализуют при выходе на пенсию. Без юридического закрепления права собственности застрахованных невозможно перенести часть страховой нагрузки на самого работника. Если государство смогло национализировать 1%

самострахования, то впредь оно сможет повторить этот опыт, располагая правом федеральной собственности на пенсионные финансовые ресурсы.

4. Изменить модель формирования страховой пенсии. Она должна назначаться исходя из размера пенсионного капитала и законодательно установленного коэффициента замещения.

5. Необходимо отказаться от искусственного выделения в страховой пенсии базовой части, которая должна стать государственной социальной и выплачиваться из средств федерального бюджета за счет общих налогов. Из числа застрахованных работников государственная социальная пенсия выплачивается только тем, чей пенсионный капитал дает право на пенсию ниже уровня государственной социальной пенсии.

6. ПФР необходимо освободить от финансирования всех не страховых обязательств. Он должен стать полноценным автономным страховщиком, ответственным перед каждым застрахованным за соблюдение его пенсионных прав. Фонд подотчетен закону, и правительство не может без соответствующих договорных актов обязать фонд выплачивать социальные пособия (надбавки), являющиеся мандатом федерального правительства.

7. Необходимо принять Закон «Об обязательных профессиональных пенсионных системах», который позволит снять значительную часть солидарной нагрузки с остальных пенсионеров, не обязанных их оплачивать. В настоящее время все производства, работники которых имеют право на досрочные пенсии, являются прибыльными и находятся, как правило, в частной собственности. Именно работодатели

должны нести дополнительную финансовую нагрузку по страхованию своих работников.

8. Масштабы солидарности в страховой модели должны ограничиваться только инвалидностью и потерей кор-

мильца. Размеры финансовых средств на эти цели должны оцениваться на перспективу по вероятности распространения страховых рисков и учитываться при ежегодном обосновании тарифной ставки.

Литература

1. Материалы аналитического Центра «Интерфакс». <http://ntws. Mail.ru/society /1660154>
2. Финансово-экономическое обоснование к проекту федерального закона «Об инвестировании средств для финансирования накопительных пенсий лицам, застрахованным в Пенсионном фонде РФ» — 2001.
4. Первый ежегодный Российский пенсионный форум «Приоритетные направления развития пенсионной системы в РФ» 16.12.2008 г. Выступление А.В.Куртина, первого заместителя председателя Правления ПФР.
4. *Агапцов С.А., Дегтярев Г.П.* Пенсионная реформа в России: цели и результаты. М.: Государственный НИИ системного анализа Счетной палаты РФ, 2008.
5. *Роик В.Д.* Доклад на ученом Совете НИИ труда и социального страхования Минздравсоцразвития РФ «Концептуальные подходы совершенствования пенсионного и других видов социального страхования в меняющемся мире социально-трудовых отношений». М., 2010.