



н е з а в и с и м ы й и н с т и т у т
СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

Т. М. Малева, О. В. Снявская

**Пенсионная реформа в России:
история, результаты, перспективы**

*Москва
2005*

Содержание

Введение

1. Анализ ситуации в пенсионной сфере России в 1990-е гг.

2. Обзор основных концепций пенсионной реформы

3. Реализация пенсионной реформы

4. Прогнозная оценка перспектив пенсионной системы до 2012 г.

5. Итоги и уроки пенсионной реформы в России (*вместо заключения*)

Приложение. Базовые параметры для среднесрочного прогноза финансового положения

ПФ РФ

Библиография

ВВЕДЕНИЕ

История общественно-политической дискуссии вокруг пенсионной реформы приближается к десятилетнему рубежу. Ее началом можно считать 1995 год – год разработки Правительственной Концепции реформы пенсионного обеспечения в Российской Федерации, первого документа, в котором были системно изложены причины, вызывающие необходимость поиска кардинальных решений в пенсионной сфере, а также принципы, на которые должна опираться будущая национальная пенсионная система. Весь последующий период вопрос о пенсионной реформе не покидал политической повестки.

За прошедшее десятилетие пенсионная система пережила не один кризис – затяжной период дефицита Пенсионного фонда, главного финансового института системы, кризис неплатежей и задолженности, шок после дефолта 1998 г. и т.д. Каждый из этих кризисов давал свои уроки, вносил новые аргументы «за» и «против» реформы и влиял на формирование новых подходов к решению проблемы. Палитра этих подходов довольно богата. На рубеже 2001–2002 гг. реформа вступила в стадию своей реализации – было принято новое пенсионное законодательство, которое принципиально изменило отношения в пенсионной системе.

Спустя десять лет после возникновения или, во всяком случае, осознания проблемы и три года после начала реализации пенсионной реформы имеет смысл обратиться к истории вопроса. Какие причины, вызвавшие необходимость реформы, оказались долгосрочными, а какие временными? Каковы были «политические развилки» при выработке концепций новой пенсионной системы? Какие цели преследовала реформа? Какими оказались ее первые результаты? В чем реализация реформы столкнулась с объективными препятствиями, а в чем были допущены политические ошибки и просчеты? Чему учит опыт российской пенсионной реформы? Наконец, каковы перспективы российской пенсионной системы?

Интерес к этим вопросам возрастает на фоне проявившихся тревожных признаков нового витка финансовых и прочих проблем вокруг пенсионной сферы в 2005 г. Носят ли они временный характер или же «сбой» дают ее основополагающие принципы?

Настоящее исследование посвящено анализу этих вопросов. Главный предмет исследования – политика российского государства в пенсионной сфере в течение последнего десятилетия, т.е. то, что в западной методологии носит название «*policy analysis*», – методология, которая в российской науке только начинает складываться. Авторы в большей мере анализируют не сами процессы в пенсионной области, а мотивы принятия/непринятия тех или иных решений, исследуют «коридоры политических возможностей», а также рассматривают причины и последствия тех или иных политических действий.

1. АНАЛИЗ СИТУАЦИИ В ПЕНСИОННОЙ СФЕРЕ РОССИИ В 1990-Е ГГ.

Глобальный процесс старения населения принципиально меняет демографическую структуру населения планеты и социально-экономический баланс между поколениями. Этот процесс ставит вопрос о формах социальной поддержки пожилого населения и предъявляет новые требования к пенсионным системам. Поиски эффективных пенсионных систем идут во всем мире.

В России этот вопрос во всей остроте встал в середине 1990-х гг. Российская Федерация вступила в период экономических реформ с развитой пенсионной системой, которая формировалась на протяжении десятилетий и базировалась на так называемом принципе солидарности поколений, означающим перераспределение экономических ресурсов от работающего поколения в пользу населения пожилых возрастов, покинувших трудовую сферу и вышедших на пенсию. Наряду с серьезными социальными достижениями, к которым, прежде всего, относится создание всеобщей системы пенсионного обеспечения, охватывающей подавляющую часть населения, система характеризовалась целым рядом недостатков. К числу наиболее существенных относятся следующие.

1. Низкий уровень пенсионных выплат, которые не индексировались в случае повышения стоимости жизни или опережающего роста заработной платы. Поэтому работники, вышедшие на пенсию 20–30 лет назад, получали меньше «новых» пенсионеров, имеющих такие же стаж и квалификацию, да и работавших в тех же производственных условиях. По данным исследований уровня жизни, проведенных в 1980-е годы, до 80% бедных в СССР были пенсионерами, причем старших возрастов¹.
2. Низкая дифференциация пенсий как продолжение и естественное следствие уравнительной политики в сфере доходов населения. Это означало крайне слабую зависимость размера пенсии от трудового вклада работника во время его трудовой жизни.
3. Относительно ранний возраст выхода на пенсию (60 лет для мужчин и 55 лет для женщин), что по мере старения населения увеличивало нагрузку на пенсионную систему.
4. Широко распространенная практика досрочного выхода на пенсию для различных категорий работников, что на практике служило фактором снижения реального пенсионного возраста.

Новое пенсионное законодательство, которое начало действовать в 1992 г.², представляло собой логическое продолжение ранее действовавшей пенсионной парадигмы и имело ярко выраженную социальную направленность: унификация норм пенсионного обеспечения для всех категорий занятых; введение социальных пенсий для лиц, не имеющих трудового стажа; установление размера пенсии, в равной степени зависящего от предыдущего заработка и трудового стажа, некоторые другие нормы, связанные с порядком расчетов пенсионных выплат, а также расширение списка льготных категорий для более раннего выхода на пенсию. В результате новый Закон привел к существенному увеличению числа пенсионеров в возрастах до официального пенсионного возраста. Так, в 1992–1993 гг. по сравнению с 1991 г. число ранних пенсионеров увеличилось не менее чем на 30%.

¹ Из выступления М. Можиной на «круглом столе» в ИСЭПН РАН [Социальная политика переходного периода // *Общественные науки и современность*. 1994. № 6. С. 16]. См. также: [Баскаков, Баскакова 1998: 22–23].

² Закон № 340-1 «О государственных пенсиях в РСФСР» был принят еще в пору пребывания РСФСР в составе СССР (20 ноября 1990 г.).

Главное новшество заключалось в том, что была введена выплата полного размера пенсии всем работающим пенсионерам без исключения. В результате состав населения старше трудоспособного возраста стал практически однородным: пенсию стали получать почти все пожилые граждане, независимо от прежних трудовых заслуг³. Все упомянутые нормы привели к резкому увеличению объема социальных обязательств государства по пенсионному обеспечению своих граждан.

Далее в первую половину 1990-х гг. в сложных социально-экономических условиях трансформационного периода, сопровождавшихся падением реальных доходов многих социальных групп, на пенсионное обеспечение были возложены функции, имманентно ему несвойственные, – например, функция поддержания доходов некоторых категорий занятого населения в форме выплат пенсий «за выслугу лет» с сохранением права трудиться на том же рабочем месте, выплата пенсии работающим пенсионерам, назначение пенсий лицам, досрочно покинувшим рынок труда в связи с ростом открытой безработицы и пр.

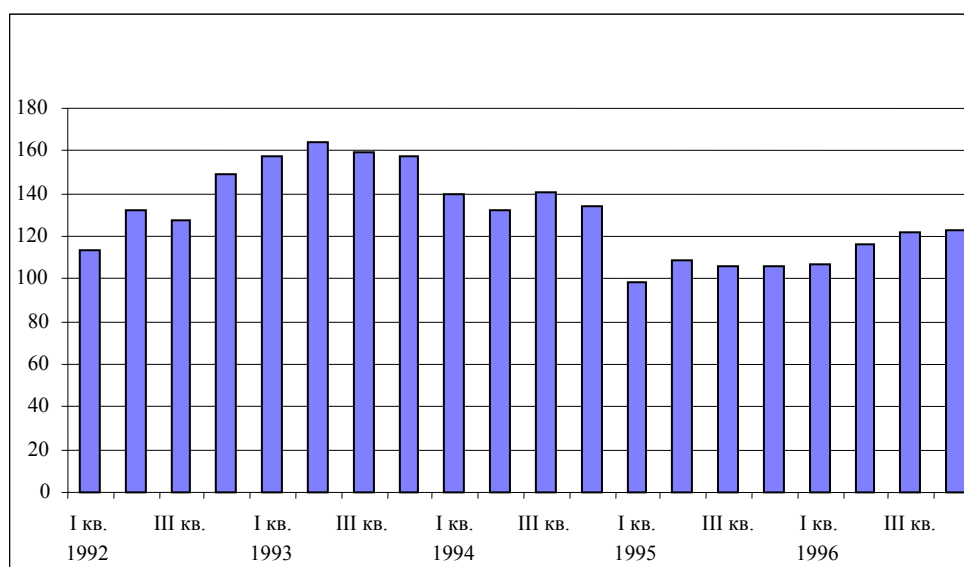
Уже в самые первые годы реформ события в пенсионной сфере начали приобретать драматические черты. Либерализация цен 1992 г. вызвала падение реальных доходов всех социальных групп, в том числе и пенсионеров. Реальный размер пенсионных выплат уже в первые месяцы 1992 г. упал более чем в 2 раза. Резкое ухудшение макроэкономической ситуации и рост инфляции на рубеже 1994–1995 гг. привели к стремительному обесценению реальной покупательной способности пенсий, когда впервые с начала радикальной экономической реформы средний размер пенсии опустился ниже прожиточного уровня пенсионера (Рисунок 1 и Рисунок 2). Естественно, это потребовало срочного повышения уровня пенсий⁴. В результате Пенсионный фонд оказался не в состоянии выполнить свои обязательства, и 1995 г. стал началом кризиса задолженности ПФ. По состоянию на конец 1996 г. долг ПФ перед реципиентами составлял 12% от его годового бюджета.

Рисунок 1. Соотношение средней пенсии с компенсацией⁵ и прожиточным минимумом пенсионера в 1992–1996 гг., %

³ Вне пенсионной системы оставались лишь никогда не работавшие женщины в возрасте 55–59 лет и мужчины в возрасте 60–64 лет, так как для назначения социальных пенсий требовался возраст, на 5 лет превышающий официальный пенсионный возраст.

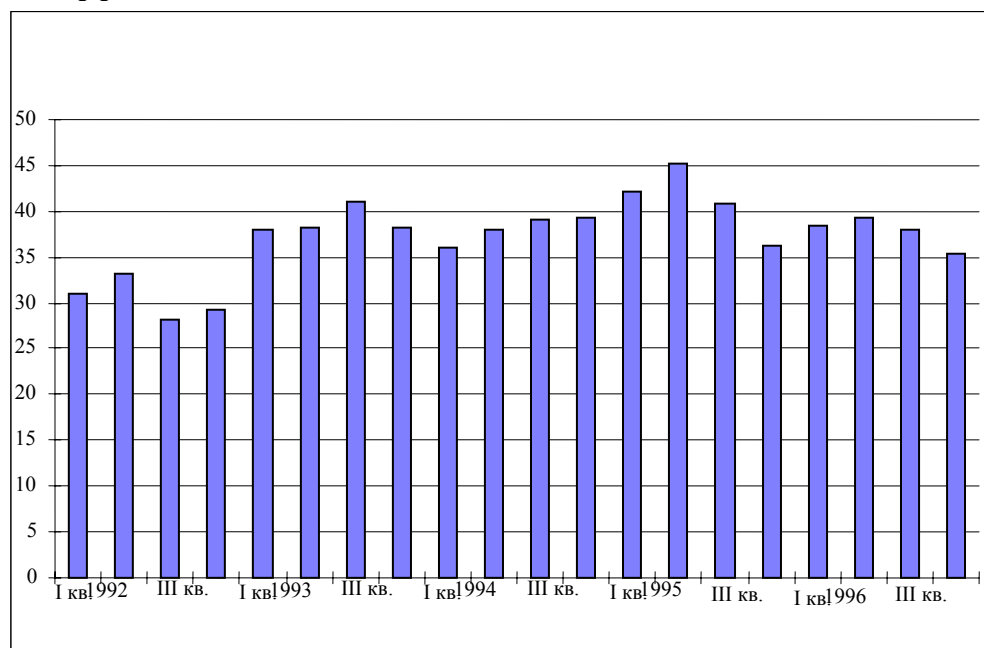
⁴ В 1995 г. помимо индексаций было проведено повышение пенсий некоторым категориям пенсионеров в связи с празднованием 50-летия Победы в Великой Отечественной войне.

⁵ На регулярную индексацию пенсий в соответствии с ростом цен в порядке, предусмотренном Законом 1990 г., в ПФ не хватало средств, поэтому были установлены компенсации к пенсиям, определяемые для различных категорий пенсионеров в зависимости от размера их пенсий: компенсации устанавливались в максимальном размере для получателей минимальной пенсии.



Источник: данные ПФ РФ.

Рисунок 2. Коэффициент замещения в 1992–1996 гг., %



Источник: данные ПФ РФ.

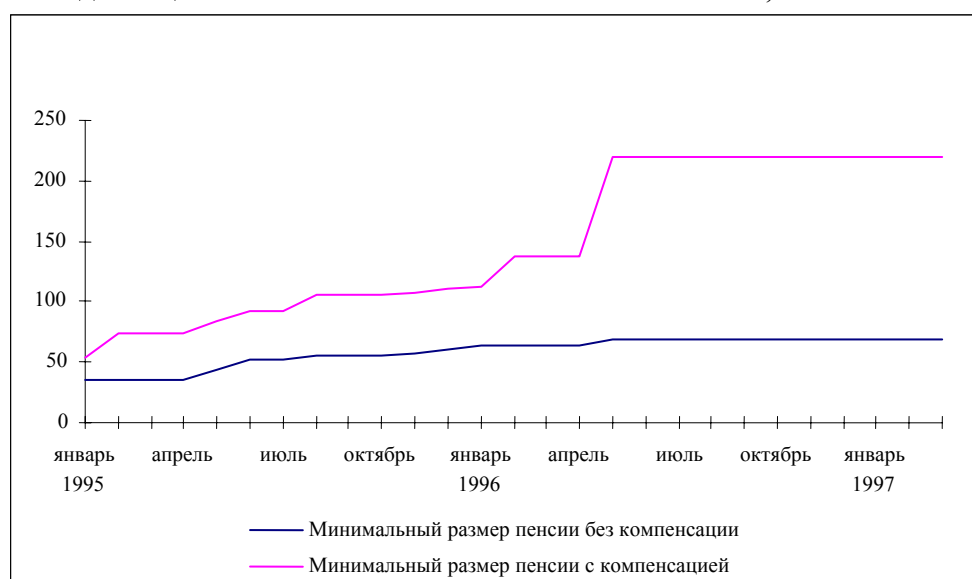
ПФ и правительство, с одной стороны, предпринимали попытки погасить сформировавшуюся задолженность, а с другой, – продолжали сложный процесс индексаций (Рисунок 3). К концу 1995 г. объем задолженности удалось сократить, однако уже с самого начала 1996 г. она вновь стала интенсивно нарастать. Кризис принял откровенно хронический характер. Однако правительство (как, впрочем, и большинство экспертов⁶ по пенсионным вопросам) не считало возможным говорить о кризисе собственно пенсионной системы, признавая лишь временный характер проблем. Однако уже в те годы экспертные оценки, основанные на макроэкономических и демографических прогнозах, показывали, что даже в самых благоприятных экономических условиях и подавления дефицита ПФ средний уровень реальной пенсии составит не более 120–140% от уровня прожиточного минимума пенсионера [Малева

⁶ См., например: [Люблин 1997б; Люблин, Роик 1999; Тучкова 1999; и др.].

1997]. Это означало, что задача поддержания достойного уровня жизни российских пенсионеров не втискивалась в прокрустово ложе действовавшей пенсионной системы и что сохранение status quo не сулило ничего, кроме поддержания нищенского образа жизни для российских пенсионеров [Малева 1997; Гонтмахер 1996; Дмитриев 1996].

Последующие события подтвердили, что проблема носит системный характер, и выдвинули пенсионный вопрос на первый план среди задач, стоящих перед российской экономикой. Стало очевидным, что речь должна идти не о частных неудачах, не об эпизодическом явлении и не о досадном недоразумении, а о процессах глобального характера. Проблема приобрела принципиально иное звучание и переросла в масштабную общественно-политическую и научную дискуссию о направлениях и перспективах реформирования пенсионной сферы России в целом.

Рисунок 3. Индексация минимальной пенсии в 1995–1997 гг. , %



Источник: данные ПФ РФ.

Подводя итоги, можно выделить, по крайней мере, четыре основные группы причин критической ситуации, возникшей в области пенсионного обеспечения, которые в принципе заставили говорить о необходимости пенсионной реформы.

Первая группа имеет демографический характер и связана с тенденцией интенсивного старения российского населения. Численность возрастных когорт свыше 60 лет за последние пятьдесят лет практически удвоилась и продолжает расти опережающими темпами по сравнению с другими возрастными группами⁷. Нормальное же функционирование системы, основанной на идее солидарности поколений, возможно лишь при соотношении 10:1 (на одного пенсионера должно приходиться десять плательщиков пенсионных взносов). В России уже в 1990-е гг. это соотношение (так называемый «коэффициент поддержки», рассчитываемый как отношение числа лиц в возрасте от 20 лет до пенсионного возраста, нормативно установленного в данной стране, к числу лиц старше этого пенсионного возраста) составляло 2,7 (Таблица 1). Увеличение доли пожилых неизбежно ведет к усилению налоговой нагрузки на работающее население (независимо от того, кто является формальным плательщиком – работник или работодатель). Важно, что наблюдаемый демографический сдвиг – долговременная причина непреходящего характера, которая уже действовала на протяжении десятилетий; ее влияние в дальнейшем могло лишь возрастать.

⁷ Возрастно-половой состав и состояние в браке 2004: 15; Российский статистический ежегодник 1999: 59.

Таблица 1. Уровень коэффициента поддержки пенсионеров в России и развитых странах мира в 1990 г.

Страны	Пенсионный возраст, лет		Коэффициент поддержки (трудоспособные / пенсионный контингент)	Ранг
	женщины	мужчины		
Италия	55	60	2.2	1
Венгрия	55	60	2.3	2
Франция	60	60	2.7	3
Россия	55	60	2.7	4
Великобритания	60	65	3.1	5
Австрия	60	65	3.2	6
Швеция	65	65	3.2	7
Греция	60	65	3.3	8
Австралия	60	65	3.5	9
Швейцария	62	65	3.9	10
Португалия	62	65	3.9	11
Бельгия	65	65	4.0	12
Норвегия	67	67	4.2	13
Германия	65	65	4.2	14
Канада	60	65	4.3	15
Испания	65	65	4.4	16
Ирландия	65	65	4.6	17
Финляндия	65	65	4.6	18
Дания	67	67	4.6	19
США	65	65	4.7	20
Нидерланды	65	65	4.8	21
Япония	65	65	5.2	22

Источник: [Васин 1997: 76].

Вторая группа причин также касается соотношения численности плательщиков и получателей, но имеет не демографическую, а экономическую природу. В 1990-е гг. наметилась устойчивая тенденция сокращения численности занятого населения и особенно той его части, которая занята в общественном производстве и является плательщиком взносов в Пенсионный фонд (Таблица 2). Тем самым, сдвиги на рынке труда существенно усугубили влияние демографических факторов. Хотя эта причина возникла именно в период экономической трансформации, для рыночной экономики ее также нельзя считать кратковременной.

Таблица 2. Социальная нагрузка на занятое население в 1991–1996 гг.

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	2002
Численность занятых, млн. человек	75,3	73,8	72,1	70,9	68,5	66,4	66,0	64,7	63,8	65,4
Численность пенсионеров, млн. человек	32,8	34,0	35,3	36,1	36,6	37,1	37,8	38,2	38,4	38,4
Отношение числа занятых к числу пенсионеров	2,292	2,168	2,044	1,964	1,870	1,791	1,745	1,694	1,661	1,702

Источник: данные ПФ РФ и Госкомстата РФ.

Таблица 3. Законодательный и фактический пенсионный возраст в некоторых европейских странах и бывшем СССР в середине 1990-х гг.*

	Законодательный в 1995 г.		Фактический в 1994–1999 гг.		Разница между законодательным и фактическим	
	мужчины	женщины	мужчины	женщины	мужчины	женщины
Болгария	60	55	53,8	53,2	6,2	1,8
Великобритания	65	60	62,6	62,3	2,4	–2,3
Венгрия	60	56	52,5	52,5	7,5	3,5
Италия	62	57	58,8	56,1	3,2	0,9
Канада	65	65	62,4	61,0	2,6	4,0
Латвия	60	55	60,3	56,8	–0,3	–1,8
Нидерланды	65	65	60,4	59,8	4,6	5,2
Норвегия	67	67	64,4	64,6	2,6	2,4
Польша	65	60	59,0	56,0	6,0	4,0
Румыния	60	55	55,0	53,0	5,0	2,0
Словакия	60	53–57	59,6	54,8	0,4	–0,4
СССР**	60	55	58,4	54,2	1,6	0,8
США	65	65	64,6	64,7	0,4	0,3
Украина	60	55	58,8	53,8	1,2	1,2
Финляндия	65	65	59,6	59,7	5,4	5,3
Франция	60	60	59,4	57,9	0,6	2,1
ФРГ	65	65	60,3	59,8	4,7	5,2
Швеция	65	65	63,7	63,4	1,3	1,6
Япония	65	65	68,5	67,7	–3,5	–2,7

Примечания:

* Пенсии по старости и нетрудоспособности (по нетрудоспособности для лиц в возрасте 50 лет и старше)

** Оценки фактического возраста в 1985 г.

Источники: для зарубежных стран: [Scherer 2002; Behrendt 2002; Gonnot, Keilman, Prinz 1995: 76]; для СССР: [Scherbov et al. 1990: 11].

В рамках пенсионной системы распределительного типа это объективно вынуждает поддерживать очень высокий уровень тарифов взносов в Пенсионный фонд, в середине 1990-х гг. его значение достигало 29% от фонда оплаты труда⁸. Столь высокий тариф отчислений наряду с прочими налогами и обязательными взносами во внебюджетные фонды имел своим негативным следствием ярко выраженную тенденцию к уклонению плательщиков от уплаты налогов и обязательных отчислений⁹. Наибольшие масштабы процесс «бегства от налогов» приобрел в негосударственном секторе экономики.

Третья группа причин связана с относительно низким пенсионным возрастом (Таблица 3) и широким распространением системы досрочного выхода на пенсию, что в среднем снижало общий возраст на 3–5 лет¹⁰. Это правовая и институциональная

⁸ Согласно действовавшему порядку отчислений, взнос в ПФ формировался следующим образом: 28% от фонда начисленной заработной платы платил работодатель, 1% от индивидуального заработка вносил сам работник.

⁹ По оценкам Г.А. Яременко, эффективная (фактическая) ставка отчислений в ПФ, рассчитываемая как отношение фактического объема страховых взносов, поступивших в ПФ, к фонду начисленной заработной платы всех занятых в экономике, составила в 1996 г. всего 18% [Яременко 1998: 136].

¹⁰ См., например: [Бодрова 1998: 47].

причина, которую, казалось бы, можно устранить законодательным путем. Однако, как показывает мировой опыт, изменение пенсионного возраста относится к числу наиболее чувствительных для населения вопросов и встречает серьезное общественное противодействие¹¹. Последующие события в России лишь подтвердили этот факт.

Четвертая группа причин – финансово-экономические: рост задолженности предприятий по заработной плате из-за отсутствия прямого финансирования из бюджетов разных уровней и рост объемов невыплаченной заработной платы¹²; значительное расширение масштабов натурального (бартерного) обмена между товаропроизводителями; широкомасштабное использование денежных наличных средств в экономической деятельности; использование предприятиями специальных ссудных счетов; применение и натуральных форм оплаты труда и пр. Эти практики были характерны для первого этапа экономической трансформации и, как представлялось, носили временный характер. Между тем многие из них в модифицированном виде сохраняются и сегодня. Неформальная экономика в России не сокращается, а «творчески» приспосабливается к меняющимся социально-экономическим условиям.

При выборе пенсионной стратегии палитра предлагаемых решений была довольно богата – от набора спасательных операций с целью тушения пожара, бушующего в ПФ, до радикальных вариантов смены самой парадигмы пенсионного обеспечения, а именно – отказа от структурообразующего распределительного принципа и конструирования новой системы накопительного типа.

В принципиальном плане при выборе социальной стратегии в пенсионной сфере существовало несколько альтернатив.

Первая – повышение доходов ПФ, что соответственно требовало повышения тарифов отчислений. Однако уже в тот период вряд ли требовались доказательства того факта (достаточно осознанного и политиками, и экономистами, и обществом), что общая налоговая нагрузка на товаропроизводителя достигла роковой черты, превратившись в тормоз экономического роста, при котором не приходится мечтать ни о нормализации функционирования социальных институтов и, в частности, пенсионной системы, ни об экономическом подъеме или хотя бы стабилизации. Объективный макроэкономический императив, наоборот, заключался в быстром и ощутимом снижении на товаропроизводителя той непосильной социальной нагрузки, которая была возложена на него в первые годы реформ.

Вторая – снижение расходов ПФ. Снижение расходов теоретически может происходить лишь под влиянием сокращения численности реципиентов пенсий. Но даже демографически мотивированное сокращение лиц пенсионных возрастов за счет повышения пенсионного возраста, как показывает анализ, принципиально не спасает пенсионную систему, построенную на распределительном принципе¹³. В любом случае ее зависимость от демографических факторов столь высока, что задача обеспечения финансовой устойчивости системы не имеет идеального решения. Реформирование системы досрочного пенсионирования, которое, строго говоря, объективно назрело вне зависимости от финансового кризиса ПФ¹⁴, способно смягчить остроту этого кризиса, но не в состоянии уберечь пенсионную сферу от финансовых потрясений¹⁵. Несмотря на весомость дополнительных расходов государства в связи с обязательствами по

¹¹ Несогласие с предложениями реформировать пенсионную систему – один из самых распространенных поводов для проведения демонстраций и забастовок во всех странах, как развитых, так и развивающихся. Обсуждение влияния политического консенсуса на успешность пенсионных реформ в странах в Западной Европы см.: [Hinrichs 2000].

¹² Напомним, например, что в начале 1997 г. объем задолженности по оплате труда составлял 41% от общего фонда оплаты труда.

¹³ Пенсионная реформа в России 1998: 238–240.

¹⁴ См., например: [Роик, Чернышев 1996; Дубровский 1999].

¹⁵ Пенсионная реформа в России 1998: 240–243.

отношению к тем многочисленным категориям, которые имеют право на льготный порядок выхода на пенсию, стало ясно, что радикальное решение проблемы лежит отнюдь не в этой плоскости.

Третья – поиски радикальных схем реформирования пенсионной системы, которые позволяли бы решить следующие задачи.

Стратегические задачи:

- снижение зависимости пенсионной системы от демографических факторов;
- усиление связи размера пенсий с реальным трудовым вкладом гражданина в течение его трудовой жизни;
- повышение ответственности работника за финансирование будущей пенсии;
- обеспечение достойного уровня пенсии в реальном исчислении;
- обеспечение финансовой устойчивости пенсионной сферы.

Специфические задачи, которые следуют из текущей экономической и политической ситуации в постреформенной России:

- легализация трудовых доходов;
- снижение налогового бремени на работодателя;
- устранение государственного монополизма в пенсионной сфере;
- снижение зависимости пенсионной системы от политических факторов.

2. ОБЗОР ОСНОВНЫХ КОНЦЕПЦИЙ ПЕНСИОННОЙ РЕФОРМЫ В РОССИИ

Прежде чем анализировать процесс выработки решений по реформированию пенсионной системы в России, имеет смысл обратиться к мировому опыту и общим принципам организации пенсионных систем.

2.1. Общие принципы построения пенсионных систем

Существенное повышение уровня государственного пенсионного обеспечения и начавшееся старение населения в развитых странах привели к тому, что финансовая нагрузка, связанная с содержанием пожилых, существенно возросла. Перспективы развития государственных пенсионных систем становятся все более проблематичными.

В зависимости от принципа расчета пенсионных выплат и принципа их финансирования все многообразие пенсионных программ может быть объединено в четыре основных типа. В соответствии с методом, на основе которого финансируются пенсионные выплаты, различают *распределительный*¹⁶ и *накопительный*¹⁷ принципы финансирования. В зависимости же от принятого метода расчета пенсионные программы могут быть *с установленным размером выплат* либо *с установленным размером взносов*.

Распределительный принцип финансирования означает, что взносы, уплачиваемые в течение определенного периода, используются на выплату пенсий, предоставляемых в том же периоде. Индивидуальная доходность «зрелой»¹⁸ распределительной системы зависит от соотношения коэффициентов поддержки и динамики реальной заработной платы. Очевидно, что если снижение коэффициента поддержки компенсируется пропорциональным ростом заработной платы, параметры пенсионной системы – ставка взносов или размер пенсии – останутся неизменными. Однако, как правило, ухудшение коэффициента поддержки выводит распределительную систему из равновесия. В долгосрочной перспективе под влиянием общемировой демографической тенденции старения населения государственные программы, основанные на распределительном принципе финансирования, оказываются в состоянии финансового кризиса, а в некоторых случаях становятся неплатежеспособными. Такие меры, как: (1) повышение пенсионного возраста, (2) сокращение размеров пособий, (3) увеличение страхового тарифа, или их комбинация, – позволяют избежать финансового кризиса, по крайней мере, в среднесрочной перспективе, однако их реализация часто сдерживается политическими факторами.

Накопительное финансирование предполагает предварительное резервирование средств, необходимых для выплаты пенсий, и их размещение на финансовых рынках¹⁹. Уровень накопления определяется тем, в какой степени финансовые активы пенсионных фондов обеспечивают дисконтированную стоимость будущих пенсионных обязательств.

¹⁶ В литературе используются также термины «принцип солидарности поколений», «финансирование из текущих доходов».

¹⁷ Также применяется термин «фондовый принцип».

¹⁸ Система считается полностью «зрелой», после того как на пенсию начинают выходить те, кто приобрел пенсионные права полностью в соответствии с правилами данной пенсионной системы. Как правило, это требует среднего количества лет средней трудовой карьеры, что составляет около 30–40 лет (при неизменных параметрах этой системы). Поскольку в начале действия пенсионной системы число плательщиков заведомо превышает число пенсионеров, то понятно, что по мере взросления системы происходит выравнивание ее поступлений и обязательств.

¹⁹ Поэтому иногда такие системы называют «финансовыми».

Системы, стоимость финансовых активов которых равна стоимости обязательств перед участниками, называются системами с полным финансированием. В системах с распределительным финансированием уровень накопления, соответственно, равен нулю.

На макроуровне принципиального различия между этими двумя видами финансирования не существует, поскольку в обоих случаях работник будет претендовать на часть продукта, произведенного будущими поколениями. Распределительная и накопительная системы суть различные способы организации претензий на будущее производство [Barr 2002; Góga 2004]. Поэтому предпочтительность того или иного принципа финансирования пенсионного обеспечения определяется демографическими и экономическими тенденциями. Очевидно, что норма прибыли на вложения в накопительную систему будет равна среднегодовой ставке процента по вкладам, тогда как прибыльность распределительной системы будет определяться через сумму годового прироста средней заработной платы плательщиков взносов и среднего прироста их численности. В то время, когда происходило окончательное оформление ныне действующих распределительных систем (1950–1960-е гг.), приросты зарплаты и занятости вместе превышали среднюю процентную ставку. В 1980–1990-е гг. сложилась обратная ситуация, и накопительные программы представлялись более привлекательными²⁰.

Кроме того, существует мнение, что накопительная система приводит к существенному повышению нормы сбережений и инвестиций – как за счет роста пенсионных накоплений, так и за счет формирования страховых резервов в других отраслях социального страхования, – и таким образом способствует экономическому росту [см., например: Feldstein 1974, 1995]. К сожалению, это суждение не подкреплено однозначными практическими наблюдениями. Вполне возможно, что совокупная норма сбережений вырастет во время развития накопительной системы, как это случилось в Чили. Однако теоретически сформировавшаяся накопительная система может действовать и при нулевых чистых сбережениях, когда накопления молодых поколений будут равны расходованию сбережений старшими поколениями (или даже будут меньше него – в условиях старения населения).

Как отмечалось выше, в зависимости от принятого метода расчета и накопительные, и распределительные пенсионные программы могут быть *с установленным размером выплат* либо *с установленным размером взносов*²¹. Если в положениях пенсионной системы с самого начала отражены права ее участников относительно размеров пенсий при наступлении различных обстоятельств, а за актуарной техникой оставлено определение размеров взносов и соответственно форм финансовой организации, то такие системы называются системами с установленным размером выплат. В рамках этого типа можно выделить две основные категории: системы с фиксированными абсолютными размерами пенсий, которые не зависят от величины заработка, и системы, в которых размер пенсий определяется пропорционально величине заработка. Исчисление размера пенсий в определенной пропорции к заработку вызывает, по крайней мере, два вопроса: какой процент заработка следует отражать в пенсии и за какой период следует учитывать заработок.

В то же время имеются пенсионные системы, положениями которых предусматриваются только размеры взносов, уплачиваемых самими работниками или работодателями в их пользу. Уровень пенсионных взносов определяется в момент

²⁰ В долгосрочном периоде, например, в масштабах века, соотношение между прибыльностью двух систем может меняться как в пользу применения метода распределения, так и метода накопления. Поэтому в принципе оба метода финансирования могут рассматриваться как эквивалентные.

²¹ На практике среди систем с распределительным финансированием преобладают системы с установленным размером выплат, а большинство накопительных систем относится к типу систем с установленным размером взносов.

возникновения права на пенсию, исходя из того, какими финансовыми возможностями располагает система. Такие системы называются системами с установленным размером взносов. Взносы в эти системы могут устанавливаться в зависимости от величины заработка или в фиксированных абсолютных размерах. В зависимости от принятого метода финансирования размер пенсии будет зависеть от общей суммы взносов и инвестиционного дохода (накопительное финансирование) либо от количества пенсионных баллов, или пунктов, накопленных работником в течение всей трудовой жизни (распределительная система). В целом этот метод обеспечивает более тесную связь между размером пенсий и размером страховых взносов и, таким образом, повышает заинтересованность застрахованных в своевременном отчислении средств. Более того, ряд экспертов полагает, что способ расчета выплат оказывает большее влияние на эффективность и устойчивость пенсионной системы, чем принцип ее финансирования [см., например: Barr 2002; Góra 2004; Disney, Whitehouse 1999]. Следует, однако, заметить, что частичное или полное разгосударствление пенсионной системы способствует еще большей справедливости актуарных расчетов при определении пенсии.

Основным аргументом в поддержку *приватизации (разгосударствления) управления пенсионной системой* является эффективность вложения средств. Легко подтвердить эмпирическими данными, что доходность государственных пенсионных фондов, как правило, ниже той, которая могла бы быть получена в частном секторе [Averting the Old Age Crisis 1994; Kotlikoff 1995]. Вместе с тем здесь существует проблема степени доверия к государству и к рыночным структурам. Последний аргумент оказался особенно важным для стран с переходной экономикой.

В заключение отметим, что у каждой модели пенсионной системы – распределительной, профессиональной и накопительной – есть свои плюсы и минусы, достоинства и риски (Таблица 4). И хотя переход к частной и основанной на накопительных принципах финансирования пенсионной системе привлекателен для многих стран, переход этот нельзя назвать простым и однозначным. Большинство зарубежных стран идут по пути комбинирования различных элементов в единой национальной пенсионной системе. Соотношение же этих элементов должно определяться исходя из политической и социально-экономической ситуации в стране.

Таблица 4. Различные финансовые и административные условия пенсионного обеспечения

Характеристика	Система, охватывающая все общество	Система, построенная по профессиональному принципу	Система индивидуального накопления
Добровольным или обязательным является участие в системе	Обязательным	Обязательным или добровольным	Обязательным или добровольным
Предполагает ли данная система перераспределение доходов	Да	Да	Да, но в минимальной степени
Имеется ли в системе тесная связь между вкладом и получаемой выгодой	Нет	В определенном смысле имеется, в определенном – нет	Да
Определяется ли заранее величина вклада или величина получаемой выгоды	Величина получаемой выгоды	В определенном смысле – величина вклада, в определенном величина выгоды	Величина вклада
Каков тип риска,	Политический риск	Риск, связанный с	Инвестиционный риск

присущего данной системе		возможной потерей работы или с банкротством компании	
Распределительной или накопительной является данная система	Распределительная	В определенном смысле распределительная, в определенном – накопительная	Накопительная
Государственным или частным является управление данной системой	Государственным	Частным	Государственным или частным
Где используется данная система (отдельные примеры)	Страны ОЭСР, Восточная Европа, Латинская Америка	Австралия, Бразилия, Франция, Нидерланды, ЮАР, Швейцария	<i>Обязательная:</i> Чили, Аргентина, Перу, Колумбия, Сингапур, Малайзия <i>Добровольная</i> США, Великобритания

Источник: [Averting the Old Age Crisis 1994: 104].

2.2. Дискурс 1995–2000 гг.

Правительственная Концепция реформы пенсионного обеспечения в Российской Федерации 1995 г.

Итак, необходимость кардинальной пенсионной реформы в свете драматических событий в середине 1990-х гг. стала очевидна. Это осознали не только специалисты. В августе 1995 г. Правительство утвердило «Концепцию реформы пенсионного обеспечения в Российской Федерации». В Концепции признавалась неэффективность действовавших принципов построения системы пенсионного обеспечения и наряду с реализацией прав граждан на пенсионное обеспечение в качестве основных целей выдвигались:

- обеспечение финансовой стабильности пенсионной системы и создание предпосылок для устойчивого развития пенсионного обеспечения на основе государственного пенсионного страхования и бюджетного финансирования;
- адаптация системы пенсионного обеспечения к развивающимся рыночным отношениям в Российской Федерации;
- рационализация и оптимизация условий предоставления и размеров пенсий;
- повышение эффективности пенсионного обеспечения граждан путем совершенствования системы управления.

Российская пенсионная система так же, как и в большинстве зарубежных стран, должна была базироваться на комбинации различных пенсионных моделей. В Концепции предусматривалось создание трехуровневой системы пенсионного обеспечения. *Первый уровень* системы государственных пенсий составляли базовые (социальные) пенсии, одинаковые для всех и не зависящие от основания назначения пенсии и трудового стажа, которые в перспективе должны были заменить социальные пенсии. *Второй уровень* — трудовые (страховые) пенсии. В ходе реформы они должны были быть очищены от несвойственных им функций и соответствовать природе солидарности поколений работников наемного труда, на которой базируется социальное страхование. Из этого следовало принципиальное требование к реформе трудовых пенсий – соответствие условий предоставления и размеров пенсий объему участия в социальном страховании каждого конкретного лица, выражаемому в продолжительности страхования и величине взносов. В Концепции для достижения сбалансированности пенсионной системы

предлагалось перейти от расчета пенсии на основе трудового стажа и начисленной заработной платы к расчету на основе страхового стажа и заработка, с которого уплачивались взносы. Наконец, *третий уровень* в пенсионном обеспечении должны были составлять негосударственные пенсии.

Негосударственное пенсионное обеспечение в общей пенсионной системе России рассматривалось как дополнительное по отношению к государственному, которое может осуществляться как в форме дополнительных профессиональных программ отдельных предприятий, отраслей экономики либо территорий, так и в форме личного пенсионного страхования граждан, производящих накопление средств на свое дополнительное пенсионное обеспечение в страховых компаниях или пенсионных фондах. Обе эти формы имеют право на существование и должны развиваться. Вместе с тем, согласно Концепции 1995 г., становление и развитие профессиональных программ на современном этапе объявлялось приоритетной задачей и должно было стимулироваться в первую очередь.

С самого начала обсуждения концепции были очевидны ряд системных противоречий. С одной стороны, провозглашался страховой принцип финансирования трудовых пенсий, в связи с чем намечалось ввести персонифицированный учет страховых взносов на протяжении всей трудовой жизни работника. Использование страхового подхода означает, что размер трудовой пенсии должен определяться величиной страховых взносов в Пенсионный фонд РФ, что позволяло бы повысить заинтересованность работников в уплате страховых взносов и тем самым увеличить поступления в Пенсионный фонд. С другой стороны, в Концепции по-прежнему было сохранено понятие «период учета заработка для исчисления пенсии» (не более пяти лет).

Очевидно также, что провозглашение перехода к назначению трудовых пенсий в зависимости от размеров страховых взносов предполагает полный пересмотр порядка выплаты досрочных пенсий путем передачи их финансирования в соответствующие дополнительные пенсионные системы. Между тем, декларируя необходимость создания таких систем, Концепция не предусматривала никаких реальных шагов в этом направлении²².

Оценивая эту Концепцию в целом, нельзя не отметить, что хотя именно там было впервые введено понятие трехуровневой системы пенсионного обеспечения, предлагаемые изменения государственной системы сводились в основном к корректировке ее отдельных параметров. Этот вариант пенсионной реформы был самым консервативным из всех появившихся за последние десять лет: он в принципе не учитывал долгосрочный фактор старения населения.

Правительственные законопроекты в 1996 г.

За время, прошедшее после принятия Правительством Концепции 1995 г. до начала 1997 г., в официальной позиции происходили лишь незначительные изменения. Так, в частности, в конце 1996 г. Министерством труда и социального развития были подготовлены проекты законов «Об основах пенсионной системы в Российской Федерации» и «О государственных пенсиях в Российской Федерации». Последний документ заслуживает более пристального внимания, поскольку в нем были впервые сформулированы конкретные шаги по реформированию пенсионной системы в соответствии с принципами, изложенными в Концепции 1995 г. В частности, предполагалось провести следующие мероприятия:

- повышение, начиная с 2000 г., пенсионного возраста на четыре месяца в год с тем, чтобы, в конечном счете, довести пенсионный возраст до 65 (мужчины) и 60 (женщины) лет;

²² Более подробно о Концепции 1995 г. см.: Обзор экономической политики за 1997 год / Бюро экономического анализа. М., 1998. С. 151–155.

- разбиение трудовой пенсии на две составляющие: базовую и страховую части пенсии, причем базовая пенсия объявлялась одинаковой для всех минимальной государственной гарантией;
- формирование страховой части трудовой пенсии в зависимости от продолжительности трудового стажа работника (каждый год стажа увеличивает пенсию на фиксированный процент) и от заработка работника в течение последних пяти лет, а в перспективе – в зависимости от заработка на протяжении всей трудовой жизни.

Все остальные принципиальные положения предлагаемого законопроекта повторяли действовавший тогда закон «О государственных пенсиях в РСФСР».

Количественные оценки финансового состояния пенсионной системы в случае ее реформирования на основе проекта закона «О государственных пенсиях в Российской Федерации» показали, что этот вариант пенсионной реформы был способен обеспечить стабилизацию финансового состояния пенсионной системы для современного поколения пенсионеров, а также для большинства работников, чей возраст в тот момент превышал 35 лет [Синявская 1997]. Вместе с тем, та часть населения России, которая находилась в возрасте до 30 лет, начала бы выходить на пенсию в период постепенного ухудшения финансового положения Пенсионного фонда. Эта часть населения имела бы гораздо менее благоприятные условия пенсионного обеспечения, чем предшествующее поколение пенсионеров. Иными словами, вариант пенсионной реформы, предложенный в проекте закона «О государственных пенсиях в Российской Федерации» (1996 г.), был не способен гарантировать финансовую устойчивость пенсионной системы в пределах всей жизни современных россиян в возрасте до 30 лет. Поэтому после 2025–2030 г. развитие по этому варианту потребовало бы осуществления еще одной пенсионной реформы, связанной либо с дальнейшим повышением пенсионного возраста, либо с введением накопительных принципов финансирования пенсий.

Вместе с тем, реформирование досрочных пенсий в соответствии с основными положениями проекта могло не привести к ожидаемому улучшению финансового состояния пенсионной системы в целом. В проекте предлагалось продолжить финансирование льгот по досрочному выходу на пенсию в рамках распределительной системы за счет взимания специальных дополнительных налогов с работодателей. Опасность такого подхода состояла в том, что льготы по досрочному выходу на пенсию остаются объектом политических манипуляций и предусматривают перекрестное субсидирование.

Однако самое главное – это то, что улучшение ситуации в пенсионной сфере по данному сценарию пенсионной реформы достигалось только за счет одновременного реформирования досрочных пенсий и повышения пенсионного возраста у женщин и мужчин, что могло оказаться политически абсолютно не приемлемым.

Развитие концепции пенсионной реформы в 1997 г.

Следующий 1997 г. стал наиболее продуктивным с точки зрения выработки конкретных предложений по реформированию пенсионной системы. Именно тогда стала ясна вся палитра возможных подходов к решению этой задачи и социально-экономическая и политическая ответственность выбора. В этой связи имеет смысл рассмотреть предлагаемые варианты реформирования более подробно.

В 1997 г. специально созданная рабочая группа Министерства труда и социального развития России, ориентируясь на успешный опыт чилийской пенсионной реформы и рекомендации Всемирного банка, разработала новую модель, получившую название трехуровневой концепции пенсионного обеспечения. Основное отличие новой концепции состояло во внедрении обязательного накопительного компонента финансирования пенсий на основе индивидуальных счетов и с передачей управления накоплением частным компаниям. Согласно этой модели новая пенсионная система должна включать три уровня.

Первый уровень: система унифицированных по размерам и условиям социальных пенсий, предоставляемых за счет общих налоговых поступлений и после обязательной проверки нуждаемости лишь тем лицам, которые не имели возможности накопить необходимые для проживания в старости средства и не имеют иных источников средств к существованию в пенсионном возрасте.

Второй уровень: обязательная накопительная система, охватывающая всех лиц, работающих по найму, построенная на принципе индивидуального финансирования пенсии каждым работником за счет отчисления процента от заработной платы и инвестиционного дохода, получаемого на протяжении всего периода трудовой деятельности.

Третий уровень: дополнительные пенсионные системы, включающие как обязательные для отдельных категорий работодателей, так и имеющие добровольный характер элементы, позволяющие достигать более высоких стандартов пенсионного обеспечения.

Очевидно, что при переходе к накопительной системе неизбежен период, когда обе системы – и распределительная, и накопительная – должны были сосуществовать, и было необходимо учитывать финансовые ограничения начального периода перехода, а также возможности привлечь дополнительные источники финансирования. Вопрос о стоимости перехода и источниках его финансирования – ключевой при принятии решения о темпах и масштабах преобразований²³. В свою очередь величина издержек перехода во многом зависит от того, какие возрастные когорты населения и на каких условиях включаются в новую систему, предполагающую использование накопительных принципов.

В промежуточном варианте накопительной концепции, рассмотренном на коллегии Министерства труда и социального развития России в июле 1997 г., предполагалось начать реформу пенсионной системы с 1 января 1998 г. по следующей схеме²⁴. Право перечислять часть страховых взносов (сумму, эквивалентную 10% заработной платы) на индивидуальные пенсионные счета предоставлялось гражданам в возрасте от 30 до 40 лет (умеренный вариант реформы), от 30 до 45 лет (промежуточный вариант) и от 30 до 55 лет (радикальный вариант). При этом участие в накопительной пенсионной системе являлось обязательным для всех лиц, достигающих 30-летнего возраста. Таким образом, реформой не охватывались работники, чей возраст на момент начала реформы превышал 40 (45 или 55) лет. Что касается работников младше 30 лет, то в соответствии с рассматриваемым вариантом в течение первых 20 лет после начала реформы они сами и их работодатели должны были в обязательном порядке перечислять взносы в Пенсионный фонд РФ, а не на индивидуальные пенсионные счета.

Согласно рассматриваемой концепции реформы, все граждане, участвовавшие в накопительной системе (как в обязательном порядке, так и добровольно выбравшие этот вариант), теряли право на получение в будущем государственной пенсии из ПФ. Возможность компенсации хотя бы части взносов, уже уплаченных работником в ПФ, не рассматривалась, поскольку такая компенсация неизбежно привела бы к росту издержек перехода.

Всегда существуют лица, которые не сумеют по тем или иным причинам накопить себе пенсию на индивидуальных счетах. К ним относятся мало зарабатывающие, безработные, лица БОМЖ и беженцы. Для этих категорий граждан предполагалось установить государственную минимально гарантированную пенсию (на уровне 70–80%

²³ См. обсуждение данного вопроса и сравнительный анализ различных источников финансирования перехода к новой системе в статье: [James 1998: 20–26].

²⁴ Подробное изложение данной концепции пенсионной реформы представлено в аналитической записке Министерства труда и социального развития «Реформирование пенсионной системы Российской Федерации на основе накопительных принципов финансирования» [Пенсия. 1997. № 7].

прожиточного минимума пенсионера), которая должна была выплачиваться из бюджета как мера социальной защиты.

Расходы на финансирование реформы исчислялись из предпосылки о том, что все граждане, имеющие право перейти в новую систему, воспользуются им. В результате ожидаемые потери взносов Пенсионного фонда за первый год реформы, по оценкам авторов, должны были составить от 0,5 до 0,6% ВВП при применении умеренного варианта реформы и от 0,8 до 0,9% ВВП при применении промежуточного варианта реформы²⁵.

В качестве возможных источников финансирования авторы рассматриваемой концепции называли кредит от Всемирного банка (на покрытие издержек в первый год реформы), бюджетное финансирование и доходы от реформирования отраслевых пенсий.

В соответствии с промежуточным вариантом реформирования пенсионной системы, реформу льготных (досрочных) пенсий также предполагалось начать с 1 января 1998 г. С этого момента ответственность за компенсацию работнику вредных условий труда перекладывалась на работодателя. Последний должен уплачивать за таких работников дополнительный страховой взнос, устанавливаемый в виде процента к заработной плате. При этом право на досрочный выход на пенсию с получением государственной пенсии сохранялось за теми, кто к моменту начала реформы выработал не менее половины требуемого специального стажа. Кроме того, предполагалось конвертировать в ценные бумаги накопленный долг досрочным пенсионерам²⁶, уже находящимся на пенсии, а также работникам, которым до выхода на досрочную пенсию осталось не более пяти лет.

Данный вариант реформы страдал нерешенностью целого ряда проблем, что заставило отнестись к нему с большой степенью осторожности.

Модель недооценивала тот факт, что Россия относится к числу стран с крайне высокой социальной и доходной дифференциацией общества. Дифференциация, даже измеренная на основе официальной статистики как соотношение доходов 10% наиболее и наименее обеспеченных групп населения (реальная дифференциация еще выше), в России достигает 13–14-кратного уровня²⁷. При переходе к накопительному принципу столь высокая дифференциация доходов и заработной платы не позволила бы гарантировать большей части населения приемлемый уровень пенсий.

Несмотря на то что формально предлагаемая реформа была адресована практически всему населению России, реально степень его участия оказалась бы значительно ниже. Низкодоходные категории населения, не имеющие возможностей для накопления суммы, необходимой для самостоятельного финансирования своих будущих пенсий (их доля составляет около 20% населения), остались бы участниками государственной распределительной системы. Кроме того, стимулов к участию в накоплении у низкооплачиваемых работников молодых возрастов, перемещенных новым законодательством в накопительное «поле», нет, поскольку их витальными задачами является обеспечение текущего уровня потребления, а не долгосрочные сбережения. Следовательно, тенденция к сокрытию доходов была бы сохранена и привела бы к сокращению сумм сбережений и участия населения в накопительной системе.

²⁵ Пенсионная реформа в России 1998: 243–244.

²⁶ Под накопленным пенсионным долгом понимается фактически отработанный лицом стаж, дающий право на получение льготной пенсии в соответствии с правилами прежней системы.

²⁷ Подобные же диспропорции характерны для некоторых стран Латинской Америки (Мексика, Боливия и пр.), однако, во-первых, не все они реализовали пенсионную реформу, во-вторых, пенсионные системы в этих странах реально охватывают только часть населения, в то время как в России предполагалось, что накопительная пенсионная схема должна иметь всеобщий характер. В европейских же странах, решившихся на переход к накопительной пенсионной системе или обсуждающих перспективы такого перехода, столь существенных диспропорций в доходах населения нет.

Высокодоходные группы трудоспособного населения тем более не заинтересованы в финансировании своих будущих пенсий через систему пенсионного обеспечения вне зависимости от типа последней. Эта социальная группа имеет доступ к финансовым рынкам с более выгодными для них экономическими условиями. Несмотря на то что с точки зрения сокращения участия населения в пенсионной системе численность этой группы относительно невелика, сумма активов финансовых институтов пенсионной системы оказалась бы значительно ниже ожидаемой.

Реализация в полном объеме предлагаемого подхода привела бы к экстраполяции существующих диспропорций в оплате труда и доходах трудоспособного населения на доходы лиц пенсионных возрастов, когда разница в размере пенсионных выплат или аннуитетов достигала бы более чем 10-кратного уровня. Относительно равномерное распределение пенсий между пенсионерами в течение долгого времени выступало в качестве одного из факторов, противодействующего развитию доходных диспропорций в обществе. Резкое дифференцирование размеров пенсий и аннуитетов стало бы дополнительным фактором социального расслоения.

Ограничения по возрасту (от 30 лет) в первом сценарии пенсионной реформы были предприняты с тем, чтобы сохранить за ПФ известную долю поступлений, необходимую для финансирования текущих выплат. Подобное решение снижало возможности молодежи накопить достаточную сумму средств на индивидуальных счетах. Впоследствии им пришлось бы отчислять на именные счета средства по большему тарифу. Одновременно данное решение могло спровоцировать уклонение этой категории плательщиков от отчислений в ПФ, поскольку они должны были платить взносы в систему, по которой не приобретут впоследствии никаких прав.

В проекте не предусматривалось каких бы то ни было механизмов «современивания» размера выплачиваемых в распределительной системе пенсий и их увязки с уровнем заработной платы, на который начислялись страховые взносы в Пенсионный фонд РФ. Здесь явно нарушался принцип социальной справедливости по отношению к лицам, остающимся в распределительной системе, что могло вызвать определенное политическое напряжение.

Ориентируясь на новозеландский вариант пенсионной реформы, авторы концепции предполагали ввести возможность наследования пенсионных сбережений. С одной стороны, это создавало дополнительный стимул к формированию таких сбережений, с другой, – не исключено, что результатом могло быть снижение склонности к сбережению у наследующих поколений. Из этого вытекал также вопрос, за счет каких источников могут финансироваться пенсии тем гражданам, продолжительность жизни которых превысит ожидаемую, но они исчерпали все накопленные сбережения. Для решения этой проблемы требовалось формирование каких-то элементов солидарности.

В концепции также не были рассмотрены последствия повышения пенсионного возраста в контексте ситуации на российском рынке труда. Очевидно, что оценка стоимости реформы должна была включать совокупные затраты государства, которые оно вынуждено будет нести в связи с повышением пенсионных возрастов вне зависимости от времени и темпа их изменения, а также конкретной формы расходов (пособия по безработице или материальная помощь лицам, длительное время не имеющим работы, доплаты на иждивенцев, пособия по нуждаемости и т.д.).

Помимо негативного социального эффекта, который затрагивал экономические интересы массовых групп населения, у рассматриваемой версии перехода были прямые экономические и финансовые издержки. Вероятнее всего, после конструирования накопительной системы в «чистом виде» в связи с существенной дифференциацией размера пенсионных выплат правительству пришлось бы искать механизмы перераспределения и компрессии, что привело бы к новому витку изменений в пенсионном законодательстве и дополнительным финансовым затратам.

На стадии проработки реформы отсутствовала сколько-нибудь ясная программа конкретных направлений инвестирования сбережений населения, которые могут быть аккумулированы в накопительной пенсионной системе. Практически не был проработан механизм начального осуществления реформы.

Итоговый вариант новой Концепции был вынесен осенью 1997 г. на заседание Комиссии по экономической реформе. За это время в концепцию реформирования пенсионной системы на основе накопительных принципов были внесены существенные изменения, а ее начало сдвинуто на 1 января 1999 г. Во-первых, были изменены возрастные границы работников, имеющих право участвовать в накопительной системе²⁸. Во-вторых, было рассмотрено несколько вариантов участия в накопительной системе, различавшихся по возрастным интервалам вхождения в накопительную систему²⁹. Позиция Правительства в отношении лиц, не сумевших накопить на пенсию, не изменилась – этой категории граждан предполагалось выплачивать финансируемую из бюджета минимальную пенсию на уровне 70–80% прожиточного минимума.

В итоговом сценарии был изменен порядок расчета величины накопленного долга и общей суммы дополнительных взносов, уплачиваемой предприятием за лиц, работающих во вредных условиях труда. При этом дополнительные страховые взносы работодателя, поступающие в ПФ, рассматривались как один из существенных источников финансирования издержек перехода к накопительной системе. Предполагалось, что эта мера будет носить временный характер, и ставка дополнительных взносов будет уменьшаться по мере сокращения численности льготных пенсионеров, выходящих на пенсию по старым правилам, т.е. в течение 15–17 лет.

Экспертиза показывала, что переход к накопительным принципам финансирования позволял бы нейтрализовать влияние демографического фактора на финансовую устойчивость пенсионной системы в долгосрочной перспективе. Однако при выборе варианта перехода было необходимо учитывать, с одной стороны, финансовые ограничения начального периода перехода (возможности найти дополнительные источники финансирования), а с другой, – возможность ускорения процесса перехода в последующие годы, с тем, чтобы сократить период сосуществования двух систем, финансирование которых ложится на плечи работающего поколения. В частности, анализ издержек перехода в первые годы после начала пенсионной реформы по данному варианту показывал, что потери ПФ могли быть практически полностью возмещены за счет введения дополнительных взносов работодателей в рамках реформирования льготных пенсий. Перевод финансирования льготных (досрочных) пенсий в рамки профессиональных пенсионных программ и повышение пенсионного возраста у женщин на пять лет после 2000 г. в сочетании с благоприятной демографической ситуацией в начале 2000-х гг. позволял бы добиться довольно значительного превышения доходов

²⁸ Участие в накопительной системе стало обязательным для всех граждан трудоспособного возраста младше 30 лет и добровольным для тех, чей возраст на момент начала реформы (1 января 1999 г.), составлял от 31 до 40 лет включительно. Лица старше 40 лет оставались в распределительной системе.

²⁹ Рассматривались следующие схемы:

- все граждане от 16 до 40 лет включительно отчисляют 11% своего заработка на индивидуальные пенсионные счета и при выходе на пенсию они получают только то, что накопили;
- ставка взносов в накопительную систему составляет 11% для лиц от 16 до 30 лет, 6% – для лиц от 31 до 40 лет; при этом последние при выходе на пенсию получают также государственную пенсию на уровне примерно 15% от средней зарплаты;
- ставка взносов в накопительную систему составляет 11% и 5% для работников 16–30 и 31–40 лет соответственно, дополнительная государственная пенсия для второй категории составит примерно 20% средней зарплаты.

Пенсионного фонда над его расходами. По этому сценарию профицит Пенсионного фонда растёт с начала реформы, достигает максимума в 2010 г., после чего начинает снижаться³⁰.

Вместе с тем, учитывая достаточно быстрый переход к накопительной системе, предусмотренный итоговым вариантом Концепции, открытым оставался вопрос о том, сумеет ли российская финансовая система переварить быстро растущие пенсионные накопления. Учитывая молодость российских финансовых рынков и потрясения, уже пережитые Юго-Восточной Азией, размещение всех средств пенсионной системы в финансовых активах (пусть даже и в перспективе) представлялось опасным. Как показало дальнейшее развитие событий, для этих опасений имелись серьезные основания.

Хотя Концепция была одобрена Комиссией по экономической реформе, на заседании Правительства России было отмечено, что требуется корректировка ряда положений концепции и подготовка на ее основе программы пенсионной реформы. По содержанию замечаний (сочетание распределительных и накопительных принципов при формировании пенсий с соблюдением государственных гарантий пенсионного обеспечения населения; возможность ведения в рамках персонифицированного учета системы условно накопительных именных счетов; развитие дополнительных обязательных и добровольных профессиональных пенсионных систем с применением накопительных элементов при их формировании; формирование нормативно-правовой базы негосударственного пенсионного страхования и пр.) фактически был поставлен вопрос о пересмотре многих принципиальных положений накопительной концепции.

Доработка Концепции 1997 года с учетом этих рекомендаций потребовала обращения к опыту пенсионных реформ в европейских странах, в частности, Швеции и Польше. Население обеих стран интенсивно стареет, а пенсионная система обременяет экономику страны еще больше, чем в России. Польша к тому же имела относительно неразвитые финансовые рынки. Результатом доработки стала Программа пенсионной реформы, проект которой был рассмотрен и одобрен на очередном заседании Правительства в конце 1997 г. В мае 1998 г. Программа была утверждена.

В Программе предлагалась принятая во многих странах смешанная пенсионная система, построенная на реализации следующих трех уровней пенсионного обеспечения граждан³¹.

1. *Государственное пенсионное страхование* – ведущий элемент системы, по которому выплата пенсий обеспечивается в зависимости от страхового (трудового) стажа, уплаченных взносов в бюджет государственного пенсионного страхования и финансируется как за счет текущих поступлений в Пенсионный фонд, так и за счет средств, полученных от направления части обязательных страховых взносов на накопление и за счет инвестиционного дохода от их размещения.

2. *Государственное пенсионное обеспечение* – для лиц, которые не приобрели права на пенсию по государственному пенсионному страхованию, а также для отдельных категорий граждан (госслужащие, военнослужащие и др.) за счет средств федерального бюджета.

3. *Дополнительное пенсионное страхование (обеспечение)*, формируемое по накопительным схемам за счет добровольных взносов работодателей и граждан, а в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, – обязательных взносов на профессиональные досрочные пенсии по условиям труда.

В итоге наиболее дебатированный вопрос – переходить ли к накопительному методу страхования в качестве основного элемента трудовой пенсии (концепции трехуровневой системы 1997 г.) или ограничиться модернизацией распределительной пенсионной системы (Концепция 1995 г.) – был решен в пользу создания смешанного варианта. Тем самым Программа существенным образом отличалась от накопительных концепций

³⁰ Пенсионная реформа в России 1998: 245–247.

³¹ См.: «Программа пенсионной реформы в Российской Федерации». Проект // Пенсия. 1998. № 1 (16). С. 7.

Правительства и являлась, скорее, продолжением Концепции 1995 г. с учетом произошедших изменений в законодательстве.

Согласно Программе 1998 года, трудовая пенсия должна была складываться из двух частей – большей, условно-накопительной, и меньшей, накопительной. Условно-накопительные счета отличаются от «безусловно» накопительных только тем, что средства, зачисляемые на них, не размещаются в финансовых активах, а расходуются на выплату пенсий в текущем периоде. Тем самым решаются две задачи: защита от финансовых рисков и сохранение средств в пенсионной системе. Поскольку работник получает информацию о состоянии счета (поступивших взносах и «доходе» в виде величины индексации сформированного условного «пенсионного капитала»), у него создается иллюзия реального личного счета, что изменяет его отношение к пенсионным отчислениям. При выходе на пенсию условный «пенсионный капитал» конвертируется в регулярные пенсионные выплаты с учетом изменений в периоде ожидаемой продолжительности жизни в пенсионных возрастах. Такой дизайн распределительной компоненты пенсионной системы позволяет более последовательно проводить идею страхового подхода к определению размера пенсий. Размер трудовых пенсий исчисляется *только* исходя из страховых признаков: возраста, страхового стажа и страховых взносов, поступивших на условно-накопительные счета.

Программа предлагала осуществление одной из наиболее растянутых во времени пенсионных реформ, известных на данный момент в мировой практике. Это позволяло растянуть во времени переход к накопительной системе, обеспечив медленное возрастание нагрузки на финансовые рынки.

В отличие от рассмотренных выше накопительных концепций правительства Программа охватывала все работающее население страны, но в ней существенным образом был снижен размер взносов, перечисляемых в накопительную компоненту³². Накопительные пенсионные взносы и накопленные доходы от их инвестирования образовывали пенсионные резервы, которые подлежали инвестированию ПФ через независимые управляющие компании и могли расходоваться лишь на выплату трудовых накопительных пенсий лицам, имеющим соответствующие накопления на именных накопительных счетах в ПФ. Назначение и выплата пенсий, финансируемых из распределительного и накопительного источников, должны были производиться ПФ раздельно друг от друга. Учитывая всеобщий характер включения работников в накопительную схему и незначительность накопленных ресурсов для работников, выходящих на пенсию в течение первых пяти лет с момента введения накопительных элементов, ресурсы накопительной системы на частичное финансирование выплат пенсий предполагалось использовать лишь после 2005 г. Таким образом, лишь спустя шесть лет после начала реформы трудовые пенсии для большинства вновь выходящих на пенсию по старости должны были быть дополнены накопительной пенсией, назначаемой по данным именных накопительных счетов и выплачиваемых независимо от трудовой пенсии, финансируемой из распределительного источника. По мере роста пенсионных накоплений застрахованных лиц относительный размер трудовой пенсии, финансируемой из накопительного источника, должен был возрастать и в долгосрочной перспективе составить около 50% общей величины трудовой пенсии.

Благодаря организации распределительной компоненты системы в форме условно-накопительных счетов в Программе, в отличие от Концепции 1995 г. и от реализуемой в настоящее время пенсионной реформы, размер всей заработанной пенсии зависел от изменений в ожидаемой продолжительности жизни. Предполагалось определять величину пенсии (отдельно для мужчин и женщин) путем деления условного или реального

³² Постепенное внедрение накопительного компонента пенсионного обеспечения предполагалось начать в 2000 г. с уплаты на именные накопительные счета 1 проц. пункта отчислений на пенсионное обеспечение.

капитала³³ на ожидаемую продолжительность жизни в месяцах после достижения пенсионного возраста (с применением в случае необходимости поправочного коэффициента)³⁴. Это позволяло, с одной стороны, минимизировать влияние фактора старения на пенсионную систему, а с другой, – снимало с повестки дня вопрос о повышении пенсионного возраста, поскольку предполагалось, что уменьшение размера пенсии под влиянием демографических изменений будет побуждать людей к тому, чтобы дольше оставаться на рынке труда.

Устанавливалось, что задача «современивания» трудовых пенсий с целью поддержания жизненного уровня пенсионеров должна быть соотнесена с финансовыми возможностями государства и не должна вести к дальнейшей дестабилизации пенсионной системы, поэтому было рекомендовано перейти к индексации назначенных пенсий по темпу инфляции.

Социальные пенсии были оставлены для лиц, не сумевших заработать трудовую пенсию, но без проверки их имущественного положения. Эти пенсии должны были финансироваться из бюджета за счет общих налогов, что позволяло снизить налоговую нагрузку на работников и работодателей.

Уменьшить обязательства государственной пенсионной системы должна была также реформа льготных досрочных пенсий за работу в особых условиях труда: эти пенсии предполагалось заменить обязательными профессиональными пенсионными программами, финансируемыми на основе накопительных принципов.

Ряд положений проекта Программы касался повышения эффективности системы управления пенсионным обеспечением. В частности, предлагалось осуществить централизацию функций учета обязательной страховой пенсионной системы, обязательной накопительной пенсионной системы и профессиональных пенсионных систем (в переходный период) в рамках Пенсионного фонда РФ. Кроме того, в Программе была заявлена необходимость более четко определить правовой статус Пенсионного фонда РФ, который позволил бы ему более эффективно выполнять функции страхования, сбора страховых взносов, назначения и выплаты пенсий.

Вместе с тем, Программа пенсионной реформы 1998 г. имела ряд существенных недостатков.

1. В Программе отсутствовали количественные оценки предлагаемых в ней мер по реформированию пенсионной системы. Не было сделано оценок издержек перехода. Не были также ясны ответы на принципиальные вопросы: Будет ли достаточно текущих поступлений в ПФ? Каковы потери Пенсионного фонда в связи с поэтапным введением накопительного финансирования? Каково сокращение расходной части в связи с тем, что часть пенсии будет формироваться из накопительных источников? Когда начнет проявляться это сокращение наиболее явным образом? Будет ли оно достаточным, чтобы компенсировать негативное влияние демографических факторов на финансовое состояние Пенсионного фонда?

2. Отсутствовали оценки размера средней пенсии по отношению к средней заработной плате и прожиточному минимуму. Этот вопрос вообще относится к числу критериальных при выборе пенсионных стратегий, но особенно важен, если размер пенсии зависит от ожидаемой продолжительности жизни, как это предлагалось Программой. Возникла опасность, что реализация Программы существенно снизит размер пенсий, особенно женщин, поскольку их ожидаемая продолжительность жизни больше, чем у мужчин, а размер пенсии был бы, соответственно, ниже [см., например: Якушев 1998].

³³ При расчете накопительной пенсии числитель увеличивается также на ожидаемую годовую доходность пенсионных накоплений.

³⁴ Данная мера могла ликвидировать неравенство мужчин и женщин в «производстве» и «потреблении» пенсионного фонда. Подробнее об см.: [Васин 1997].

3. Сохранялся монополизм ПФ как государственного финансового субъекта, контролирующего состояние всей национальной пенсионной системы. Согласно Программе ПФ аккумулирует функции страхования, сбора страховых взносов, назначения и выплаты пенсий. Возможности же повышения в ближайшей перспективе роли негосударственных частных институтов Программой не рассматривались.

4. В Программе не был проработан (особенно по сравнению с рассмотренными накопительными концепциями) организационно-финансовый механизм накопительных элементов. Вопросы создания и функционирования второго уровня пенсионной системы – главная идея пенсионной реформы – не получили конкретного развития. Программа поставила под сомнение реальность введения накопительного элемента.

5. По существу идея развития добровольного дополнительного пенсионного обеспечения была лишь декларирована. В программе данный раздел включал только примерную схему налогообложения НПФ. Планировалось освободить от подоходного налогообложения и налогообложения прибыли взносы на именные пенсионные счета в пределах установленного норматива; полностью или частично освободить от налога на прибыль и налога на прирост капитала инвестиционные операции с пенсионными резервами. Вместе с тем предлагалось взимать подоходный налог с пенсионных выплат. По сравнению с предшествовавшими накопительными концепциями не был проработан вопрос о гарантиях вкладов в негосударственные пенсионные фонды.

Развитие концепций пенсионной реформы в России и состояние пенсионной системы после кризиса 1998 г.

Важно, что Программа 1998 года впервые была результатом публичного обсуждения и политического консенсуса, а потому имела высокие шансы на успех. Однако еще до начала ее реализации, спустя всего три месяца после принятия, разразился валютно-финансовый кризис, решающим образом повлиявший на развитие ситуации в пенсионном обеспечении в последующие годы.

Вследствие падения заработной платы и еще большего снижения налогооблагаемой базы произошло резкое сокращение финансовых ресурсов ПФ. По итогам 1998 г. поступления в ПФ составили 77% от параметров 1997 г. Расходы на выплату пенсий с 6,3% ВВП в I квартале 1998 г. в IV квартале того же года сократились до 4,7% ВВП. Сохранение покупательной способности пенсии превратилось в невыполнимую задачу: к концу 1998 г. средняя пенсия составляла всего 89,9% прожиточного минимума пенсионера. При этом задолженность по выплате пенсий на 1 января 1999 г. сохранялась на уровне 26,8 млрд. руб. В 1999 г. падение показателей продолжилось.

В этих драматических условиях государство сконцентрировало все усилия на решении двух задач – опережающей индексации минимальных пенсий и погашении задолженности по выплате пенсий. Ресурсов на увеличение дифференциации пенсий, предусмотренной Программой, просто не оставалось. Поэтому не только начало пенсионной реформы в России было отложено на неопределенный период, но и повышение соотношения заработков, учитываемых при расчете пенсии с применением индивидуального коэффициента пенсионера в 1999 г. не производилось. В то же время обесценение пенсий в результате августовского кризиса сделало возможным погашение задолженности по выплатам пенсий, накопленной за 1998 г.³⁵

³⁵ С учетом выплаты ранее задержанных пенсий падение доходов пенсионеров было менее глубоким, чем это показывают данные официальной статистики. Причем в наиболее выигрышном положении оказались пенсионеры тех регионов, в которых до кризиса был накоплен наибольший объем задолженности. Вообще, по мнению экспертов, после кризиса 1998 г. пенсии оставались единственным видом социальных выплат, получение которых вело к снижению бедности.

Если введение системы условно-накопительных счетов в сроки, установленные Программой пенсионной реформы, стало невозможным в результате ограниченности финансовых ресурсов ПФ, то препятствия для начала накопительной реформы, а также реформы льготного пенсионного обеспечения были еще более очевидны. Дефолт по внутренним и внешним долговым обязательствам РФ, сжатие рынка корпоративных ценных бумаг в сочетании с системным банковским кризисом привели к существенному ограничению инструментов для инвестирования пенсионных средств. К этому следует добавить также банкротства финансовых институтов, которые ранее рассматривались в качестве участников накопительного элемента. Таким образом, в России попросту не осталось сфер для инвестирования, а о доверии населения к финансовым институтам не стоит и говорить.

В 1999 г. большинство экспертов оценивали перспективы пенсионной реформы в России крайне пессимистично. Тем не менее, учитывая неизбежность продолжения демографического старения населения, уже в 2000 г. реформа пенсионного обеспечения снова стала предметом обсуждения на правительственном уровне. В программе социально-экономического развития России на 2001–2010 гг. ее старт был намечен на 2002 г.

Почему к Программе 1998 года не вернулись после стабилизации положения в пенсионной сфере в 2000–2001 гг.? Во-первых, несмотря на то что задолженность перед пенсионерами была погашена, размер пенсии все еще был ниже, чем накануне кризиса, и приоритетной была задача повышения пенсий. Во-вторых, с 2000 г. в стране проводилась налоговая реформа, и все платежи во внебюджетные фонды, включая Пенсионный фонд, были заменены знаменитым единым социальным налогом (ЕСН), ставки которого снижаются для более высоких уровней заработной платы. Введение ЕСН, безусловно, преследовало благородную цель: снизить налоговое давление на экономических акторов. Между тем эта новация не просто уменьшила поступления в ПФ, но и сразу же стала угрозой для стабильности пенсионной системы. Отныне решения об изменении ставок ЕСН готовились в Минфине, исходящем из потребностей бюджета и стремления вывести доходы населения из тени. Потребности пенсионной системы были отодвинуты на второй план. Поскольку существовавшие ранее платежи в размере одного процента доходов работника в ПФ были отменены, и выплата ЕСН полностью ложилась на работодателя, то и отчисления в пенсионную систему стали восприниматься как еще один вид налога, а выплата пенсий – как дело, за которое несет ответственность государство.

Представленный в середине 2000 г. проект пенсионной реформы предусматривал существенное изменение параметров реформы распределительной части пенсий. В нем предлагалось отказаться от внедрения системы условно-накопительных счетов, но вместо этого опережающим образом повышать минимальную пенсию до уровня 80% прожиточного минимума пенсионера. Впоследствии предлагалось перейти к равномерному повышению всех пенсий и смешанной индексации пенсионных выплат по инфляции и заработной плате таким образом, чтобы ставка замещения составляла 30–34% средней заработной платы.

Повышать дифференциацию пенсионных выплат предполагалось за счет накопительного элемента. При этом в полном соответствии с Программой 1998 г. единый для всех тариф отчислений на накопительные счета устанавливался в размере 1–2% от заработка и впоследствии повышался на 2 пункта ежегодно до 8% заработка. Первоначальный объем накоплений оценивался на уровне 0,2% ВВП к концу первого года и около 1% ВВП к концу третьего года реформы. Этот относительно небольшой объем средств предлагалось в определенной пропорции инвестировать в государственные ценные бумаги, в акции крупнейших российских компаний, а также помещать на срочные депозиты в нескольких наиболее надежных и прозрачных банках. Обсуждалась также возможность незначительной международной диверсификации пенсионных резервов. Вместе с тем, как и в случае с программой 1998 г., предложения носили концептуальный

характер и не содержали описания институциональных рамок проведения намеченной реформы.

Наконец, чтобы компенсировать потери ПФ вследствие отвлечения части средств на накопления, а также сделать более прозрачными условия назначения пенсии, предусматривалось кардинально изменить условия назначения досрочных (льготных по возрасту) пенсий (ЛПО). На обсуждение было вынесено два варианта реформы этих пенсий. *Первый* исходил из сохранения схемы реформирования ЛПО, заложенной в Программе 1998 г. Наиболее серьезным недостатком этого варианта реформы было значительное увеличение отчислений работодателей, которые имеют рабочие места, дающие право на выплату досрочных пенсий. *Второй* вариант реформирования ЛПО предусматривал отказ от принципа автоматического назначения пенсии для всех работников, имеющих минимальный стаж и достигших досрочного пенсионного возраста. Опасность этого подхода в том, что его реализация могла столкнуться с серьезными политическими трудностями, как, например, неприятие предложенной схемы работниками, занятыми на местах, предоставляющих право на получение досрочной пенсии. Другая потенциальная опасность состояла в возможном увеличении обращений за инвалидностью и сопряженных с этим расходов.

Реальное развитие ситуации в пенсионной сфере в 2000–2001 гг., однако, пошло по иному руслу, чем то, что предусматривали эти предложения. Кризис 1998 г. позволил преодолеть дефицит денег в российской экономике и подняться отечественным компаниям. В сочетании с благоприятной экономической конъюнктурой, сложившейся на мировых рынках нефти, это привело к росту экономики, что позволило ПФ не только полностью погасить задолженность по пенсиям и провести серию запланированных повышений пенсии, но и сформировать существенный резерв по итогам работы за 2000 г. При этом задаче опережающего повышения минимальных пенсий предпочли идею увеличения дифференциации пенсионных выплат. Уже в мае 2001 г. соотношение заработков вышло на максимальный уровень, предусмотренный законодательством, – 1,2 раза, что позволяет полностью учитывать зарплату 75–80% населения.

Поскольку средняя пенсия по-прежнему оставалась ниже прожиточного минимума пенсионера, в 2000 и 2001 гг. в дополнение к повышению пенсий, рассчитываемых с применением индивидуального коэффициента пенсионера (ИКП), была проведена серия индексаций всех пенсионных выплат. В результате к концу 2001 г. средняя пенсия приблизилась, наконец, к прожиточному минимуму. Однако покупательная способность минимальных пенсий за тот же период даже несколько сократилась и составляла в 2001 г. около 40% прожиточного минимума. Поскольку размер пенсии у лиц старших пенсионных ниже, по сути, удар популярных мер, связанных с повышением дифференциации выплат, приняли на себя самые уязвимые – наиболее старые пенсионеры, среди которых преобладают одинокие женщины. Регулярное повышение размеров пенсий, исчисляемых с ИКП, требовало от ПФ больших финансовых затрат и привело бы к дефициту бюджета ПФ, которого, однако, удалось избежать благодаря хорошей экономической конъюнктуре 2000–2001 гг.

Проект пенсионной реформы 2001 г.: общая концепция

Если политика регулирования доходов пенсионеров в 2001 г. была в основном предсказуема и развивалась в русле, заданном еще в 2000 г., то бурного развития законотворческой деятельности в сфере пенсионной реформы не ожидалось. После появления очередного варианта пенсионной реформы, подготовленного Министерством экономического развития и торговли России (МЭРТ) в середине 2000 г., полгода прошли в относительном затишье. Пенсионная реформа не обсуждалась. К ней вернулись в самом начале года, когда по инициативе Президента был сформирован Национальный совет по пенсионной реформе, в состав которого вошли представители ПФ, МЭРТ, Министерства труда и социального развития России, Аппарата Правительства, Государственной Думы,

Совета Федерации и пр. Последовавшие за этим события еще раз подтверждают определяющее значение политической воли руководителей государства (в данном случае, Президента) в развитии реформ в России: реформа, «буксовавшая» почти 6 лет, была подготовлена фактически за год. Пакет основных пенсионных законопроектов включал следующие документы:

1. ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в РФ»;
2. ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»;
3. ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в РФ»;
4. ФЗ «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в РФ»;
5. ФЗ «О профессиональных пенсионных пенсиях в РФ»;
6. ФЗ «Об управлении средствами государственного пенсионного обеспечения (страхования) в РФ».

В декабре 2001 г. первые три законопроекта были приняты и подписаны Президентом, а Закон об инвестировании прошел первое чтение в Думе. С 2002 г. Россия вступила в новую национальную пенсионную систему.

2.3. Пенсионная реформа 2001 г.

Общие принципы нового пенсионного законодательства

С 1 января 2002 г. пенсионная система России действует в новых институциональных рамках, заданных следующими законами:

- ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в РФ» (167-ФЗ от 17.12.2001);
- ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» (173-ФЗ от 17.12.2001);
- ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в РФ» (166-ФЗ от 17.12.2001);
- ФЗ «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в РФ» (111-ФЗ от 24.07.2002).

Эти законы устанавливают круг участников российской пенсионной системы, порядок формирования пенсионных прав и величину тарифов, виды, основания и размер пенсии, а также источники их финансирования.

Субъекты пенсионной системы

Основными участниками пенсионной системы в соответствии с действующим с 2002 г. пенсионным законодательством выступают: работники, работодатели, государство, Пенсионный фонд России (ПФ), негосударственные пенсионные фонды (НПФ).

Хотя Закон «Об управлении средствами государственного пенсионного обеспечения (страхования) в РФ», до сих пор не принят, многие положения были реализованы в других законопроектах и в ходе пенсионной реформы. Данный законопроект предопределил логику, согласно которой ПФ получает право не только назначения, перерасчета, но и *выплаты* государственных пенсий. ПФ управляет средствами пенсионного обеспечения. При этом сами средства являются федеральной собственностью, не входят в бюджеты всех уровней и изъятию не подлежат. Эта норма распространяется на средства, направляемые на выплату как страховых, так и накопительных пенсий. Соответственно, по обязательствам, вытекающим из отношений по государственному пенсионному обеспечению, не может быть обращено взыскание на имущество фонда. При этом государство несет субсидиарную ответственность по обязательствам ПФ перед застрахованными. Детализация функций и бюджета ПФ по обязательному пенсионному страхованию представлена в законах об обязательном пенсионном страховании и об инвестировании средств пенсионных накоплений.

Закон определяет субъектов обязательного пенсионного страхования, включая ПФ (страховщик), работодателей и индивидуальных предпринимателей (страхователи) и работников (застрахованные). Позже в состав страховщиков были включены НПФ.

Таким образом, сегодня ПФ формально не является единственным игроком на поле управления пенсионными средствами. Хотя как будет показано ниже, реальная роль других экономических субъектов продолжает оставаться ничтожно малой, а ПФ в реальности действует как крупнейший государственный монополист в пенсионной сфере.

Виды, основания и размер пенсии

В соответствии с Законом о трудовых пенсиях *трудовая пенсия* работника складывается из трех частей: базовой, страховой (условно-накопительной) и накопительной.

Базовая часть пенсии устанавливается в фиксированном размере (450 руб.³⁶), дифференцированном по возрасту (900 руб. для лиц старше 80 лет), степени утраты трудоспособности (от 225 до 900 руб.), количеству иждивенцев.

Страховая часть зависит от суммы уплаченных взносов (в числителе) и ожидаемого периода выплаты пенсии (в знаменателе). Страховая и базовая часть в сумме

³⁶ По состоянию на 01.01.2002.

не должны быть ниже 660 руб. Основания для назначения страховой пенсии – возраст (остался неизменным – 60 лет для мужчин и 55 лет для женщин), наступление инвалидности или потеря кормильца. Пенсии за выслугу лет учитываются теперь в группе пенсий по старости. Существенно сокращены требования к стажу для назначения пенсии по старости: минимальный период страхового стажа ограничен 5 годами.

Учет *ранее заработанных пенсионных прав* производится по нормам ранее действовавшего законодательства с учетом ограничения на заработки в размере 1,2 по отношению к средней в экономике зарплате. Поскольку в новом законодательстве отсутствуют прямые ограничения на размер трудовой пенсии (кроме опосредованного влияния на нее регрессивной шкалы пенсионных отчислений), по мере увеличения в объеме пенсионного капитала прав, приобретенных в новой системе, дифференциация страховых частей пенсии будет расти. Для тех, кто уже получал пенсию на момент начала реформы, установлено, что после перерасчета размер пенсии не может быть ниже ранее назначенного.

Накопительная часть определяется делением суммы отчислений и инвестиционного дохода на ожидаемый период выплаты пенсии, однако точный механизм определения и выплаты накопительной части пенсии детально не прописан. Учитывая то, что в законе выплата накопительных пенсий планировалась только с 2012 г. (а затем этот срок был передвинут на 2022 г.³⁷), Правительство полагало, что у него есть определенный временной резерв для принятия решения по данному вопросу.

Введение накопительного элемента сопровождалось рядом *административных проблем*, ставших предметом дискуссии первой половины 2002 г. Во-первых, дифференциация пенсионных тарифов (по году рождения и заработной плате), направляемых в систему страховых и накопительных счетов, привела к увеличению транзакционных издержек для работодателей. Во-вторых, распространение охвата пенсионной системой на малые предприятия и самозанятых привела к увеличению налогового бремени, ложащегося на последних.

Несмотря на то что средства в накопительную систему уже начали поступать в 2002 г., институциональное устройство накопительного элемента было неочевидно. В окончательной редакции закона об инвестировании разрешен переход как в систему, созданную с участием НПФ, так и обратно, а все нормы, регулирующие участие НПФ в системе обязательных накоплений, вынесены в Закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный Закон «О негосударственных пенсионных фондах».

Новый порядок приобретения прав и расчета трудовых пенсий, возврат к системе условно-накопительных счетов

Выплата страховой части трудовой пенсии регулируется законами «Об обязательном пенсионном страховании в РФ» и «О трудовых пенсиях в РФ». Основания (страховые случаи) для получения страховой пенсии – достижение пенсионного возраста, наступление инвалидности, потеря кормильца. Таким образом, новое законодательство исключает понятие пенсий за выслугу лет, которые частично попадают под действие законопроекта о профессиональных пенсиях, частично – остаются в категории пенсий по старости в законе о трудовых пенсиях.

Отметим, что те виды выплат, которые в новом пенсионном законодательстве носят название «страховой части трудовой пенсии», представляют собой своеобразную модификацию концепции «условно-накопительных» счетов. Размер пенсии заранее не известен, отчисления на страховую часть, формируемые за счет ЕСН, фиксируются на специальных счетах и образуют пенсионный «капитал», который периодически индексируется в соответствии с ростом средней зарплаты, с которой уплачивается ЕСН. Любые ограничения на размер пенсии или учитываемых заработков в новой системе

³⁷ Изменения возрастных границ для вступления населения в накопительный процесс будут рассмотрены отдельно.

снимаются. Единственным инструментом регулирования дифференциации выплат остается регрессивная шкала отчислений на страховые и накопительные пенсии.

Безусловно, переход к определению размера пенсии, исходя из заработка за весь период трудовой деятельности, – важный шаг, усиливающий зависимость пенсионных выплат от индивидуального вклада в пенсионную систему, повышающий ее прозрачность и предсказуемость. Однако ожидать расширения временного горизонта принятия пенсионного решения можно лишь при условии, что правила не меняются под влиянием каких-либо политических или финансовых мотивов³⁸.

В отличие от Программы 1998 г. новый пакет пенсионного законодательства не предусматривает какого бы то ни было иного, кроме описанного выше, механизма стимулирования более позднего выхода на пенсию. В отличие от системы условно-накопительных счетов, ожидаемый период выплаты страховой части трудовой пенсии установлен на одинаковом для мужчин и женщин уровне – 12 лет на момент начала реформы с последующим повышением до 19 лет к 2013 г. В свете существенного разрыва в продолжительности жизни у мужчин и женщин и различного срока их пребывания на пенсии государство фактически зафиксировало существующие диспропорции в распределении пенсионного фонда между мужчинами и женщинами. Безусловно, пока вероятность повышения ожидаемой продолжительности жизни, особенно мужчин, выглядит ничтожно малой, ведь как показывают демографические исследования, средняя продолжительность жизни мужчин практически не изменилась за прошедшие 100 лет. Однако представляется, что изменить норму прямого действия, какой является установленная величина ожидаемого периода выплаты пенсий, впоследствии будет труднее, чем если бы закон изначально предусматривал коррекцию этого показателя на изменение ожидаемой продолжительности жизни. Таким образом, если давняя мечта о повышении ожидаемой продолжительности жизни российского населения, наконец, сбудется, система окажется несбалансированной³⁹.

Выплата пенсий в полном размере работающим пенсионерам – еще одна социальная уступка государства пенсионерам. В течение 2001 г. запросы о восстановлении такого права неоднократно направлялись Думой в Совет Федерации и Президенту. Аргументация строилась на тезисе о социальной несправедливости в ограничении трудовой активности людей, уже заработавших право на пенсию. Сохранение этой нормы также обосновывалось потребностью экономики, испытывающей недостаток именно пожилых трудовых ресурсов – как квалифицированных, так и тех, кто готов трудиться на непопулярных среди молодежи местах. В результате, новое законодательство норму восстановило.

Каковы последствия данного шага? С одной стороны, любые ограничения на занятость пенсионеров, включая лимитирование размера пенсии, снижают уровень трудовой активности пожилого населения. Это имеет негативные социальные и экономические последствия, связанные со снижением доходного и социального статусов пожилых людей после их выхода на пенсию. С другой, при существующих границах нормативного пенсионного возраста разрешение пенсионерам работать и получать пенсию в полном объеме неэффективно с точки зрения расходования средств пенсионной системы. Кроме того, эта норма ставит в заведомо неравные условия тех, кто еще

³⁸ Последующие события, связанные с изменением этих правил, например, для возрастной группы (1953/1957–1966 г.р.) со всей очевидностью показали опасность политического вмешательства для реализации стратегических целей реформы.

³⁹ Если средняя продолжительность жизни на пенсии мужчин и женщин превысит 19 лет, на выплату будет расходоваться больше средств, чем имеется в системе. Это либо приведет к дефициту в Пенсионном фонде, либо потребует внесения изменений в закон о трудовых пенсиях, где фиксируется период получения пенсии. Проще было бы сразу установить в знаменателе формулы расчета пенсии период получения пенсии, равный ожидаемой продолжительности жизни на пенсии в каждом году.

способен трудиться, и тех, кто уже нет, например, по причине плохого состояния здоровья.

Наконец, предоставленная пенсионерам возможность работать, получая и пенсию, и зарплату в полном объеме, изменяет направление и силу воздействия норм, определяющих пенсионное поведение пожилого населения. В этих условиях меры, направленные на стимулирование более позднего оформления пенсии, будут, по-видимому, иметь очень ограниченное влияние на фактический возраст выхода на пенсию. Вероятно, стимулы, направленные на более позднее оформление накопительной пенсии и связанные с ее наследованием в случае смерти застрахованного до начала выплаты пенсии, будут более эффективны, однако вопрос выплаты этих пенсий относится к средне- и даже долгосрочной перспективе.

Реформирование профессиональных пенсий («О профессиональных пенсионных системах в РФ»)

В соответствии с нормами закона о трудовых пенсиях все категории так называемых льготных пенсионеров, т.е. тех, кто имеет право на досрочное оформление пенсии, делятся на две большие группы. *Первую* составляют те, кто сохраняет право на получение досрочной пенсии в рамках государственной системы трудовых пенсий. К ним относятся получатели пенсий на льготных основаниях (матери, воспитавшие 5 и более детей, инвалиды I группы по зрению и др.), в связи с радиационными авариями и катастрофами (если они не попадают под действие закона о государственном пенсионном обеспечении), за работу в районах Крайнего Севера и ряд пенсионеров за выслугу лет. Все остальные категории досрочных пенсионеров *попали во вторую группу* и с 1 января 2003 г. должны были перейти в систему профессиональных пенсий, финансируемых за счет дополнительных взносов работодателей. Основанием для перехода в профессиональные системы выступает выработка менее половины специального стажа на момент начала реформы. В структуре нынешних пенсионеров указанные категории примерно равны.

Принципы финансирования досрочных пенсий для категорий пенсионеров, которые попадают под действие закона о трудовых пенсиях, не изменились по сравнению с теми, которые существовали до 2002 г.

Законопроект «О профессиональных пенсионных системах», принятый Государственной Думой в первом чтении осенью 2002 г., предусматривает создание профессиональных пенсионных систем на накопительных принципах в рамках коллективных договоров. Финансирование профессиональных пенсий должно осуществляться за счет дополнительных отчислений, осуществляемых работодателем с фонда оплаты труда за тех работников, которым в соответствии с условиями коллективного договора положена досрочная пенсия⁴⁰. Известно, что одна из проблем действующей системы льготного пенсионного обеспечения состоит в отсутствии четких критериев для назначения таких льгот, что приводит к тому, что право на досрочную пенсию имеют от 30 до 50% занятых в фактически нормальных условиях труда. Законопроект предусматривает механизм автоматической коррекции этой ситуации. Общие списки работ, профессий и т.п., на которые могут распространяться льготы по пенсионному возрасту, утверждаются Правительством РФ. На основе этих списков конкретные рабочие места, дающие право на досрочный выход на пенсию, утверждаются в коллективном договоре. Исполнение норм коллективного договора обязательно для работодателя. Однако он может инициировать проведение аттестации фактического состояния рабочих мест, по результатам которой локальным документом внести исправления в прежний список, и на основании этого документа прекратить платить дополнительные взносы за места, оказавшиеся «нормальными».

⁴⁰ В зависимости от установленного законом возраста выхода на досрочную профессиональную пенсию взносы составят 6 и 14,2% фонда заработной платы работников, подлежащих обязательному профессиональному пенсионному обеспечению.

На работников, вошедших в профессиональную пенсионную систему, в ПФ открываются специальные индивидуальные счета, которые в случае проблем с НПФ, обслуживающим профессиональную пенсионную систему, переводятся в другой фонд. Правила перевода счетов, как и условия включения в пенсионную программу, порядок ведения счетов, правила формирования пенсионных накоплений, порядок определения размера пенсии и т.п., – все это определяется в правилах профессиональной пенсионной системы. При этом утверждается, что участник профессиональной пенсионной системы может обслуживаться как в ПФ, так и в НПФ.

Как уже упоминалось, данный законопроект не утвержден, а большинство изложенных положений до сих пор вызывают возражения со стороны работодателей⁴¹. В итоге вплоть до настоящего времени сохраняется большая неопределенность в отношении пенсионных обязательств перед категориями работников, которые должны были бы стать участниками профессиональных пенсионных систем.

Инвестиционные условия и финансовые инструменты реализации накопительной реформы

Основные аргументы против введения накопительного элемента сводились к указанию на недостаток финансовых инструментов, низкую емкость рынков, невысокую надежность российских финансовых институтов. Напротив, сторонники накопительной реформы говорили о том, что она выступает мощным стимулирующим фактором для развития финансовых рынков, а постепенный рост нагрузки, предусмотренный скоростью введения накопительного блока, будет способствовать общей стабилизации рынков с точки зрения волатильности, доходности и рисков и стимулировать различные категории инвесторов, включая частных и иностранный капитал. Подтвердить справедливость той или иной аргументации могла, очевидно, лишь практическая реализация данного элемента реформы.

Направления инвестирования в соответствии с законопроектом включают следующие:

- 1) государственные ценные бумаги Российской Федерации;
- 2) государственные ценные бумаги субъектов Российской Федерации;
- 3) облигации российских эмитентов, помимо указанных в подпунктах 1-2 настоящего пункта;
- 4) акции российских эмитентов, созданных в форме открытых акционерных обществ;
- 5) государственные ценные бумаги иностранных государств;
- 6) облигации иностранных эмитентов, помимо указанных в подпункте 5 настоящего пункта;
- 7) акции иностранных эмитентов;
- 8) эмиссионные ипотечные ценные бумаги;
- 9) денежные средства в рублях на счетах в кредитных организациях, в том числе в депозитах;
- 10) иностранная валюта на счетах в кредитных организациях, в том числе в депозитах⁴².

Представленный список включает в основном бумаги класса В. Учитывая негативный опыт дефолта по государственным обязательствам и падение котировок корпоративных ценных бумаг, привлекательным могло бы оказаться инвестирование в зарубежные ценные бумаги или, что еще лучше, индексы. Однако снятие ограничений на инвестирование в зарубежные активы противоречит долгосрочным интересам государства

⁴¹ Возражения работодателей вызывают, в частности, требование отсутствия аффилированности работодателя с НПФ, в котором открывается профессиональная пенсионная программа, и необоснованно высокие, по их мнению, размеры дополнительных тарифов.

⁴² Более подробно см.: Пенсионная реформа: проблемы становления накопительной системы // Обзор экономической политики в России за 2002 год / Бюро экономического анализа. М., 2003. С. 76–80.

в пенсионной реформе. Большинство стран, проводящих накопительную реформу, начинают с установления очень жестких ограничений на инвестиции за рубеж. В России максимальная доля активов зарубежных эмитентов в инвестиционном портфеле ограничена 20%, но ее предельные значения на каждый год утверждаются постановлениями Правительства.

Перспективы инвестирования на внутреннем рынке осложняются низкой емкостью российского финансового рынка, в то время как темпы роста средств пенсионных накоплений постоянно растут. По данным утвержденного исполнения бюджета ПФ за 2003 г. на 1 января 2003 г. средства пенсионных накоплений составляли 39,0 млрд. руб., тогда как на 1 января 2004 г. уже 90,4 млрд. руб. По оценкам, приведенным в бюджете ПФ на 2005 г., средства пенсионных накоплений должны были составить по состоянию на 1 января 2005 г. 163,6 млрд. руб., а на 1 января 2006 г. – возрасти до 247,7 млрд. руб.

При этом государственный внутренний долг РФ, выраженный в государственных ценных бумагах (ГКО-ОФЗ) составил по состоянию на 1 мая 2005 г. 803,1 млрд руб., а капитализация рынка акций, обращающихся на ФБ ММВБ, достигла по итогам I квартала 2005 г. 162,9 млрд руб. Очевидно, что пока рынок корпоративных ценных бумаг еще не в состоянии «переварить» растущие средства пенсионных накоплений. Что касается государственных обязательств, то в условиях профицита бюджета их доходность, очевидно, не может быть высокой⁴³. В настоящее время она, так же как и средневзвешенные процентные ставки по банковским вкладам (депозитам), заметно ниже прогнозируемого на 2005 год уровня инфляции.

Недостаточное развитие финансовых рынков и ограниченность инструментов для инвестирования стали, видимо, основной причиной достаточно неутешительных результатов финансовой деятельности управляющих компаний в 2004 г. По данным агентства АК&М отношение дохода от инвестиций средств обязательных пенсионных накоплений к объему привлеченных средств составило для государственной управляющей компании 3,51%. Лишь еще 13 частных управляющих компаний из 55, получивших право на работу со средствами обязательных пенсионных накоплений, продемонстрировали лучший результат.

Перспективы участия населения в накопительной реформе

Как уже отмечалось, полноправные участники накопительной системы – лица 1967 года рождения и младше. По оценкам МЭРТ 2002 г., доля их накопительной пенсии может достичь 50% общего объема пенсионных выплат. Потенциальные векторы позитивного влияния накопительной пенсионной реформы включают следующие направления:

- легализация доходов;
- повышение трудовой активности;
- при благоприятных тенденциях развития финансовых рынков – повышение благосостояния пенсионеров;
- создание рабочих мест в новых финансовых институтах.

Вместе с тем, положительный результат может быть достигнут лишь при сочетании определенных условий в проведении реформы, к которым, на наш взгляд, могут относиться следующие:

⁴³ Это подтвердили результаты инвестирования средств пенсионных накоплений в 2002–2004 гг. Результаты инвестирования в 2002–2003 гг. оказались неожиданно успешными, прежде всего, благодаря росту курса российских ценных бумаг, происходившему на протяжении 2002 г. «Этот рост, в свою очередь, был связан с повышением надежности России в качестве заемщика... в глазах внутренних и внешних инвесторов, а с другой стороны, с увеличением спроса на эти бумаги со стороны того же ПФР» [там же: 77]. Однако как только этот рост прекратился, все без исключения управляющие компании показали отрицательную реальную (за минусом инфляции) доходность пенсионных накоплений.

- сбалансированность структуры управления пенсионным обеспечением: ограничение монополии ПФ, повышение прозрачности его работы;
- повышение возможностей индивидуального выбора как в плане выбора НПФ, так и возможности более частой смены инвестиционного портфеля;
- создание понятных условий и правил, регламентирующих присоединение НПФ к участию в пенсионной реформе;
- расширение возможностей инвестирования средств в стабильные инструменты, каковыми являются зарубежные индексы (во всяком случае, в первые годы реформы);
- повышение заинтересованности участия высокодоходных групп в накопительной реформе, например, посредством установления потолка обязательных пенсионных отчислений и сверх него – некоторой доли заработка, который может освободиться от налогообложения в случае направления его на цели добровольного накопительного пенсионного обеспечения;
- наконец, стабильность законодательства и правил участия в накопительной системе всех ее участников.

Именно последнее условие оказалось нарушенным в самом начале реформы. Значительная возрастная когорта населения (1953/1957–1966 г. р.) законом 2002 г. была включена в накопительную систему, но затем в 2004 г. после долгих дебатов была исключена из нее. Такая непоследовательность вызвала раздражение не только у представителей данной возрастной группы. Главный негативный эффект – сигнал о возможности почти произвольных изменений «правил игры» был послан всему населению, включенному в пенсионную систему.

Кроме того, с точки зрения первых шагов реформы очевидно, что были допущены серьезные ошибки в отношении популяризации ее идей и механизмов среди населения. Просветительская работа по вопросам реформы в России явно была отодвинута на второй план. В течение года с некоторыми разъяснениями выступали лишь представители ПФ и участвующих в разработке реформы министерств, и только в конце года ряд средств массовой информации организовали публичное представление проекта реформы населению. Нельзя не отметить, что сами частные управляющие компании (и впоследствии НПФ) также были крайне пассивны как с позиций PR, так и конкретных действий по привлечению вкладов населения. В частности, известны единичные случаи, когда частные управляющие компании (ЧУК) предложили клиентам диверсифицированные инвестиционные портфели.

В итоге, как показали социологические исследования, замысел и содержание реформы для населения были малопонятными. Например, по данным специальных опросов Фонда общественного мнения (ФОМ) о готовящейся пенсионной реформе знали лишь 20% респондентов в начале 2001 г. и 30% в его конце, т.е. в сам канун реформы. Более того, в 2003 г., когда реформа осуществлялась полным ходом, об этом знало только 40% российского населения⁴⁴.

2.4. Эволюция пенсионных концепций в 1990–2000 гг.: краткие выводы

В чем же реализованная пенсионная реформа принципиально отличается от предыдущих концепций? В чем ее достижения и в чем изъяны? Отвечает ли она тем вызовам, которые предъявляют демографические, экономические и социальные процессы национальной пенсионной системе?

Предыдущие варианты реформирования системы пенсионного обеспечения также предусматривали создание трех уровней в пенсионном обеспечении. Что нового предлагал пакет 2001 г.? В Таблица 5 представлена сравнительная характеристика каждого уровня в зависимости от варианта концепции пенсионной реформы.

⁴⁴ http://bd.fom.ru/cat/societas/sotsialnaya_politika

Таблица 5. Эволюция пенсионных концепций в России в середине 1990–2000 гг.

	1 уровень	2 уровень	3 уровень
Концепция 1995 г.	<i>Базовые пенсии для всех, дифференцированные по степени утраты трудоспособности</i>	Трудовые пенсии, финансируемые на распределительной основе с сохранением прав на льготную пенсию	Добровольные профессиональные пенсионные системы и дополнительное частное пенсионное обеспечение
Концепция 1997 г.	Социальные пенсии, предоставляемые на основе проверки нуждаемости тем, кто не сумел заработать пенсию во втором уровне	Трудовые пенсии, финансируемые исключительно на накопительных принципах; Обязательные накопительные профессиональные пенсии взамен льготных пенсий	Добровольные профессиональные пенсионные системы и дополнительное частное пенсионное обеспечение
Программа 1998 г.	Социальные пенсии, предоставляемые на основе проверки нуждаемости тем, кто не сумел заработать пенсию во втором уровне	<i>Трудовые пенсии из двух источников: условно-накопительные счета (распределительное финансирование), индивидуальные накопительные счета;</i> Обязательные накопительные профессиональные пенсии взамен льготных пенсий	Добровольные профессиональные пенсионные системы и дополнительное частное пенсионное обеспечение
Пенсионная реформа 2001–2002 гг.	<i>Базовые пенсии для всех, дифференцированные по степени утраты трудоспособности</i> + пенсии в рамках государственного пенсионного обеспечения	<i>Трудовые пенсии из двух источников: распределительные страховые пенсии (=условно-накопительные счета), индивидуальные накопительные счета;</i> Обязательные накопительные профессиональные пенсии взамен льготных пенсий	Добровольные профессиональные пенсионные системы и дополнительное частное пенсионное обеспечение

Примечание: курсивом выделены совпадающие трактовки первого и второго уровней пенсионного обеспечения.

По способам финансирования пенсий вариант пенсионной реформы, реализуемый в настоящее время, наиболее близок Программе 1998 г. Пенсии первого уровня и часть пенсий второго уровня финансируются из текущих поступлений (распределительный принцип), финансирование другой части пенсий второго уровня и пенсий третьего уровня предполагает предварительное резервирование средств (накопительный принцип).

В чем же в конечном итоге принципиальные отличия новой пенсионной модели от своей предшественницы?

Старая система в основе своей являлась не столько распределительной, сколько перераспределительной – между группами с различным уровнем дохода. Новая модель, оставаясь распределительной, дополняется персонализированным учетом и накоплением пенсионных прав гражданина и пенсионных обязательств государства.

Новая пенсионная модель в большей мере является страховой, в которой размер пенсии зависит от размера заработной платы.

Новая система, так же как и старая, основана на принципе солидарности поколений. Но в отличие от последней она основана на персонифицированном учете обязательств государства перед будущим пенсионером. При этом на счетах граждан будут накапливаться не средства, а обязательства государства перед гражданами. Платежи за работающих будут поступать в Пенсионный фонд России и фиксироваться на лицевых счетах, но деньги, как и раньше, будут направляться на выплаты пенсий нынешним пенсионерам.

В новой пенсионной модели предложена принципиально новая схема индексации пенсий. В основе ее – прогноз темпов инфляции и роста заработной платы на планируемый год. По этим показателям и с учетом прогнозируемых доходов пенсионной системы и будет определяться размер индексации на год, утверждаемый в бюджете ПФ.

Наконец, новая модель включила накопительный элемент, в рамках которого работники накапливают определенную часть своей заработной платы для самостоятельного финансирования своих будущих пенсий.

Нетрудно, однако, заметить, что новый вариант пенсионной реформы консервативнее программы 1998 г. и содержит больше социальных гарантий. В частности, на первом уровне пенсионной системы произошел возврат к идее универсальных базовых пенсий для всех, которая содержится в положениях Концепции 1995 г. Формирование распределительной пенсии из двух частей – фиксированной для большинства (базовой части) и дифференцированной по трудовому вкладу (страховой части) – снижает дифференциацию пенсий по сравнению с вариантом 1998 г., в котором предусматривалось формирование всей распределительной пенсии в системе условно-накопительных счетов (УНС). Тем самым, удастся достичь определенной экономии (или, точнее, меньших темпов роста) пенсионных расходов. Кроме того, мировой опыт свидетельствует о том, что пенсионные системы с универсальными пенсиями пользуются большей поддержкой у населения, чем системы, в которых социальные пенсии предоставляются на основе проверки нуждаемости, как это предусматривалось Программой 1998 г.⁴⁵

В новом варианте пенсионной реформы последовательно реализуется принцип разделения уровней по источникам финансирования. *Первый уровень* – базовые части трудовых пенсий и пенсии в рамках государственного пенсионного обеспечения – финансируются федеральным бюджетом за счет ЕСН и других налогов. Источники финансирования пенсий *второго уровня* – обязательные отчисления работодателей (ЕСН) с фонда оплаты труда работников. Наконец, пенсии *третьего уровня* формируются за счет добровольных отчислений граждан и работодателей на пенсионные цели. Все средства, отчисляемые на финансирование страховой части трудовых пенсий, концентрируются в ПФ. Все отчисления в рамках третьего уровня производятся в негосударственные пенсионные фонды. Отчисления на страховую и накопительную части пенсии дифференцированы по двум основаниям: величина годового фонда заработной платы работника и его возраст. Чем старше работник, тем большая доля его отчислений направляется на финансирование страховой части пенсии. Для мужчин старше 50 лет и женщин старше 45 лет отчисления в накопительную систему не предусмотрены.

Таковы основные рамки нового пенсионного законодательства в современной России.

Прежде чем перейти к анализу хода реализации и первых результатов пенсионной реформы в России, подведем итог сложному процессу формирования нового пенсионного законодательства и собственно пенсионной системы.

Как следует из Таблица 6, на протяжении десяти последних лет к необходимости пенсионной реформы подводило одновременное действие различных причин –

⁴⁵ В таких системах часто существует нежелание представителей средне- и высокодоходных групп платить в пользу получателей социальных пенсий. Дифференциация пенсий при такой организации пенсионной системы также значительно выше.

демографических и институциональных факторов, действовавших в течение нескольких десятилетий, и специфических экономических, социальных и политических факторов постреформенной России. В этот период боролись две политические тенденции: (1) попытка сохранить, хотя и в модернизированном виде, распределительную пенсионную систему и (2) сделать более радикальные шаги в пользу создания принципиально иной пенсионной системы накопительного типа. Решающим фактором, заставившим правительство пойти на реформу, стали не объективные долгосрочные факторы, а кризисное финансовое состояние пенсионной сферы. На реформу решились лишь после осознания факта, что этот кризис носит не временный, а системный и долгосрочный характер. Наиболее активные поиски концепций и механизмов реформирования приходится на 1997 г. – начало нового политико-делового цикла (ПДЦ) после парламентских и президентских выборов 1995–1996 гг.

Обратим внимание, что именно в период общего экономического кризиса и в преддверии валютно-финансового кризиса (1998 г.) высказывались наиболее радикальные пенсионной концепции реформы (1997 г.). Дальнейшие события показывают, что открытый и масштабный кризис 1998 г. отодвинул идею самой реформы и вынудил правительство сконцентрироваться на реализации «пожарных мер», никак не связанных с экономическим содержанием самой пенсионной системы. В этот период наиболее отчетливо проявляется противоречие, свойственное российской пенсионной системе: в конечном счете реальный размер пенсии становится значимее ее структуры, экономического смысла и порядка начисления, а текущая задача борьбы с бедностью начинает превалировать над стратегической задачей создания национальной пенсионной системы.

История пенсионной реформы в России показывает, что принятие решений по столь значимому вопросу невозможно без прямого вмешательства первого лица государства. Реформа была реализована именно в тот момент, когда факторы, диктующие ее необходимость, снизили свою остроту и действовали наименее выражено: экономика вступила в стадию экономического роста, доходы населения приобрели позитивную динамику, дефицит ПФ был преодолен, задолженность по выплате пенсий погашена. С точки зрения остроты ситуации в пенсионной сфере решение о начале реформы стало почти неожиданностью. Однако этому факту есть объяснение, если вспомнить, что 2001 год – начало ПДЦ. Реформы, прежде всего социальные, сопровождающиеся риском возрастания напряжения в обществе, тяготеют именно к началу ПДЦ (первые 2 года) и становятся социально опасными и политически неприемлемыми в его финальной стадии (последние 2 года).

Вместе с тем из этого следует еще один урок: на этапе экономического роста из возможных альтернатив были отвергнуты наиболее радикальные схемы и выбран модернизированный, но в конечном итоге осторожный вариант реформы. В очередной раз получило подтверждение правило, хорошо известное из мирового опыта: политическая воля к реформированию обратно пропорциональна темпам экономического роста.

Таблица 6. Факторы, диктующие необходимость пенсионной реформы в России в 1990–2002 гг.

Период	ФАКТОРЫ		ДЕЙСТВИЯ	
	Долгосрочные факторы, стимулирующие принятие решений в пенсионной сфере	Текущие факторы, стимулирующие принятие решений в пенсионной сфере	Концептуальный (политический или юридический) результат	Действия по оперативному управлению пенсионной сферой
1995-96 гг.	<ul style="list-style-type: none"> • Долгосрочные демографические факторы • Низкий пенсионный возраст • Широкое распространение практики досрочных пенсий • Несовершенство распределительной системы 	<ul style="list-style-type: none"> • Финансовый кризис ПФ • Изменение в структуре занятости и сокращение численности занятых • Рост задолженности предприятий по заработной плате • Развитие неформальных экономических отношений 	<ul style="list-style-type: none"> • Правительственная Концепция реформы пенсионного обеспечения в Российской Федерации 1995 г. • Проекты ФЗ «Об основах пенсионной системы в Российской Федерации» и «О государственных пенсиях в Российской Федерации». 	<ul style="list-style-type: none"> • Преодоление дефицита и задолженности ПФ • Поддержание реального уровня пенсий и приближения к ПМ
1997 г.	Те же	<ul style="list-style-type: none"> • Те же • Начало нового политико-делового цикла (ПДЦ) • Разработка Программы социально-экономического развития на среднесрочную перспективу, содержащая либерально-рыночные элементы 	<ul style="list-style-type: none"> • Правительственный вариант пенсионной реформы, разработанный Минсоцразвития РФ • Проект Программы пенсионной реформы 	<ul style="list-style-type: none"> • Преодоление дефицита и задолженности ПФ • Поддержание реального уровня пенсий и приближения к ПМ
1998–99 г.	Те же	<ul style="list-style-type: none"> • Те же • Валютно-финансовый кризис 1998 г. 	Утвержденная Программа пенсионной реформы	<ul style="list-style-type: none"> • Меры по опережающей индексации минимальных пенсий • Погашение задолженности по выплате пенсий
2000–2002 гг.	Те же	<ul style="list-style-type: none"> • Начало нового политико-делового цикла (ПДЦ) • Прямое распоряжение Президента РФ 	<ul style="list-style-type: none"> • Концепция пенсионной реформы • ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в РФ» (167-ФЗ от 17.12.2001), • ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» (173-ФЗ от 17.12.2001), • ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в РФ» (166-ФЗ от 17.12.2001) • ФЗ «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в РФ» (111-ФЗ от 24.07.2002) 	Преодоление дефицита ПФ за счет благоприятной экономической конъюнктуры

3. РЕАЛИЗАЦИЯ ПЕНСИОННОЙ РЕФОРМЫ

Новое пенсионное законодательство действует уже почти четыре года. Хотя этот срок относительно невелик, тем не менее, по основным параметрам можно оценить результаты первых шагов в направлении формирования новой национальной пенсионной системы.

Однако прежде чем обратиться к анализу ситуации в пенсионной сфере в 2002–2004 гг., отметим некоторые существующие ограничения. К сожалению, приходится констатировать, что деятельность ПФ продолжает оставаться малопрозрачной со статистической и методической точек зрения. На протяжении почти двух лет даже численность пенсионеров по видам получаемых пенсий относилась к закрытой информации и была открыта лишь в 2004 г. Принципиальным моментом является отсутствие открытых данных по таким важнейшим параметрам пенсионной системы, как численность и структура застрахованных⁴⁶, дифференциация застрахованных по реальной ставке ЕСН, реального размера налоговой базы для формирования доходов ПФ и т.д. Кроме того, исполнение бюджетов ПФ утверждается с большим опозданием, что затрудняет анализ состояния доходов и расходов ПФ. В этой связи анализ реальной ситуации в пенсионной сфере вообще и результатов первых лет реформы возможен на основе комбинации опубликованных данных ПФ, Росстата, аналитических оценок и результатов выборочных социологических обследований населения.

3.1. Реальный охват населения пенсионной системой

Общая концепция пенсионной системы предусматривает существование двух принципиальных категорий населения – участников пенсионной системы: *«пенсионеры»* (пенсионеры всех видов и категорий, включая работающих) – *реципиенты Пенсионного Фонда* и *«застрахованные»* (занятое население в трудоспособном возрасте) – *контрибьюторы Пенсионного Фонда*. За пределами системы оказывается группа населения, которая не относится к названным выше: это не-пенсионеры и не-застрахованные (т.е. не пенсионеры, которые могут быть неактивными, безработными и т.д.). С точки зрения охвата пенсионной системой необходимо рассмотреть каждую из этих категорий населения.

В такой постановке очевидно, что данные официальной статистики и ведомственная статистика Пенсионного фонда не дают ответа на поставленные вопросы. В этой связи неизбежным становится обращение к результатам выборочных социологических исследований.

В 2004 г. Независимый институт социальной политики (НИСП) провел беспрецедентное по масштабу и программе социологическое обследование населения по социально-демографическим и экономическим проблемам «Родители и дети, мужчины и женщины в семье и обществе» (далее РидМиЖ)⁴⁷. Обследование является частью панъевропейской программы «Поколения и гендер», в которой участвуют около 20 стран Европы. Обследование включало специальный блок, посвященный пенсионной системе. Обследование было проведено в июне-августе 2004 г. в 32 субъектах Федерации. В ходе опроса было получено 11 203 результативных интервью, в том числе на вопросы ответили

⁴⁶ Этот показатель фиксируется системой персонифицированного учета, которая недоступна для экспертного сообщества. Однако и сам ПФ не пользуется данной информацией для такой задачи, как долгосрочные актуарные расчеты и прогнозы. В частности, для прогнозирования доходной части ПФ вместо численности застрахованных в этих прогнозах используется показатель «среднесписочная численность занятых», что не совсем правомерно, поскольку эти показатели пересекаются, но отнюдь не совпадают.

⁴⁷ Обследование выполнено при финансовой поддержке Пенсионного фонда РФ и Института демографических исследований им. М. Планка (Германия).

4216 мужчин (37,6%) и 6987 женщин (62,4%) в возрасте от 18 до 80 лет. Выборочное исследование является репрезентативным для всего населения страны в данной возрастной группе.

Численность и структура пенсионеров

В 2002–2004 гг. численность пенсионеров с незначительными колебаниями превышала 38 млн. человек (Таблица 7) и в 2004 г. составляла более четверти населения страны – 26,5%. В структуре пенсионеров абсолютно большую часть (около 95%) составляют лица, получающие трудовые пенсии и, в основном, пенсии по старости, – их доля составляет около 80% среди получателей трудовых пенсий (

Таблица 8). Получатели пенсий по государственному пенсионному обеспечению составляют чуть менее 2 млн. человек или 5% от общего числа пенсионеров.

Специфической российской проблемой в социальной сфере вообще и пенсионной, в частности, является значительная доля инвалидов, численность которых в настоящее время приближается к 11 млн. человек, что составляет 7,3% от всего населения страны и почти 30% от общего числа получателей пенсий.

Другой особенностью российского пенсионного и трудового законодательства является возможность совмещения получения пенсий и продолжения работы. Каждый пятый российский пенсионер является работающим пенсионером. Общая их численность составляет почти 8 млн. человек.

Таблица 7. Численность пенсионеров и их отдельных категорий в 2002–2004 гг.

Наименование показателей	2002 г.		2003 г.		2004 г.	
	Численность пенсионеров, человек		Численность пенсионеров, человек		Численность пенсионеров, человек	
	всего	в т.ч. работающих	всего	в т.ч. работающих	всего	в т.ч. работающих
Всего пенсионеров	38 431 795	6 486 129	38 164 459	7 067 694	38 184 204	7 821 564
660 руб. и ниже	558 334	64 941	331 505	20 391	260 121	9 152
свыше 660 руб.	37 873 461	6 421 188	37 832 954	7 047 303	37 924 083	7 812 412
Трудовые пенсии	36 527 825	6 340 212	36 214 970	6 925 105	36 227 436	7 687 053
по старости	29 541 894	5 465 959	29 080 193	6 049 200	29 024 797	6 784 586
Пенсии по государственному пенсионному обеспечению	1 903 970	145 917	1 949 489	142 589	1 956 768	134 511
Пенсии военнослужащих и их семей	92 539	14 912	86 746	14 295	80 301	13 442
Пенсионеры-госслужащие	16 227	3 437	20 369	4 576	24 851	4 670
Социальные пенсии	1 613 009	80 127	1 636 089	64 829	1 650 122	52 095
Всего инвалидов, имеющих ограничение способности к трудовой деятельности	10 551 562	1 112 288	10 678 807	1 216 867	н/д	н/д

в том числе инвалиды III степени	1 099 044	30 535	1 116 087	34 942	н/д	н/д
инвалиды II степени	6 810 047	341 368	6 867 883	410 611	н/д	н/д
инвалиды I степени	2 000 556	707 690	2 070 510	745 371	н/д	н/д
дети-инвалиды	641 915	32 695	624 327	25 943	н/д	н/д
Из общего числа пенсионеров – проживающие в сельской местности	12 451 233	1 232 072	12 398 528	1 432 999	н/д	н/д

Источник: данные ПФ РФ.

Таблица 8. Доля различных категорий пенсионеров в общей численности в 2002–2004 гг.

Наименование показателей	2002 г.	2003 г.	2004 г.
Всего пенсионеров	100,0	100,0	100,0
<i>из них:</i>			
С размером пенсии 660 руб. и ниже	1,5	0,9	0,7
С размером пенсии свыше 660 руб.	98,5	99,1	99,3
Трудовые пенсии	95,0	94,9	94,9
<i>из них по старости</i>	76,9	76,2	76,0
Пенсии по государственному пенсионному обеспечению	5,0	5,1	5,1
Пенсии военнослужащих и их семей	0,2	0,2	0,2
Пенсионеры-госслужащие	0,0	0,1	0,1
Социальные пенсии	4,2	4,3	4,3
Всего инвалидов, имеющих ограничение способности к трудовой деятельности	27,5	28,0	н/д
<i>в том числе</i> инвалиды III степени	2,9	2,9	н/д
инвалиды II степени	17,7	18,0	н/д
инвалиды I степени	5,2	5,4	н/д
Дети-инвалиды	1,7	1,6	н/д
Из общего числа пенсионеров – проживающие в сельской местности	32,4	32,5	н/д
Работающие пенсионеры	16,9	18,5	20,5

Источник: данные ПФ РФ.

Нормативный и фактический пенсионный возраст

Для российской пенсионной системы принципиальным является вопрос о фактическом возрасте выхода на пенсию и о масштабном распространении досрочного выхода на пенсию. Изменения в российском пенсионном законодательстве, а также методология статистики ПФ РФ не позволяет дать ясного и исчерпывающего ответа на вопрос, сколько нынешних пенсионеров вышли на пенсию досрочно и насколько фактический возраст выхода на пенсию ниже общего. Ответ на этот вопрос дают данные выборочных социологических обследований и, в частности, результаты обследования РидМиЖ.

Согласно этим данным, средний возраст оформления пенсии – 53,1 лет (Таблица 9). Мужчины оформляют пенсию в среднем в 54,5 лет, а женщины в 52,6 лет. Фактический возраст выхода на пенсию, следовательно, почти на 2,5 года ниже общего у женщин и на 5,5 лет у мужчин.

Таблица 9. Средний возраст назначения пенсии в зависимости от ее основания, респонденты-пенсионеры, лет

Вид пенсии	Средний возраст, лет		
	оба пола	мужчины	женщины
Все пенсионеры	53,1	54,5	52,6
Пенсии по возрасту на общих основаниях	55,4	58,7	54,3
Досрочная пенсия (все основания по закону 173-ФЗ):	50,1	52,4	48,9
занятые на подземных работах, в горячих цехах и пр. работах с особо вредными и особо тяжелыми условиями труда	49,8	52,3	47,8
занятые на работах с тяжелыми условиями труда	50,0	52,0	48,7
занятые в районах крайнего севера и приравненным к ним местностях	49,6	51,1	48,6
работники исправительно-трудовых учреждений, противопожарных и аварийно-спасательных служб, а также Минюста, прокуратуры, МВД, МЧС, Минобороны и пр.	44,9	44,4	Недостаточно наблюдений
Педагоги	50,0	Недостаточно наблюдений	49,4
инвалиды вследствие военной травмы, по зрению, или граждане, больные специфическими заболеваниями	42,0	42,5	41,5
Пенсии по инвалидности	44,1	44,8	43,5

Источник: данные выборочного обследования РидМиЖ.

По данным обследования РидМиЖ, 27% мужчин и 11% женщин трудоспособных возрастов являются пенсионерами. На вопрос об основании для досрочного оформления пенсии ответили 18,3% всех пенсионеров. Массовое досрочное оформление пенсий начинается примерно за 15–10 лет до общего пенсионного возраста.

Каковы же наиболее распространенные основания для досрочного оформления пенсии среди пенсионеров? Если рассматривать все основания за исключением инвалидности, то 26% пенсионеров–«досрочников» заработали ранний выход на пенсию на подземных работах, в горячих цехах, в особо вредных и особо тяжелых условиях труда (в эту группу попадает весь Список 1). Среди причин более раннего оформления пенсии, непосредственно связанных с производственной деятельностью, на долю этой категории приходится почти треть. Она лидирует у досрочных пенсионеров как трудоспособных, так и пенсионных возрастов. Работники исправительно-трудовых учреждений, противопожарных и аварийно-спасательных служб, а также Минюста, прокуратуры, МВД, МЧС, Минобороны и пр. составляют вторую по частоте упоминаний группу, но с двукратным отрывом от лидера (11,7%). Занятые на работах с тяжелыми условиями труда занимают третье место (11,4%), педагоги (11,0%) и занятые в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях (10,6%) – четвертое и пятое. Занятость на подземных работах, в горячих цехах и в особенно вредных условиях труда остается ведущей причиной досрочного оформления пенсий как мужчин, так и женщин. Однако по вторым позициям наблюдаются различия, связанные с гендерной сегрегацией в области профессиональной деятельности. У мужчин значительное место занимает досрочное оформление пенсии в связи с работой в исправительно-трудовых учреждениях, Минюсте, МВД, МЧС, МО и др., а также досрочные пенсии в связи с военными травмами и т.п. У женщин вторая по распространенности причина досрочного оформления пенсии – педагогическая деятельность.

Очевидно, что проблемы низкого нормативного и особенно фактического возраста выхода на пенсию продолжают оставаться наиболее слабым звеном пенсионной системы, и начавшаяся реформа не смогла преломить эти негативные тенденции, усугубляющие проблемы финансового обеспечения пенсионной системы России. Безусловно, изменение границ пенсионного возраста имеет свои «за» и «против» и практически всегда негативно воспринимается населением. Но не менее очевидно и то, что несмотря на нежелание властей решать этот вопрос в ближайшее время, обращение к нему под влиянием демографических факторов неизбежно. Для того чтобы предлагаемые решения оказались эффективными, по меньшей мере, необходим учет факторов, лежащих как внутри пенсионной системы, так и вне ее (ситуация на рынке труда, в сфере образования и пр.)⁴⁸.

Численность и структура застрахованных, легализация трудовых доходов

В соответствии со статьей 7 ФЗ № 167 «Об обязательном пенсионном страховании в РФ» застрахованными лицами являются граждане РФ, а также постоянно или временно проживающие на территории РФ иностранные граждане и лица без гражданства:

- работающие по трудовому договору или по договору гражданско-правового характера, предметом которого являются выполнение работ и оказание услуг, а также по авторскому и лицензионному договору;
- самостоятельно обеспечивающие себя работой (индивидуальные предприниматели, частные детективы, занимающиеся частной практикой нотариусы, адвокаты);
- являющиеся членами крестьянских (фермерских) хозяйств и некоторые другие⁴⁹.

Практически это означает, что под действие пенсионного страхования попадает все занятое население, включая как регулярно занятых, так и самозанятых, за исключением занятых в силовых ведомствах. Точная численность этой категории населения фиксируется в системе персонифицированного учета (СПУ), однако эти данные, как уже отмечалось, доступны для использования только ПФ.

По косвенной оценке, основанной на данных Росстата и ПФ РФ, в 2004 г. общая численность застрахованных составляет 53 277 тыс. человек (Таблица 10).

Таблица 10. Оценка численности и структуры застрахованных в 2004 г.

	Человек	%
Численность наемных работников, за исключением занятых в производстве сельскохозяйственной продукции	46 839 618	87,9
Численность наемных работников, занятых в производстве сельскохозяйственной продукции	3 628 675	6,8
Индивидуальные предприниматели, частные детективы, занимающиеся частной практикой нотариусы, адвокаты	2 807 160	5,3
Всего	53 277 457	100,0

Источник: оценка, основанная на данных Росстата и ПФ РФ.

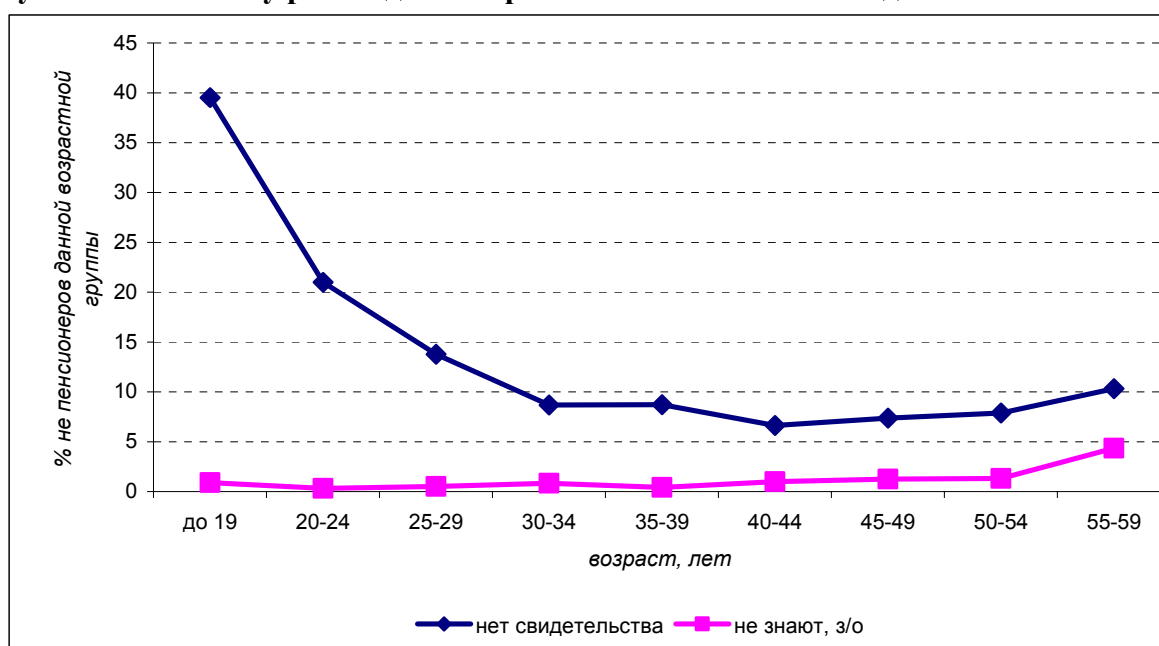
⁴⁸ Подробнее обсуждение этого вопроса и некоторые количественные оценки представлены в статьях: [Синявская 2003, 2005].

⁴⁹ К другим относятся:

- работающие за пределами территории Российской Федерации в случае уплаты страховых взносов в соответствии со статьей 29 настоящего Федерального закона, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации;
- являющиеся членами родовых, семейных общин малочисленных народов Севера, занимающихся традиционными отраслями хозяйствования;
- иные категории граждан, у которых отношения по обязательному пенсионному страхованию возникают в соответствии с настоящим Федеральным законом.

СПУ предусматривает обязательное открытие индивидуального счета каждого застрахованного лица с фиксацией всех предусмотренных законом страховых взносов работника, а также выдачу каждому застрахованному пенсионного удостоверения застрахованного лица. СПУ является необходимым административным элементом пенсионного страхования, и ее формирование заняло несколько лет. В итоге в стране была создана единая уникальная система, которая в принципе должна была охватить все население, занятое по трудовым договорам и договорам гражданско-правового характера. Так это или нет, помогают оценить некоторые выборочные обследования населения. По данным обследования НИСП, около 4% застрахованных заявляют об отсутствии такого пенсионного свидетельства. Особенно высока доля отметивших, что у них нет карточки пенсионного страхования, среди молодежи (Рисунок 4). Как правило, это связано с тем, что занятость молодежи – временная, на основе устных договоренностей, что позволяет работодателю не регистрировать их в системе персонифицированного учета.

Рисунок 4. Наличие у респондента страхового пенсионного свидетельства



Источник: данные выборочного обследования РидМиЖ.

Другая проблема связана с широким распространением на российском рынке труда феномена неформальной занятости. В условиях пенсионной системы смешанного типа, которая включает как страховой, так и накопительный элементы, неформальная занятость, при которой делаются пенсионные отчисления в обе подсистемы, приобретает особое значение. Для ПФ неформальная занятость означает сужение доходной базы, а для населения любые неформальные отношения в части уплаты обязательных пенсионных отчислений ведут к более низкому размеру будущей пенсии.

По данным упомянутого обследования неформальная занятость на основном месте работы⁵⁰ охватывает 9% занятых не-пенсионеров. Она концентрируется преимущественно

⁵⁰ В настоящем случае под *неформальной занятостью* понимается занятость по найму, осуществляемая без письменного контракта (на основе устных договоренностей), а также занятость не по найму без регистрации ее в налоговых органах. *Теневая занятость* – это занятость по найму, осуществляемая на основе какого-либо письменного соглашения, но при которой хотя бы часть заработной платы выплачивается «в конверте».

в самых молодых возрастах, хотя уровень неформальной занятости продолжает оставаться относительно высоким и в возрастной когорте 25–34-летних.

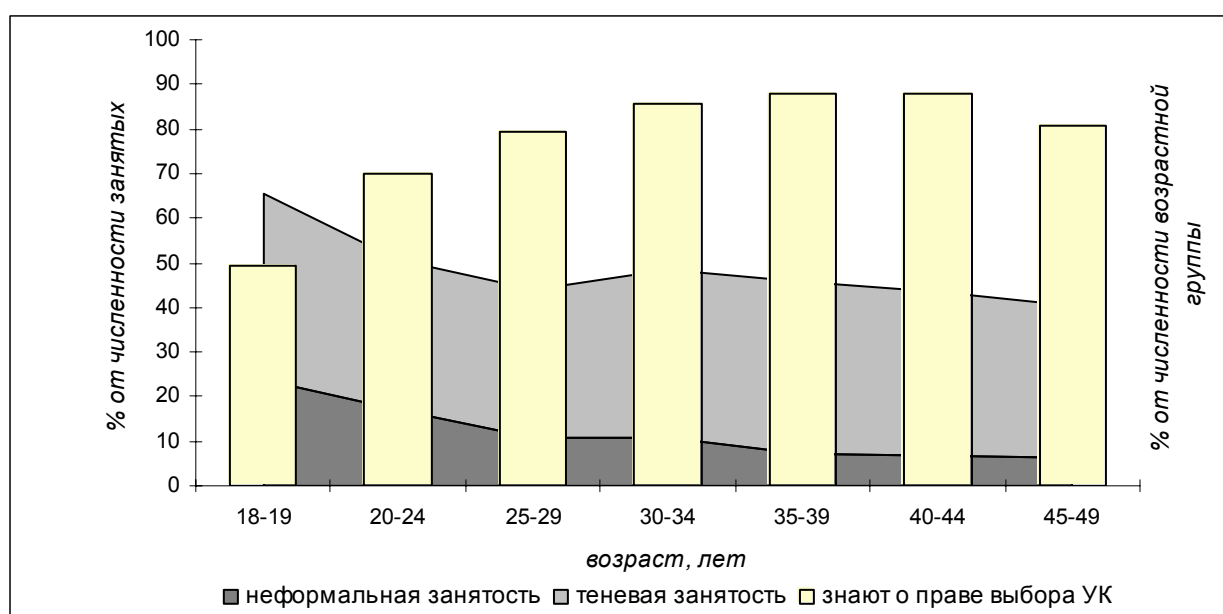
Создание неформальных рабочих мест происходит, главным образом, в сфере услуг, и в первую очередь – в области предоставления услуг физическим лицам по ведению домашнего хозяйства, уходу за детьми и нетрудоспособными.

О наличии устных договоренностей с руководством по вопросам оплаты труда заявили 33% работающих не-пенсионеров. В сегменте формальной занятости наличие устных договоренностей об оплате труда назвали 39% не-пенсионеров. Соответственно, теневой занятостью охвачено 36% работающих не-пенсионеров. Теневая занятость более равномерно распределена по всему сегменту формально занятых, однако ее распространенность также убывает с возрастом.

Аналогично, доля рабочих мест с устно регулируемой заработной платой ниже на государственных предприятиях и убывает по мере увеличения размера предприятия, хотя численный порог здесь выше: на средних предприятиях теневые отношения в сфере оплаты труда еще весьма распространены. Следует отметить, что старшие возрастные группы относительно реже оказываются в составе неформальной или теневой занятости (Рисунок 5), что говорит о том, что они лучше информированы о сути пенсионной реформы и проявляют больший интерес к своей будущей пенсии. Одновременно это означает, что «полноценными» участниками пенсионной системы являются наиболее высокооплачиваемые застрахованные работники, поскольку размер заработной платы с возрастом повышается.

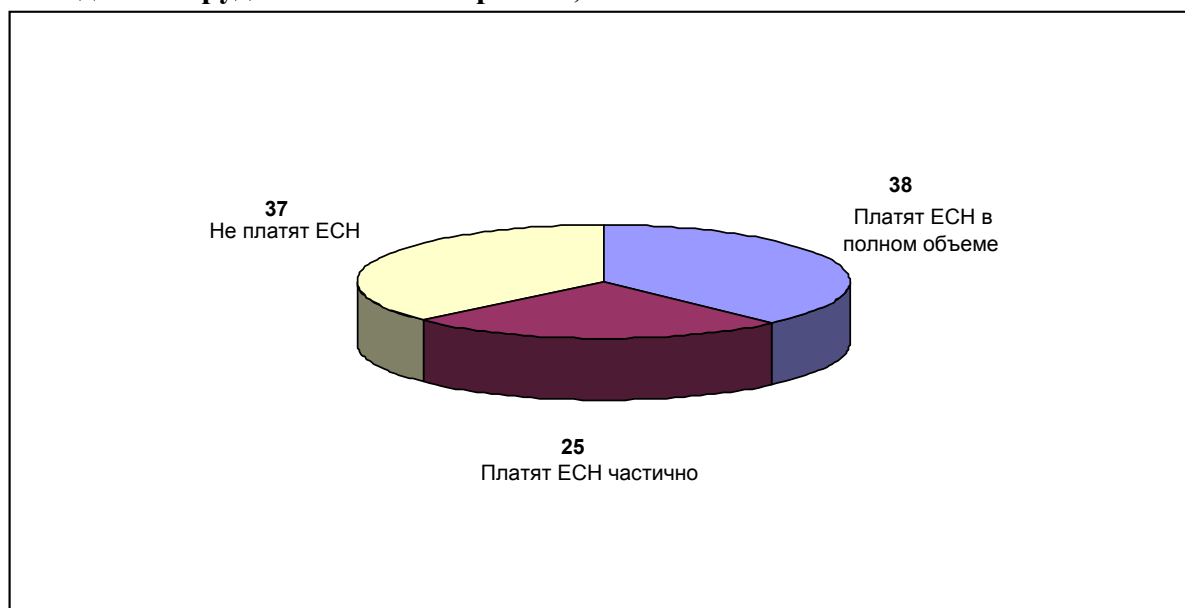
Таким образом, если взять всех не-пенсионеров – трудоспособных и пенсионных возрастов – за 100%, то совсем не платят ЕСН (по причине занятости в армии, МВД и пр., или нелегальной занятости) 32%, платят его хотя бы с части своей зарплаты – 27% и, наконец, скорее всего, уплачивают налог со всего заработка – 41%. Основной контингент плательщиков находится при этом в возрастах 40 лет и старше. В целом по нашим оценкам доля вероятных плательщиков ЕСН составляет 63%, в том числе 38% – тех, кто не имеет устных договоренностей об оплате труда, то есть платят ЕСН в полном объеме (Рисунок 6).

Рисунок 5. Неформальная занятость, теневая занятость и информированность о пенсионной реформе



Источник: данные выборочного обследования РидМиЖ.

Рисунок 6. Доля вероятных плательщиков ЕСН и пенсионных взносов среди всех респондентов трудоспособных возрастов, %



Источник: данные выборочного обследования РидМиЖ.

Из сказанного следует, что ожидаемой легализации доходов, в том числе трудовых доходов, в результате одновременного действия таких весомых факторов, как снижение ставки подоходного налога, введение новой пенсионной системы, стимулирующей декларацию доходов как базы формирования будущей пенсии, не произошло, что, разумеется, сказывается на финансовом состоянии пенсионной системы. С точки зрения финансовых интересов ПФ, существование неформальных и теневых отношений в оплате труда означает сужение налоговой базы для формирования его доходов. В то же время проигрывает и другой участник пенсионной системы – само население. Проигрыш нынешнего поколения пенсионеров, пенсии которых по-прежнему строятся на принципе солидарности поколений, очевиден. В перспективе будут также очевидны последствия для относительно молодых поколений, особенно молодежи, которая в настоящее время вступает на рынок труда, но преимущественно в его неформальный или теневой сектор. Невключенность (или же отложенное включение) лиц молодых возрастов в систему пенсионного страхования означает риск снижения их общего трудового стажа и суммы страховых отчислений. Еще существеннее это будет сказываться на величине накопительной пенсии, которая также зависит от размера легитимного трудового заработка работника. Также следует отметить, что существование значительного по масштабу неформального экономического сектора и уклонение работников от взносов в ПФ снижает финансовую ответственность последнего перед будущими поколениями пенсионеров. Между тем в таких координатах выполнение задачи поддержания размера пенсий на достойном уровне в средне- и долгосрочной перспективе существенно осложняется.

Не участвующие в пенсионной системе

Анализ охвата населения пенсионной реформой будет не полным, если не рассмотреть группу населения, которая не относится ни к застрахованным, ни к пенсионерам. Эта группа лиц представляет особый интерес, поскольку по формальным основаниям они не являются участниками российской пенсионной системы, но вопрос в том, обусловлен ли этот феномен действующим пенсионным законодательством или же отражает неформальные социальные и экономические практики на рынке труда и в прочих экономических сферах. Эта группа, естественно, не отражена в статистике ПФ, поэтому вновь обратимся к данным выборочных опросов населения.

Формально, т.е. с точки зрения законодательства, в группу «незастрахованные или другие» входят не работавшие учащиеся очной формы, работники силовых ведомств, военнослужащие, а также домохозяйки, длительно занятые в личном подсобном хозяйстве. Как уже упоминалось, реально к ней относятся неформально занятые. Занятые, которые являются застрахованными, но не в полном объеме платят страховые взносы в ПФ, были рассмотрены выше. В настоящем разделе мы проанализируем ту группу, которая считает себя вообще незастрахованными.

Обследование РидМиЖ показывает, что эта группа оказалась более значимой по объему, а состав респондентов, вошедших в нее, – сложнее, чем предполагалось при разработке пенсионной реформы. Как уже отмечалось, вне рамок пенсионной системы оказываются студенты вузов, техникумов, колледжей и прочие учащиеся очной формы, которые после окончания школы продолжают свое образование⁵¹. Так, в возрастах до 25 лет в классе «другие» находится 31,4% респондентов, а среди «застрахованных» – 10,6% или в три раза меньше. При этом данная группа более весома в сельских населенных пунктах по сравнению с городскими. 28,1% работает за плату или получает доходы от собственной деятельности, 29% – безработные, домашние хозяйки и занятые в ЛПХ – 20,6% , 17,3% – учащиеся, 1,8% – женщины, находящиеся в отпусках по беременности, родам и уходу за ребенком, 1,5% – длительно или постоянно нетрудоспособные (Таблица 11). Принципиально важным здесь является тот факт, что значительная часть представителей этой группы (чуть менее трети) имеет заработки и тем самым могла бы участвовать в пенсионной системе, однако, как уже отмечалось выше, их занятость имеет неформальный характер и не фиксируется системой персонифицированного учета.

Таблица 11. Распределение респондентов «других» по видам занятий, %

Вид занятия	Мужчины	Женщины	Оба пола
Работает за плату или получает доходы от собственной деятельности	37,9	20,6	28,1
Работает без оплаты на семейном предприятии или на семейной ферме	0,8	0,0	0,4
Безработный	33,9	25,3	29,0
Учащийся	17,8	16,9	17,3
Находится в отпуске по беременности и родам, по уходу за ребенком	–	3,2	1,8
Занимается домом, семьей, личным подсобным хозяйством	6,2	31,6	20,6
Нетрудоспособен длительное время или постоянно	1,7	1,4	1,5
Другое	1,7	1,0	1,3
<i>Итого</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>

Источник: данные выборочного обследования РидМиЖ.

Участие населения в накопительной системе и условия входа в эту систему были рассмотрены выше. При тех ограничениях, которые зафиксированы законодательством, прежде всего возрастных, сегодняшняя накопительная система не может считаться всеобщей, поскольку адресована лишь относительно небольшой по численности группе населения.

3.2. Финансовые результаты реформы

⁵¹ К группе «других» также относятся мигранты, которые попадают в обследования населения, но не являются участниками пенсионной системы и не относятся к застрахованным.

Финансовое положение Пенсионного фонда РФ в 2002–2005 гг.

В 2000–2001 гг., с началом экономического роста в российской экономике финансовое положение ПФ было относительно благополучным. Удалось преодолеть дефицит и погасить задолженность по выплате пенсий. Как уже отмечалось выше, решение о пенсионной реформе было принято именно на этом относительно благополучном фоне. 2002 год – первый год существования в новой системе – также удалось свести без дефицита, несмотря на то что суммарный тариф отчисления в ПФ снизился на 1% (с 29 до 28%) в результате того, что при введении в действие нового Налогового кодекса и Единого социального налога были отменены взносы, вносимые работником. Профицит ПФ в 2002 г. составил 25 855 млн. руб. В 2003 г. профицит составил 39 064 млн. руб., но исключив доходы и расходы, связанные с накопительной частью, получен дефицит в размере 12 414 млн. руб. Это позволило ПФ провести серию индексаций пенсий (Таблица 12).

Таблица 12. Коэффициенты индексации базовой и страховой частей трудовых пенсий и расчетного пенсионного капитала в 2002–2005 гг.

1. Коэффициент индексации базовой части трудовой пенсии		
Дата, с которой производится индексация	Коэффициент индексации	Основание
1 августа 2003 г.	1,08	Постановление Правительства РФ от 16.07.2003 № 428
1 февраля 2003 г.	1,06	Постановление Правительства РФ от 24.01.2003 № 47
1 августа 2002 г.	1,09	Постановление Правительства РФ от 18.07.2002 № 535
1 февраля 2002 г.	1,065	Постановление Правительства РФ от 24.01.2002 № 42
<i>Примечание</i>		
Лицам, проживающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях размер базовой части трудовой пенсии по старости определяется с учетом районного коэффициента в порядке, установленном Федеральным законом от 29.11.2003 № 154-ФЗ.		
2. Размер базовой части трудовой пенсии по старости с учетом индексации		
Дата, с которой производится индексация	Размер базовой части, руб.	Основание
1 марта 2005 г.	900,00	Федеральный закон от 17.12.2001 № 173-ФЗ (ред. от 14.02.2005)
1 августа 2004 г.	660,00	Постановление Правительства РФ от 21.07.2004 № 363
1 апреля 2004 г.	621,00	Постановление Правительства РФ от 15.03.2004 № 142
1 августа 2003 г.	598,02	
1 февраля 2003 г.	553,72	
1 августа 2002 г.	522,38	
1 февраля 2002 г.	479,25	
1 января 2002 г.	450	Федеральный закон от 17.12.2001 № 173-ФЗ
3. Коэффициент индексации страховой части трудовой пенсии		
Дата, с которой производится индексация	Коэффициент индексации	Основание
1 августа 2004 г.	1,0628	Постановление Правительства РФ от 21.07.2004 № 363
1 апреля 2004 г.	1,09	Постановление Правительства РФ от 15.03.2004 № 142
1 августа 2003 г.	1,08	Постановление Правительства РФ от 16.07.2003 № 428
1 апреля 2003 г.	1,126	Постановление Правительства РФ от 13.03.2003 № 152
1 августа 2002 г.	1,09	Постановление Правительства РФ от 18.07.2002 № 535
1 февраля 2002 г.	1,065	Постановление Правительства РФ от 24.01.2002 № 42

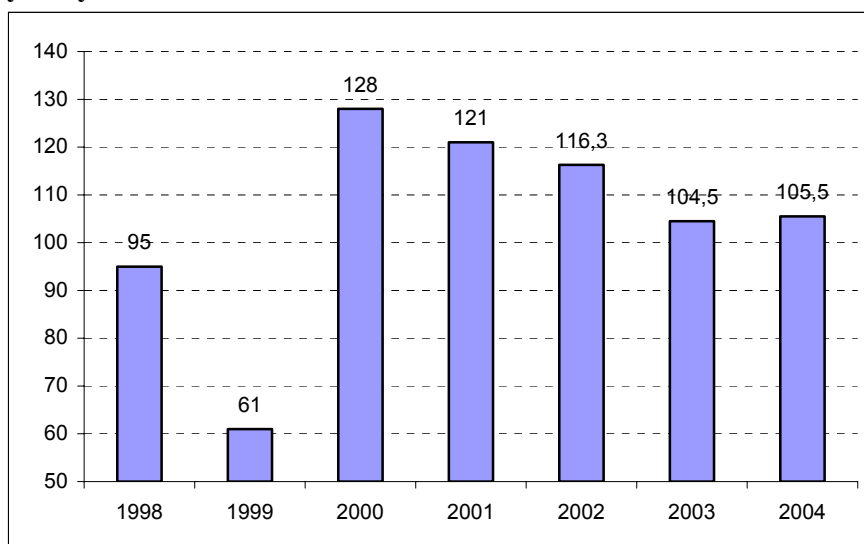
4. Коэффициент индексации расчетного пенсионного капитала застрахованных лиц		
Дата, с которой производится индексация	Коэффициент индексации	Основание
1 января 2003 г.	1,177	Постановление Правительства РФ от 15.03.2004 № 141
1 января 2002 г.	1,307	Постановление Правительства РФ от 13.03.2003 № 152

С 2005 г. тарифная политика в отношении пенсионной системы претерпела значительные изменения: снижение ЕСН резко сократило доходы, что существенно осложняет финансовое положение ПФ. Уже в середине 2004 г. при обсуждении изменений в Налоговый кодекс высказывались опасения, что пенсионная система станет главной жертвой снижения ЕСН⁵². И хотя анализ финансовой ситуации в пенсионной сфере в 2005 г. пока невозможен, уже в течение года проблема стала обостряться и приобретать кризисные черты⁵³.

Уровень и динамика реального размера пенсий

Проанализируем вопрос о расходах ПФ в свете динамики реальных пенсионных выплат пенсионерам. Для анализа динамики показателей среднего размера пенсий мы вынуждены обратиться к более отдаленной ретроспективе, а именно к 1998 г., поскольку даже спустя четыре года в момент старта пенсионной реформы в 2002 г. эта динамика еще сохраняла черты восстановительного процесса после резкого падения в период кризиса 1998 г. всех показателей, характеризующих реальные доходы населения. Беспрецедентное падение реальной средней пенсии в 1999 г. почти на 40% вынудило правительство и ПФ пойти на существенные индексации, в результате которой в 2000 г. пенсии возросли почти на 30%. Высокий темп роста сохранялся в 2001–2002 гг. (на 21 и 16% соответственно). Далее в ходе реализации реформы в течение 2003–2004 гг. благодаря благополучному финансовому положению ПФ и серии проведенных индексаций размеру пенсий удалось придать устойчиво положительную динамику – 4,5% в 2003 г. и 5,5 в 2004 г. (Рисунок 7).

Рисунок 7. Размер назначенных пенсий в реальном выражении 1998–2004 гг., в % к предыдущему году



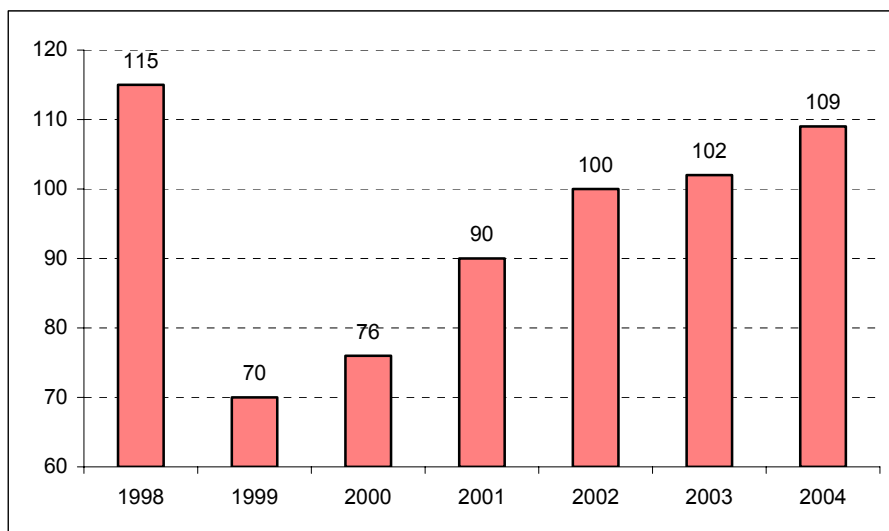
Источник: данные ПФ РФ.

⁵² <http://www.pfrf.ru/content/view/2505/90/>

⁵³ Пенсионный фонд не знает, что делать с деньгами // Время новостей. 2005. № 86. 19 мая (<http://www.vremya.ru/print/125473.html>).

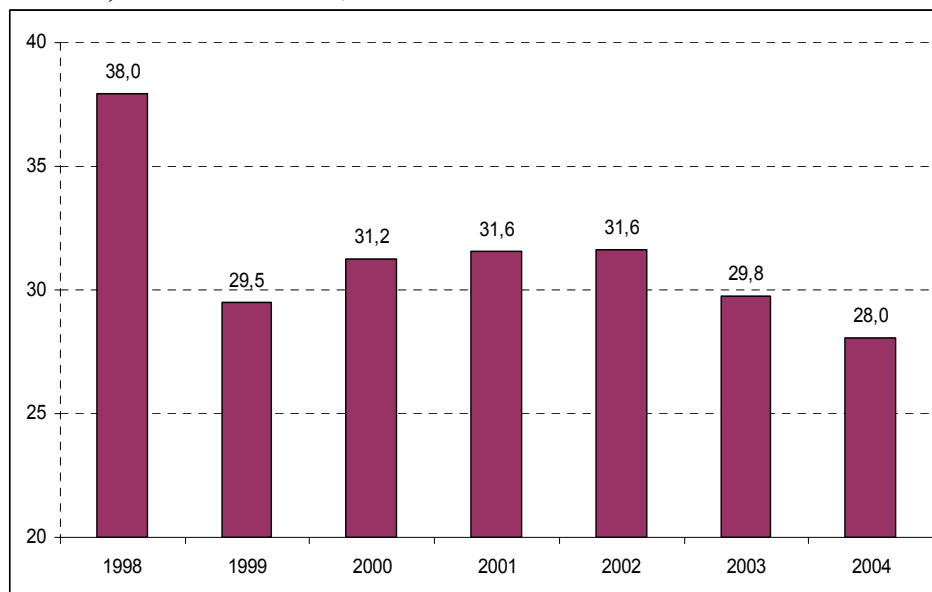
Если же обратиться к соотношению средней пенсии с прожиточным минимумом пенсионера (ПМП), то ситуация выглядит не столь оптимистично. В 2000 г. соотношение средней пенсии с ПМП после глубокого падения в 1999 г., когда средний размер пенсии снизился до критической черты и составлял всего 70% от ПМП, началось восстановление этого соотношения. В 2002 г. средний размер пенсии удалось сравнять с ПМП. Рост соотношения продолжается вплоть до 2004 г. В то же время следует обратить внимание, что даже спустя 6 лет после драматических событий 1998 г. это соотношение так и не вернулось к докризисному уровню (Рисунок 8).

Рисунок 8. Соотношение среднего размера пенсий с прожиточным минимумом пенсионера в 1998–2004 гг.



Источник: данные ПФ РФ.

Рисунок 9. Коэффициент замещения (отношение средней пенсии к средней заработной плате) в 1998–2004 гг., %



Источник: данные ПФ РФ.

Важнейшим параметром пенсионной системы выступает коэффициент замещения, рассчитываемый как соотношение среднего размера пенсии и средней заработной платы в экономике. Накануне дефолта он достигал почти 40%, затем последовало его резкое снижение – почти на 10 проц. пунктов, далее – легкое повышение, но с 2002 г., т.е. с

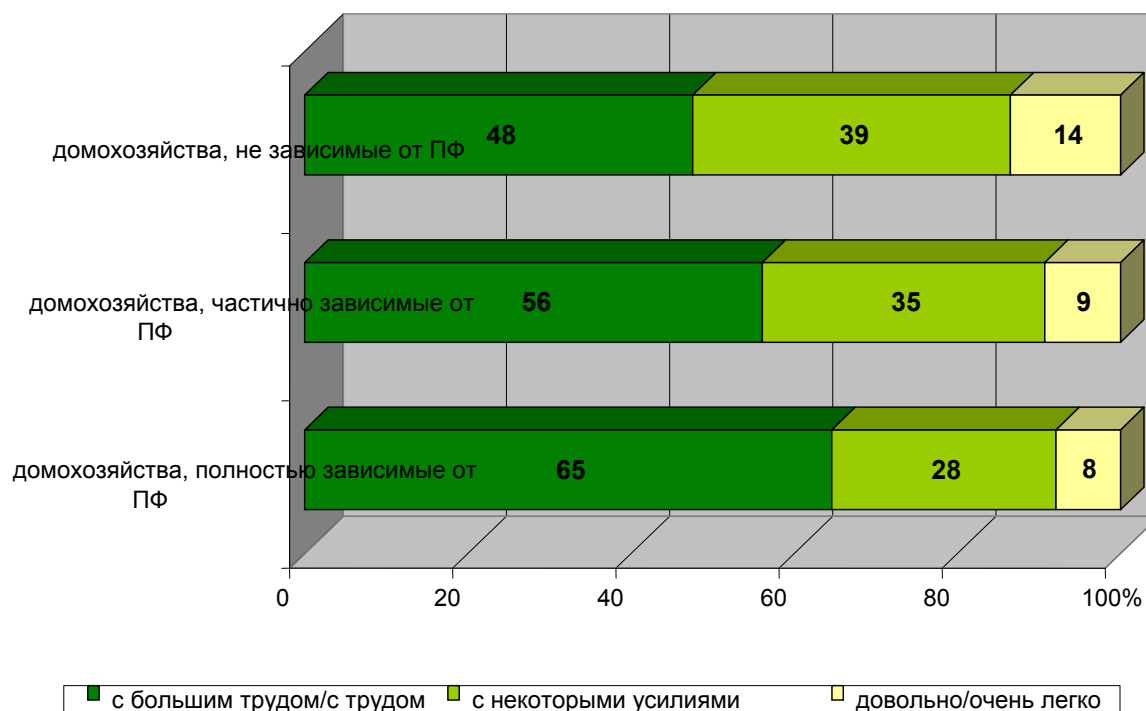
начала реформы, его динамика, описав дугу, вернулась к уровню кризисного 1999 г. (Рисунок 9).

Тем не менее, положительная динамика пенсионных выплат населению в последние годы не позволяет считать, что реформа может обеспечить российским пенсионерам достойный уровень жизни. Реальное материальное положение пенсионеров зависит не только от размера пенсии, но и от целого ряда других факторов – наличия других источников доходов, в первую очередь, работы, социальных пособий и льгот, структуры домохозяйства, в состав которых они входят, доходов других членов домохозяйства. В России преобладают домохозяйства смешанного типа, в которых представлены многопоколенные семьи. Условно их можно разделить на три группы:

- домохозяйства, полностью зависимые от ПФ, т.е. те, в которых все его члены являются пенсионерами⁵⁴;
- домохозяйства, полностью независимые от ПФ, т.е. те, в состав которых не входят пенсионеры;
- домохозяйства, частично зависимые от ПФ, т.е. те, в состав которых входят как пенсионеры, так и не-пенсионеры.

Сравнивая материально-имущественные параметры этих трех групп, нетрудно заметить, что в наихудшем экономическом положении оказываются семьи пенсионеров. При ответе на вопрос «Насколько Вам легко сводить концы с концами?» 65% из них дают самый пессимистический вариант ответа «с большим трудом». В двух других группах доля пессимистических ответов ощутимо ниже (Рисунок 10).

Рисунок 10. Распределение ответов на вопрос: «Насколько Вам легко сводить концы с концами?» (распределение по типам домохозяйств), %



Источник: данные выборочного обследования РидМиЖ.

Большая социальная группа, привлекающая к себе особое внимание общества и государства, – одинокие пенсионеры. Пенсионеры, проживающие в домохозяйстве,

⁵⁴ Частным случаем в этой группе является одинокий пенсионер.

состоящем из одного человека, составляют треть от общего числа пенсионеров⁵⁵. Одиночество пенсионеров усиливается с возрастом, главным образом, по причине увеличивающейся вероятности овдоветь – к 80 годам 53% всех пенсионеров становятся одиноко проживающими людьми. С возрастом также увеличивается распространенность заболеваний и увечий, ограничивающих трудоспособность и инвалидность: одинок почти каждый пятый в 60-летнем возрасте, каждый четвертый в 70–74-летнем возрасте и каждый третий пенсионер в 75–79-летнем возрасте. Одинокие пенсионеры отличаются меньшей экономической активностью, чем не одинокие, и одна из главных причин тому – худшие показатели здоровья. В самых пожилых возрастах серьезной проблемой становится обслуживание самого себя. Очевидно, что эти категории пенсионеров – самая депривированная часть российского населения, требующая специально ориентированных, целевых социальных программ. Следовательно, и распространенность бедности среди них выше. От 10 до 20% всех одиноких пенсионеров имеют психологическое состояние близкое к критическому (Таблица 13).

Таблица 13. Доля одиноких пенсионеров в каждой возрастной группе, ответивших утвердительно, что им свойственны следующие чувства и состояния, %

Возраст	Ощущают себя одинокими	Не хватает людей вокруг	Чувствуют себя отвергнутыми	Чувствуют себя неудачниками	Ощущают страх	Плачут
45–49	25,0	50,0	18,8	12,5	18,8	6,3
50–54	11,1	33,3	19,4	11,1	8,3	19,4
55–59	18,7	27,6	22,0	10,6	11,4	9,8
60–64	20,2	39,0	26,8	14,1	9,4	11,7
65–69	27,1	39,3	28,4	14,6	11,3	16,5
70–74	25,6	49,2	31,3	12,2	12,2	14,5
75–79	33,9	51,2	30,9	17,3	15,9	22,9
<i>В среднем в возрастах 18–79</i>	25,9	42,9	28,5	14,0	12,2	16,0

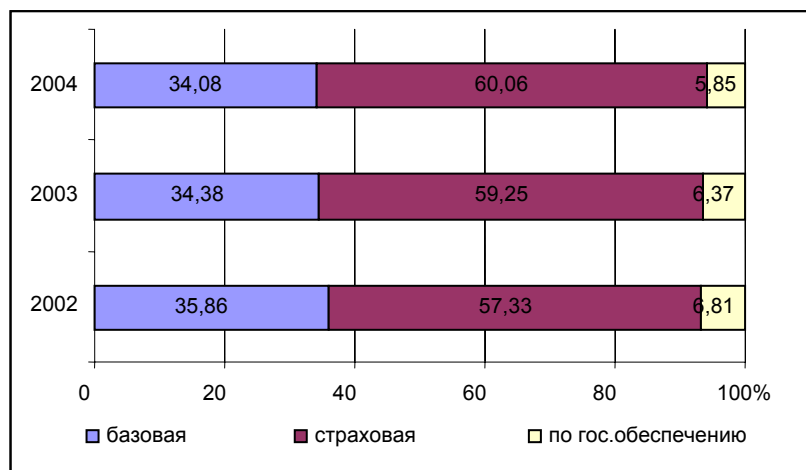
Источник: данные выборочного обследования РидМиЖ.

Структура пенсий

Одной из целей пенсионной реформы являлось усиление ее страхового принципа, поэтому важно проанализировать, как соотносятся различные элементы пенсий. На Рисунок 11–13 видно, что доля страховой пенсии в средней пенсии последовательно возрастала (с 57 до 60%), а базовой – 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 трудовой пенсии и пенсии по старости как основных пенсионных инструментов.

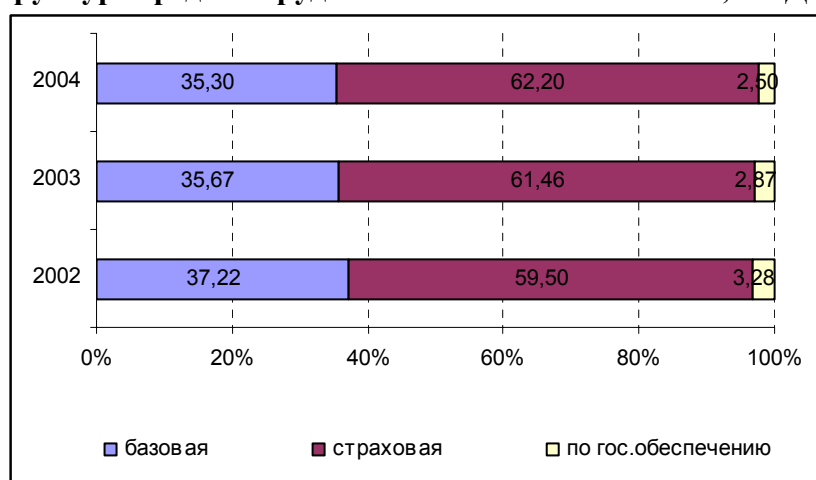
Рисунок 11. Структура средней пенсий в 2002–2004 гг., %

⁵⁵ Одинокими они могут быть по разным причинам. В обследовании РидМиЖ 21% – это вдовы, 59% – разведенные, 14% из них никогда не имели постоянных партнеров. Поэтому неудивительно, что 16% одиноких пенсионеров не имеют детей.



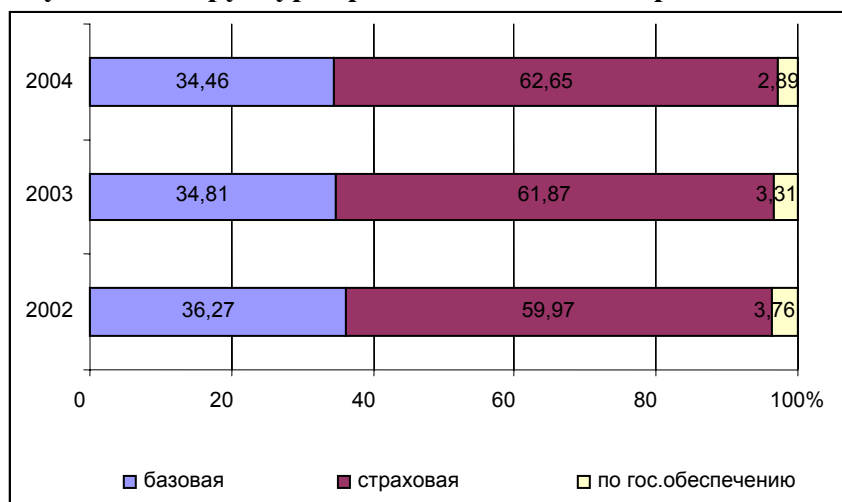
Источник: данные ПФ РФ.

Рисунок 12. Структура средней трудовой пенсии в 2002-2004 гг., %. Данные ПФ РФ



Источник: данные ПФ РФ.

Рисунок 13. Структура средней пенсии по старости в 2002–2004 гг., %



Источник: данные ПФ РФ.

Тем самым, в первые три года реформы пенсионной системе удалось придать импульс для перехода на страховые принципы, когда большая часть пенсионных выплат зависит от реального трудового вклада пенсионера в течение трудовой жизни. И этот факт

можно было бы считать успехом проводимой в 2002–2004 гг. политики в пенсионной сфере.

История индексаций в 2002–2005 гг.

Влияние монетизации социальных льгот на индексации пенсий в 2005 г.

Вернемся к проблеме индексаций пенсий, поскольку именно этот вопрос в настоящее время становится ключевым при оценке текущего и будущего финансового состояния пенсионной системы.

Закон «О трудовых пенсиях в РФ» предусматривает следующий порядок индексации базовой и страховой частей трудовых пенсий:

1. Размер базовой части пенсии индексируется с учетом темпов роста инфляции, но коэффициент индексации и ее периодичность определяются Правительством РФ (ст. 17, п. б).
2. Размер страховой части пенсии также индексируется по инфляции, причем при росте цен за каждый календарный квартал не менее чем на 6% установлена ежеквартальная индексация; при меньшем уровне роста цен, но не менее чем на 6% за каждое полугодие, – индексация два раза в год (в феврале и в августе), а в случае роста цен менее чем на 6% за полгода – один раз в год с 1 февраля, если в течение года индексация в связи с ростом цен не проводилась (ст. 17, п. 7, пп. 1–3).
3. Кроме того, размер страховой части пенсии может дополнительно увеличиваться в связи с ростом заработной платы, если годовой индекс роста среднемесячной заработной платы превысит суммарный коэффициент произведенной индексации размера страховой части пенсии по росту цен в том же году. Эта индексация проводится с 1 апреля следующего года на разницу между годовым индексом роста среднемесячной заработной платы и указанным коэффициентом. При этом дополнительное увеличение размера страховой части пенсии «не может превышать индекс роста доходов Пенсионного фонда РФ в расчете на одного пенсионера, направляемых на выплату страховой части трудовых пенсий» (ст. 17, п. 7, пп. 5).

Проанализируем соответствие индексаций законодательной базе и реальным экономическим параметрам российской экономики и пенсионной сферы (Таблица 14).

Таблица 14. Анализ законодательной базы и экономического обоснования индексаций пенсий в 2002–2005 гг.

	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	
				Бюджет	Факт
<i>Индексация базовой части пенсии</i>					
1 февраля	1,065	1,06	1,0384	1,053	
1 марта					1,3636
1 апреля					
1 августа	1,09	1,08	1,0628	1,035	1,06
<i>Индексация страховой части пенсии</i>					
1 февраля	1,065				
1 апреля		1,126	1,09	1,048	
1 августа	1,09	1,08	1,0628	1,06	1,111

Серым цветом выделены ячейки, в которых значения индексации установлены точно по закону.

В первые годы после введения нового законодательства индексации как базовой, так и страховой частей пенсии производились в точном соответствии с нормами закона о трудовых пенсиях. Картина изменилась в 2005 г.: повышение в марте базовой части пенсии по старости до 900 рублей и соответствующее увеличение базовых частей пенсии всем другим категориям пенсионеров не было ни запланировано, ни экономически обосновано. Поскольку и в 2004 г. индексация размера базовой части пенсии проводилась

путем установления ее более высокого значения (а не коэффициента индексации), для абсолютного большинства пенсионеров, если не для всех из них, мартовские поправки в закон равносильны индексации – но вне сроков и вне правил.

Причиной отхода от нормативного порядка индексации послужили известные события, последовавшие после введения в силу ФЗ № 122 по монетизации социальных льгот.

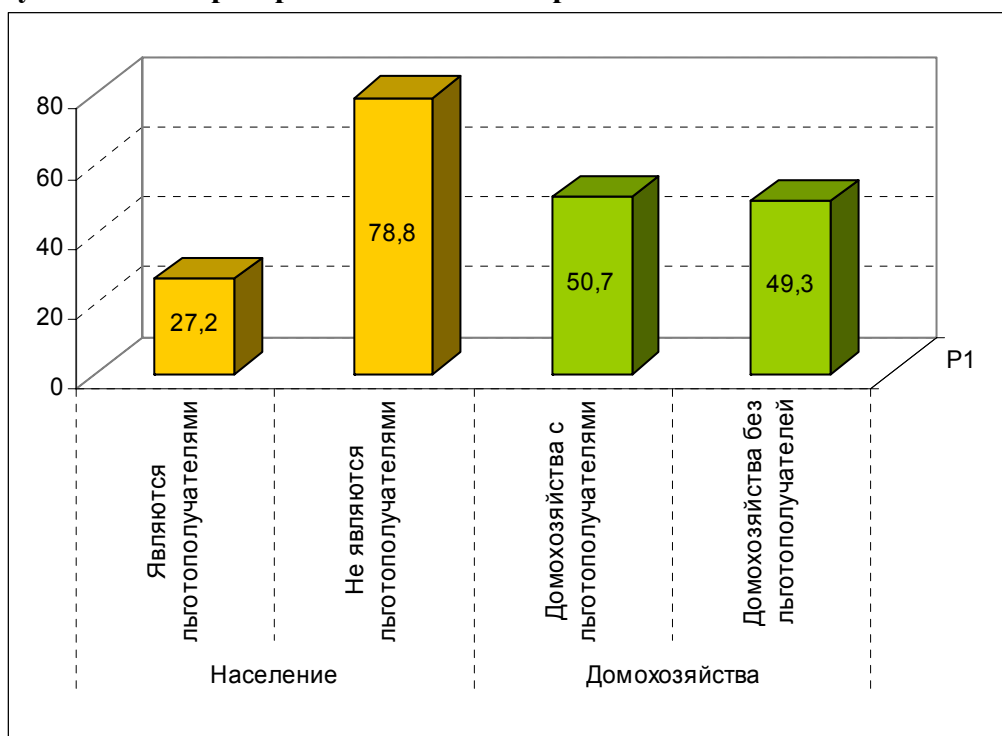
Как уже отмечалось, в течение десятилетий система социальных льгот выступала в качестве неотъемлемого элемента социальной поддержки всего населения и, в частности, пенсионеров. К началу 2000-х гг. в России насчитывалось более 1000 различных видов социальной поддержки населения, оказываемой за счет бюджетных средств. Только на федеральном уровне было установлено около 156 видов социальных выплат, льгот, пособий, дотаций, оказываемых 236 различным категориям населения (например, ветеранам, детям, инвалидам, учащейся молодежи и т.д.). Льгота как инструмент социальной политики в своей эволюции прошла три стадии:

- 1920–1940 гг. – льгота как форма признания и социальная награда за заслуги перед Отечеством;
- 1950–1980-е гг. – льгота как инструмент дифференцирования доступа различных категорий населения к социальным благам при уравнительной функции заработной платы;
- 1990-е гг. – льгота как инструмент поддержания уровня и качества жизни социально уязвимых групп на фоне снижения реальных денежных доходов населения.

Сложная и разветвленная структура системы, возможность одновременного получения нескольких льгот (так называемые «двойные», «тройные» и т.д. льготополучатели), разноведомственный характер их предоставления делает практически невозможной официальную оценку распространенности льгот. В этой связи самую надежную оценку можно получить не на данных официальной статистики и ведомственных данных, а на основе выборочных обследований населения. Такую информацию, например, предоставляет Национальное обследование благосостояния и участия населения в социальных программах (НОБУС), проведенное Госкомстатом РФ в 2003 г. при финансовой поддержке Всемирного банка, объем выборки которого составляет 44 529 домашних хозяйств (117 209 респондентов) из 79 регионов России, что позволяет получить репрезентативные оценки на общероссийском, поселенческом и региональном уровне. По оценке НИСП⁵⁶, в 2003 г. более четверти населения страны (27,2%) имели те или иные льготы. Однако реальное потребление является не индивидуальной характеристикой, а характеристикой домохозяйства. В этом контексте ситуация выглядит принципиально иначе: число домохозяйств, в состав которых входят льготополучатели, составляет более половины (50,7%) от общего числа российских семей (Рисунок 14).

⁵⁶ Доходы и социальные услуги: неравенство, уязвимость, бедность? // Авт. коллектив; под ред. Л.Н. Овчаровой; Независимый институт социальной политики. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2005.

Рисунок 14. Распространенность льгот среди населения и домохозяйств, 2003 г., %



Источник: рассчитано НИСП по данным обследования НОБУС.

Домохозяйства, полностью состоящие из пенсионеров, составляют более четверти от общего числа домохозяйств (Таблица 15). А среди получателей наиболее весомых льгот (например, по оплате ЖКХ) домохозяйств, состоящих из пенсионеров, более половины – 53% (Рисунок 15).

Таблица 15. Доля льгот в располагаемых ресурсах домохозяйств различных демографических типов

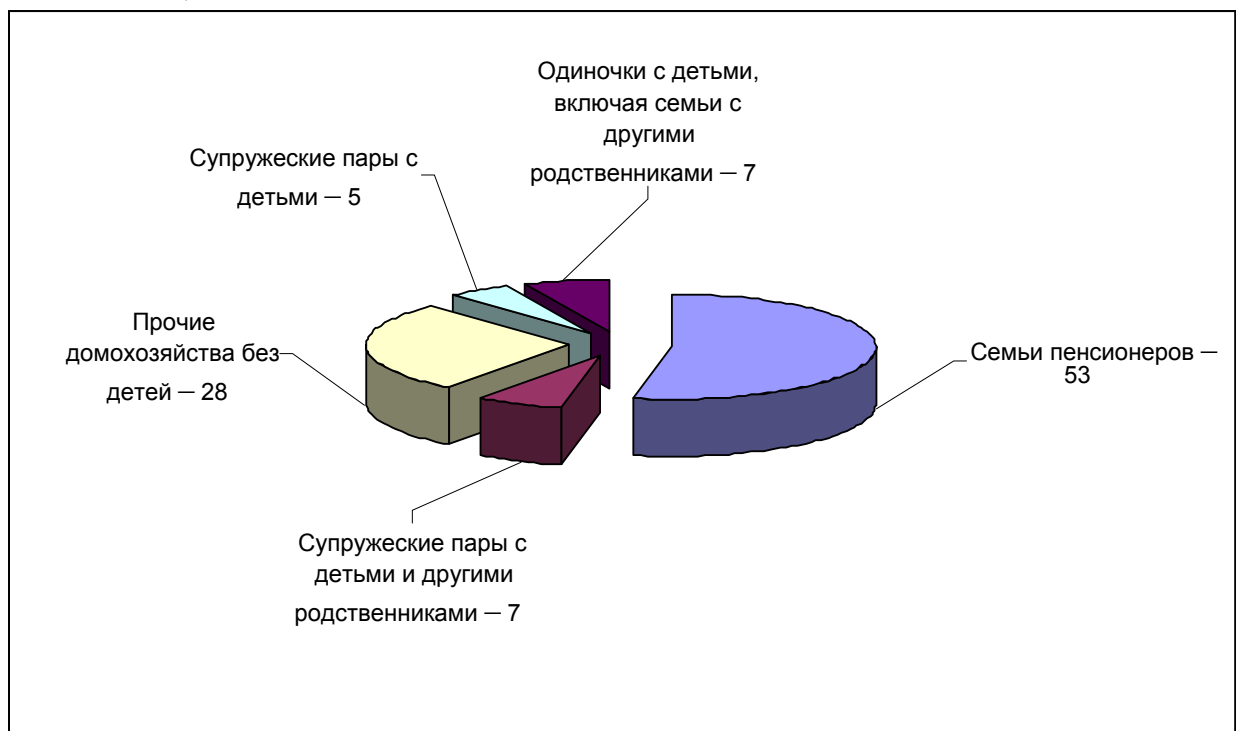
Тип домохозяйства	Доля в общем числе домохозяйств, %	Доля льгот в располагаемых ресурсах (доходы), в % от объема располагаемых ресурсов получателей	Натуральные поступления в денежном выражении (льготы и субсидия), руб.
Одиночки пенсионного возраста	17	12,1	332
Одиночки не пенсионного возраста	5	11,9	332
Супруги – пенсионеры	11	8,3	481
Супруги – не пенсионеры	5	6,8	353
Супружеская пара с 1 ребенком	10	6,7	439
Супружеская пара с 2 и более детьми	8	7,1	459
Супружеская пара с 1 ребенком и другими родственниками	7	5,8	483
Супружеская пара с 2 и более детьми и другими родственниками	2	5,3	504

Одиночка с детьми	5	11,7	437
Одиночка с детьми и другими родственниками	6	7,3	475
Домохозяйства взрослых	25	6,8	449
Итого	100	8,7	448

Источник: рассчитано НИСП по данным обследования НОБУС.

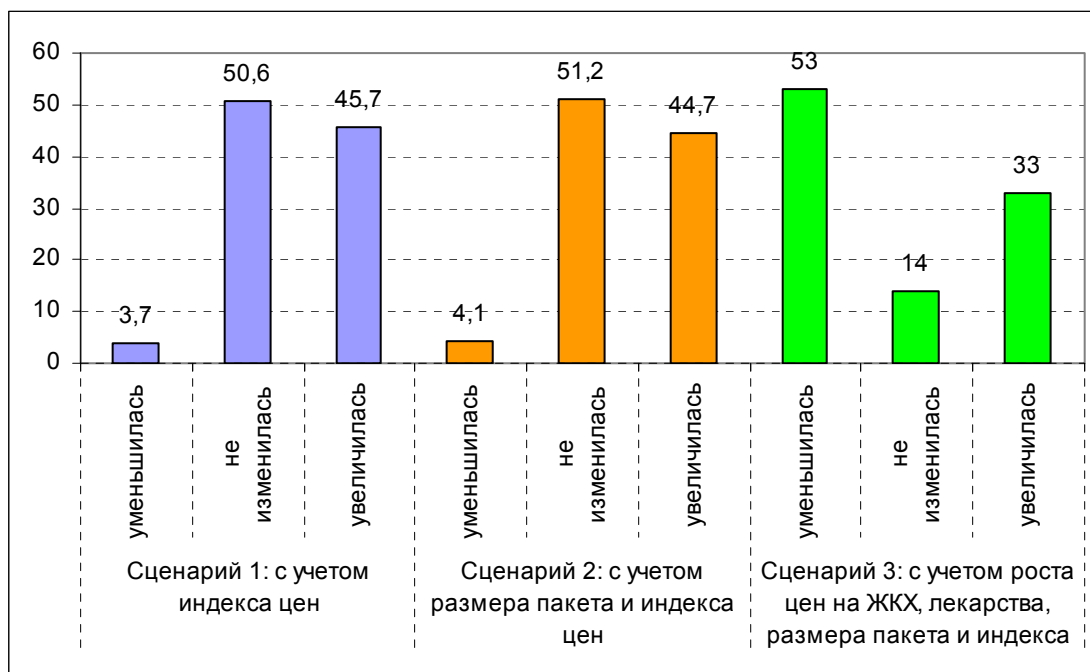
Оценка социальных последствий реформы социальных льгот НИСП показывает, что значительные по численности группы льготополучателей, большинство которых составляют пенсионеры, понесли прямые и косвенные экономические потери (Рисунок 16). Более чем в половине российских семей (53%) реальные располагаемые ресурсы в результате монетизации льгот (на фоне роста индекса потребительских цен, а также повышения тарифов на ЖКХ и лекарственные препараты) уменьшаются.

Рисунок 15. Структура домохозяйств, в состав которых входят получатели льгот по оплате ЖКХ, %



Источник: рассчитано НИСП по данным обследования НОБУС.

Рисунок 16. Оценка социальных последствий монетизации льгот: доля домохозяйств с изменившейся/неизменившейся величиной располагаемых доходов при различных сценариях, %



Источник: рассчитано НИСИ по данным обследования НОБУС.

Остро негативная реакция населения и массовые (впервые после реформ 1990-х гг.) протестные акции льготополучателей вынудила правительство в срочном порядке искать пути экономической компенсации и снятия социального напряжения в обществе. Роль этого механизма сыграла экстренная индексация базовой части пенсий, превышающая все обоснованные нормативные пороги.

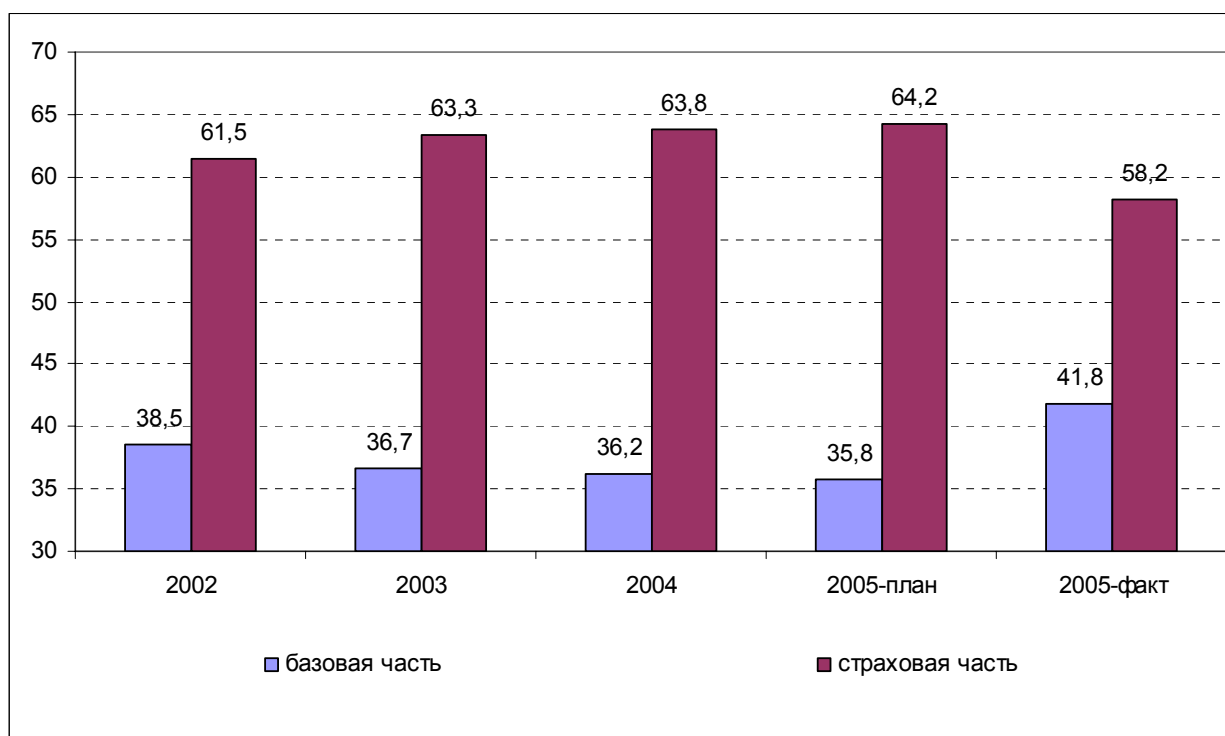
Попытаемся оценить последствия внеплановой индексации пенсии для финансового положения пенсионной системы в 2005 г. Уже сейчас состояние ПФ вызывает тревогу и обеспокоенность⁵⁷.

Если бы в 2005 г. индексации прошли по нормативному сценарию, установленному законодательством, то итоговое соотношение средней пенсии с ПМП составило бы 105,7%, коэффициент замещения 25,4%, доля базовой части в средней трудовой пенсии составила бы 35,8%. Но и в этом случае в 2005 г. возникала бы вероятность дефицита в размере 11,7% по базовой части трудовой пенсии и 7,2% по страховой части пенсии. Суммарный дефицит составил бы 0,4% ВВП.

По состоявшемуся же сценарию установление размера базовой части пенсии на уровне 900 руб. означает ее рост более чем на треть (36,4%). Отношение средней пенсии к ПМП в конце года составит не менее 115%, а коэффициент замещения – 27,6%. Доля базовой части возрастет до 41,8% (Рисунок 17). Беспрецедентно щедрая индексация резко осложнила ситуацию: теперь дефицит составит 30,3% по базовой части и 5,8% по страховой компоненте, а суммарный дефицит в 2005 г. приблизится к 1% ВВП (0,8%). Тем самым, 2005 г., видимо, положит начало периоду дефицитности бюджета ПФ.

Рисунок 17. Соотношение базовой и страховой частей трудовой пенсии до и после индексаций 2005 г. , % к сумме страховой и базовой частей

⁵⁷ См., например: Пенсионный фонд не знает, что делать с деньгами // Время новостей. 2005. № 86. 19 мая.



Источник: прогноз и оценка НИСП.

Политическая сторона вопроса состоит в том, что столь легкая уступка властей после протестных выступлений населения в связи с монетизацией льгот может и в перспективе создавать мощные стимулы для давления «народных масс» в пользу повышения пенсии.

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. Но и это не главное. Такая индексация цен приводит – как будет показано ниже – к устойчивому дефициту финансов пенсионной системы. И это экономическая цена вопроса. Одновременно ускоренное повышение базовой части нарушает сложившийся баланс между страховой и базовой частями пенсии и, таким образом, работает против достижения страхового принципа в пенсионном обеспечении.

4. ПРОГНОЗНАЯ ОЦЕНКА ПЕРСПЕКТИВ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ ДО 2012 ГГ.

Попробуем оценить кратко- и среднесрочные экономические и социальные последствия решений, принятых в области пенсионного обеспечения в начале 2005 г., включая как уже утвержденные поправки в Закон о трудовых пенсиях, так и обсуждаемую в настоящее время возможность удвоения номинального размера трудовой пенсии к 2008 г. Прогнозный период охватывает восемь лет с 2005 по 2012 гг.

4.1. Формирование параметров прогноза:

определение типа макроэкономического и демографического прогноза

Две группы показателей оказывают принципиальное влияние на положение дел в пенсионной системе. Первая из них – демографическая ситуация. В основу расчетов был положен средний вариант долгосрочного (до 2025 г.) демографического прогноза Центра демографии и экологии человека Института народнохозяйственного прогнозирования РАН, составленный с учетом результатов последней переписи населения 2002 г. (Приложение 3).

Согласно этому прогнозу, в 2005–2006 гг. в России наблюдается наиболее благоприятная с точки зрения пенсионной системы структура населения: в 2006 г. коэффициент демографической нагрузки пожилыми⁵⁸ достигает своего минимума на уровне 322 человек в пенсионных возрастах на 1000 человек в трудоспособных возрастах. Начиная с 2007 г. население России начинает неуклонно стареть, однако эффект этого постарения в течение прогнозного периода (до 2012 г.) еще не будет заметным. Так, в 2012 г. коэффициент демографической нагрузки пожилыми оказывается почти на том же уровне, что и в 1997 г., при том, что коэффициент общей демографической нагрузки⁵⁹ в 2012 г. заметно ниже, чем в 1997 г.

Вторая группа показателей характеризует макроэкономическую ситуацию: это прогноз роста ВВП, инфляции, заработной платы, безработицы и т.п. Не желая искусственно драматизировать ситуацию, мы использовали благоприятный (так называемый «инновационный») вариант Прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2008 г., подготовленный Министерством экономического развития и торговли РФ 7 апреля 2005 г. (Приложение 3).⁶⁰ На период с 2009 по 2012 гг. авторами доклада были построены оценки основных макроэкономических индикаторов, исходя из инерционности развития экономики в эти четыре года. Подчеркнем, что выбранный макроэкономический сценарий рисует оптимистичную картину развития российской экономики: сохранение высоких цен на нефть, увеличение неценовой конкурентоспособности российской экономики и интенсивные структурные сдвиги в пользу высокотехнологичного и информационного секторов, приводящие к достаточно высоким темпам роста ВВП и заработной платы при относительно невысоком уровне безработицы. Таким образом, сценарии развития и демографической, и макроэкономической ситуации на прогнозный период в целом благоприятны для функционирования пенсионной системы.

⁵⁸ Отношение численности населения в возрастах старше трудоспособного (мужчины в возрасте 60 лет и старше и женщины в возрасте 55 лет и старше) к численности населения трудоспособных возрастов (мужчины в возрасте 16–59 лет и женщины в возрасте 16–54 лет включительно).

⁵⁹ Отношение численности населения в возрастах моложе (0–15 лет включительно) и старше трудоспособного возраста к численности населения трудоспособных возрастов.

⁶⁰ Прогноз размещен на сайте министерства (раздел «Департамент макроэкономического прогнозирования/Документы»): <http://www.economy.gov.ru/wps/portal/ministry>

Описание сценариев прогноза и основных допущений

Поскольку основная цель прогнозирования состояла в выявлении наиболее уязвимых мест действующей пенсионной системы, мы ориентировались на *инерционное развитие* пенсионной системы в течение ближайших восьми лет. Прежде всего, это означает, что нормы пенсионного обеспечения, касающиеся сроков и порядка назначения пенсий, останутся неизменными. Поэтому численность пенсионеров прогнозировалась, исходя из предположений о том, что (а) все лица пенсионного возраста являются пенсионерами; и (б) удельные веса пенсионеров моложе пенсионных возрастов в численности населения соответствующих возрастов сохранятся на уровне 2004 г.⁶¹

Инерционное развитие также подразумевает, что неизменными будут и нормы, касающиеся уплаты единого социального налога, включая его шкалу в номинальном выражении и нормативную величину тарифов, направляемых на выплату базовой и страховой частей и на накопительную часть пенсии. К сожалению, следует отметить, что информация о формировании доходной части пенсионной системы в свободном доступе отсутствует. В отличие от регулярно публикуемых данных о численности пенсионеров, численность застрахованных, плательщиков пенсионных взносов и ЕСН остается загадкой.

Ввиду отсутствия иных данных в прогнозе использованы доли основных категорий плательщиков – наемных работников (в том числе работающих в организациях, занимающихся производством сельскохозяйственной продукции, и остальных), индивидуальных предпринимателей и адвокатов, – в общем числе занятых, приведенные в выступлении начальника Управления актуарных расчетов Пенсионного фонда РФ А.К. Соловьева⁶².

Также не публикуется распределение работников и предпринимателей по годовому фонду заработной платы с интервалами, которые используются для начисления ЕСН. Поэтому для прогнозирования эффективных (средневзвешенных) тарифов ЕСН, направляемого в пенсионную систему, было использовано распределение работников по величине заработной платы на основном месте работы, полученное по данным выборочного обследования НОБУС. Оценки строились исходя из предположения о том, что доходы будут равномерно увеличиваться во всех доходных группах.

Средневзвешенные тарифы отчислений в пенсионную систему учитывают не только распределение работников по заработной плате, но также дифференциацию отчислений по возрасту (категории наемных работников 1966 года рождения и старше, 1967 года рождения и моложе) и статусу занятости (наемные работники, наемные работники сельскохозяйственных предприятий, индивидуальные предприниматели, адвокаты).

Последняя группа неизвестных параметров, участвующих в формировании доходов ПФ, касается формирования фонда заработной платы, с которого уплачивается ЕСН. В эту группу входят такие параметры, как доля фонда заработной платы, освобождаемого от уплаты ЕСН, а также доля скрытой заработной платы. В данном прогнозе эти факторы учтены не были, что несколько завышает прогнозную величину поступлений в ПФ. Однако поскольку задача состоит в том, чтобы оценить вероятность наступления дефицита бюджета ПФ, период его наступления и относительную величину дефицита, некоторое завышение доходов не является критичным. Напротив, наступление дефицита в условиях завышенных расчетных доходов повышает реалистичность такого развития событий.

В результате прогноз поступлений в ПФ строился на основе полученных прогнозных оценок численности наемных работников по основным категориям и соответствующих каждой категории в каждом году прогнозного периода тарифов

⁶¹ Распределение пенсионеров по видам пенсий и возрасту в 2004 г. получено из статистической отчетности Пенсионного фонда (форма 94 «Пенсия»).

⁶² Презентация доклада размещена на сайте НИСП: <http://www.socpol.ru/news/conf2005.shtml>

отчислений на, соответственно, базовую, страховую и накопительную части пенсии. Поступления прогнозировались отдельно по каждой части пенсии.

Вариация была заложена в условия индексации пенсий, влияющие на величину средней пенсии и динамику обязательств пенсионной системы. Здесь было просчитано два сценария. Первый – «*политический*» – исходит из политической задачи удвоения номинального среднего размера трудовой пенсии с 2004 по 2008 гг.⁶³ При этом мы используем коэффициенты индексации базовой и страховой частей пенсии на период с 2005 по 2008 гг., приведенные в прогнозе, разрабатываемом ПФ. Вторым сценарий – «*нейтральный*» – ориентируется на порядок индексации в соответствии с нормами закона «О трудовых пенсиях» (ст. 17, п. 6 и 7). Учитывая, что повышение базовой части трудовой пенсии по старости до 900 рублей и пропорциональное увеличение базовых частей других пенсий уже состоялось, для обоих сценариев используется одинаковая схема индексации пенсий в 2005 г. Также единая схема индексации – в соответствии с нормами закона о трудовых пенсиях – используется в обоих сценариях для 2009–2012 гг. Для оценки последствий мартовского (2005 г.) повышения базовых частей пенсии сделаны оценки – отдельно по 2005 г. – среднего размера пенсии и расходов на выплаты базовой и страховой частей пенсии в соответствии со схемой индексации, заложенной в законе о бюджете Пенсионного фонда РФ на 2005 г. (№ 114-ФЗ от 28.12.2004).

Прогнозирование расходов ПФ также велось отдельно в разрезе расходов на выплату базовой и страховой частей трудовой пенсии. Для этого численность получателей трудовых пенсий по основным видам (по старости, по инвалидности и по случаю потери кормильца) умножалась на соответствующий данной категории пенсионеров размер базовой или страховой части с учетом выбранной схемы индексации.

Что прогнозировалось?

Целевой параметр прогноза – дефицит бюджета ПФ. Однако в условиях, когда помимо финансирования выплаты пенсий ПФ отвечает также за финансирование ежемесячной денежной выплаты, оказание социальной помощи и пр., прогнозирование полного бюджета ПФ, во-первых, становится сопряженным с большим количеством неизвестных и трудно прогнозируемых переменных, а во-вторых, малоинформативным. Мы исходим из того, что основная функция ПФ связана с обеспечением регулярной выплаты назначенных пенсий, и, следовательно, принципиально важным становится вопрос достаточности ресурсов именно для основной институциональной цели, а не каких-либо других дополнительных задач.

Поэтому прогнозированию подлежали доходы пенсионной системы, направляемые на выплату текущих пенсий – базовой и страховой частей трудовых пенсий, пенсий по государственному пенсионному обеспечению, а также на формирование накопительной части трудовой пенсии.

Вторая группа прогнозируемых параметров – расходы пенсионной системы на выплату базовой и страховой частей трудовых пенсий и пенсий по государственному пенсионному обеспечению. При этом в прогнозе предполагается, что бюджет полностью оплачивает расходы по государственному пенсионному обеспечению, т.е. сумма выделяемых на эти цели средств равна требуемой.

В свете сказанного *критерий сбалансированности и финансовой устойчивости системы* был сформулирован следующим образом: достаточно ли в самой пенсионной системе средств, поступающих от уплаты ЕСН, чтобы полностью выплачивать базовую и страховую части трудовой пенсии?

Соответственно, рассчитывались следующие параметры:

(1) профицит (дефицит) ЕСН, поступающего из бюджета на выплату базовой части пенсии, в процентах к прогнозируемым расходам на базовую часть пенсии;

⁶³ Газета «Достоинство». 2005. № 30 (584). 18–24 июля (<http://www.pfrf.ru/content/view/3248/90/>).

(2) профицит (дефицит) страховых взносов, поступающих на выплату страховой части пенсии, в процентах к прогнозируемым расходам на страховую часть пенсии.

4.2. Основные результаты прогноза

Демография пенсионной системы

В соответствии с полученными прогнозными оценками, численность всех пенсионеров увеличится с 38,19 млн. человек в 2005 г. до 39,97 млн. человек в 2012 г., а получателей трудовых пенсий по старости – с 29,09 до 30,86 млн. человек за тот же период (Таблица 16). При этом численное неравенство различных демографических когорт приведет к тому, что доля досрочных пенсионеров в общей численности пенсионеров по старости несколько сократится (при условии, что их удельный вес в населении соответствующих возрастов останется неизменным).

Численность плательщиков ЕСН и пенсионных взносов будет оставаться относительно стабильной в 2005–2007 гг., после чего начнет сокращаться. В результате, если в 2005 г., по нашим оценкам, численность плательщиков составит 53,43 млн. человек, то в 2012 г. уже 51,52 млн. человек (Таблица 17).

Таблица 16. Прогнозные оценки численности пенсионеров, в том числе по видам пенсии

	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Численность пенсионеров, всего	38 188 833	38 304 026	38 529 977	38 759 838	39 032 777	39 357 369	39 652 684	39 968 583
Получатели трудовых пенсий по старости, оба пола	29 086 851	29 189 631	29 404 798	29 627 812	29 898 411	30 225 801	30 530 866	30 859 149
в том числе: до 54/59 лет включительно	3 048 938	3 104 194	3 127 114	3 133 054	3 109 241	3 058 209	3 001 603	2 934 640
Получатели трудовых пенсий по инвалидности, оба пола	4 430 211	4 441 908	4 451 946	4 458 242	4 460 226	4 457 298	4 447 829	4 435 854
Получатели пенсий по гос. пенс. обесп. по старости, инвалидности и за выслугу лет госслужащим	286 501	287 216	287 963	288 513	288 870	289 000	288 719	288 310
Получатели трудовых пенсий по случаю потери кормильца	2 721 416	2 721 416	2 721 416	2 721 416	2 721 416	2 721 416	2 721 416	2 721 416
Получатели пенсий по гос. пенс. обесп. по случаю потери кормильца и социальных	1 663 855	1 663 855	1 663 855	1 663 855	1 663 855	1 663 855	1 663 855	1 663 855

Таблица 17. Прогнозные оценки численности плательщиков пенсионных взносов, в том числе по основным возрастным группам

	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Плательщики пенсионных взносов, всего человек	53 431 598	53 530 430	53 447 323	53 240 979	52 839 549	52 389 169	51 924 666	51 521 310
Наемные работники, всего человек	50 624 839	50 727 226	50 649 215	50 454 273	50 069 888	49 640 442	49 199 585	48 819 477
<i>в том числе родившиеся, в % к общему числу:</i>								
мужчины в 1952 г. и раньше, женщины в 1956 г. и раньше	22,0	20,2	18,4	17,6	16,6	15,6	14,5	13,5
мужчины в 1953–1966 гг., женщины в 1957–1966 гг.	32,5	31,7	31,0	29,3	27,7	26,1	24,4	22,8
мужчины и женщины в 1967 г. и позже	45,4	48,1	50,6	53,1	55,7	58,4	61,1	63,7

Менее благоприятное, по сравнению с демографической ситуацией, соотношение между численностью плательщиков пенсионных взносов и численностью пенсионеров объясняется относительно высокой долей досрочных пенсионеров и неполной занятостью трудоспособного населения.

Результаты прогноза свидетельствуют о том, что хотя влияние фактора старения населения усиливается уже к концу прогнозного периода (2012 г.), его последствия еще не будут столь драматичными и не окажут решающего воздействия на финансовую устойчивость пенсионной системы. Однако, учитывая нарастающие темпы старения, игнорировать демографический фактор нельзя, и задача ослабления зависимости пенсионной системы от этого фактора становится актуальной уже в среднесрочной перспективе (Рисунок 18).

Возрастная структура плательщиков существенно изменится уже к концу прогнозного периода. Основная тенденция здесь – повышение доли работников, родившихся в 1967 г. и позднее, что ведет к относительному снижению доли средств, направляемых на выплату текущих пенсий, поскольку все больше и больше средств отчисляется на накопительную часть пенсии (Таблица 20).

Средняя пенсия

Повышение благосостояния пенсионеров – основная публично заявленная цель реформы. Именно она же называлась в качестве обоснования опережающей, с нарушением норм пенсионного законодательства, индексации базовой части пенсии в 2005 г. после введения в норм ФЗ № 122. В более длительной перспективе удвоение средней пенсии в номинальном выражении рассматривается как один из шагов на пути реализации задачи сокращения бедности.

Действительно, как показывает Рисунок 19, если действовать по этому по «политическому» сценарию, то удастся поднять соотношение средней трудовой пенсии с 106,3% в 2004 г. до 143,0% в 2008 г. и 147,1% в 2012 г. Понятно, однако, что и 150% прожиточного минимума пенсионера вряд ли может считаться достойным уровнем пенсионного обеспечения. Тем более что, например, в сложнейшем с макроэкономической точки зрения 1993 г., средняя пенсия уже составляла около 138% прожиточного минимума пенсионера, что никак не означало победу над бедностью российских пенсионеров. Кроме того, как показывает тот же рисунок, нормативная индексация трудовых пенсий (правда, с учетом уже состоявшегося в 2005 г. повышения базовой части пенсии) позволяет прийти к близкому результату: 131,7% прожиточного минимума пенсионера в 2008 г. и 135,1% в 2012 г.

Рисунок 18. Прогнозные коэффициенты поддержки

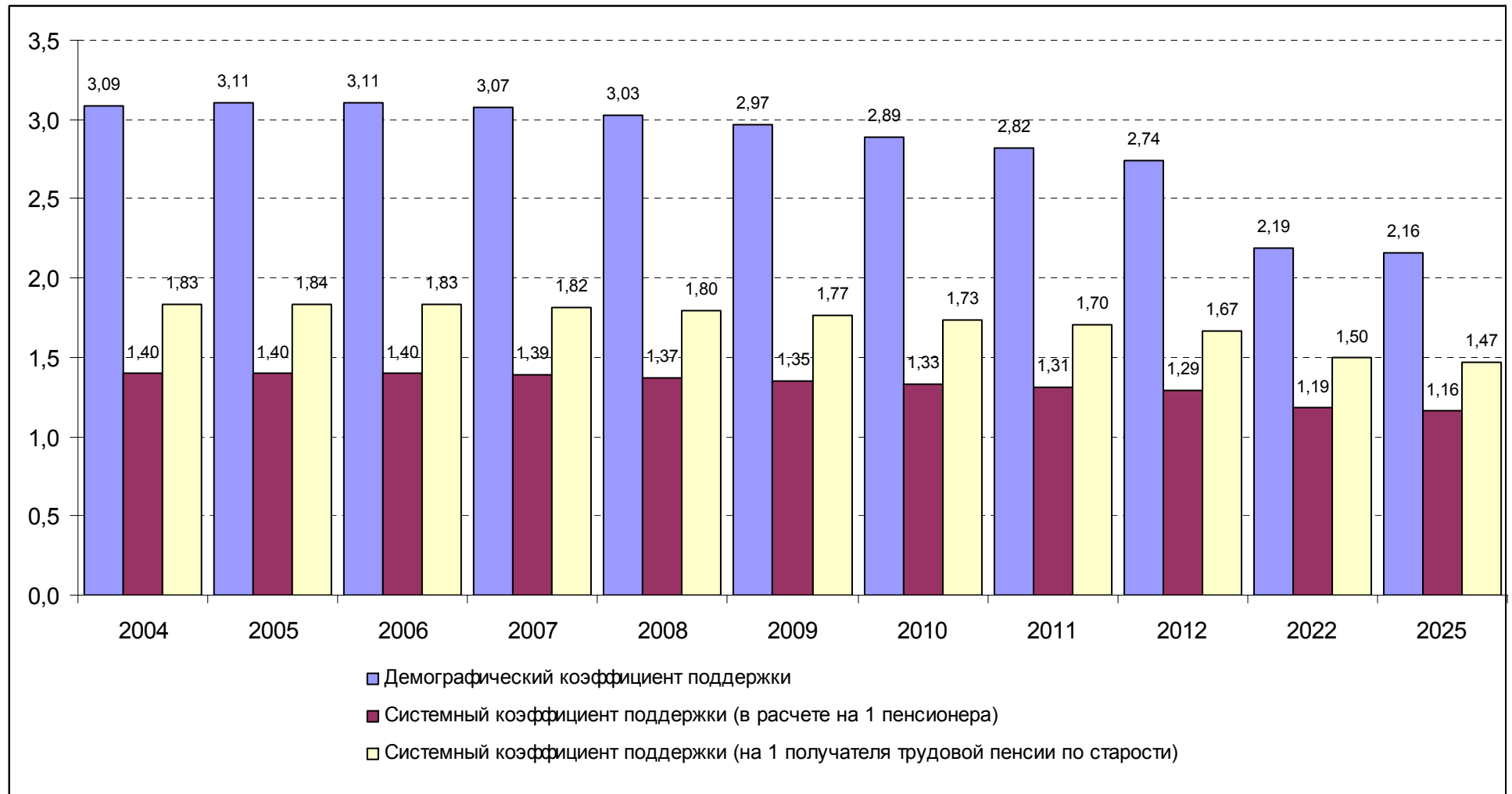
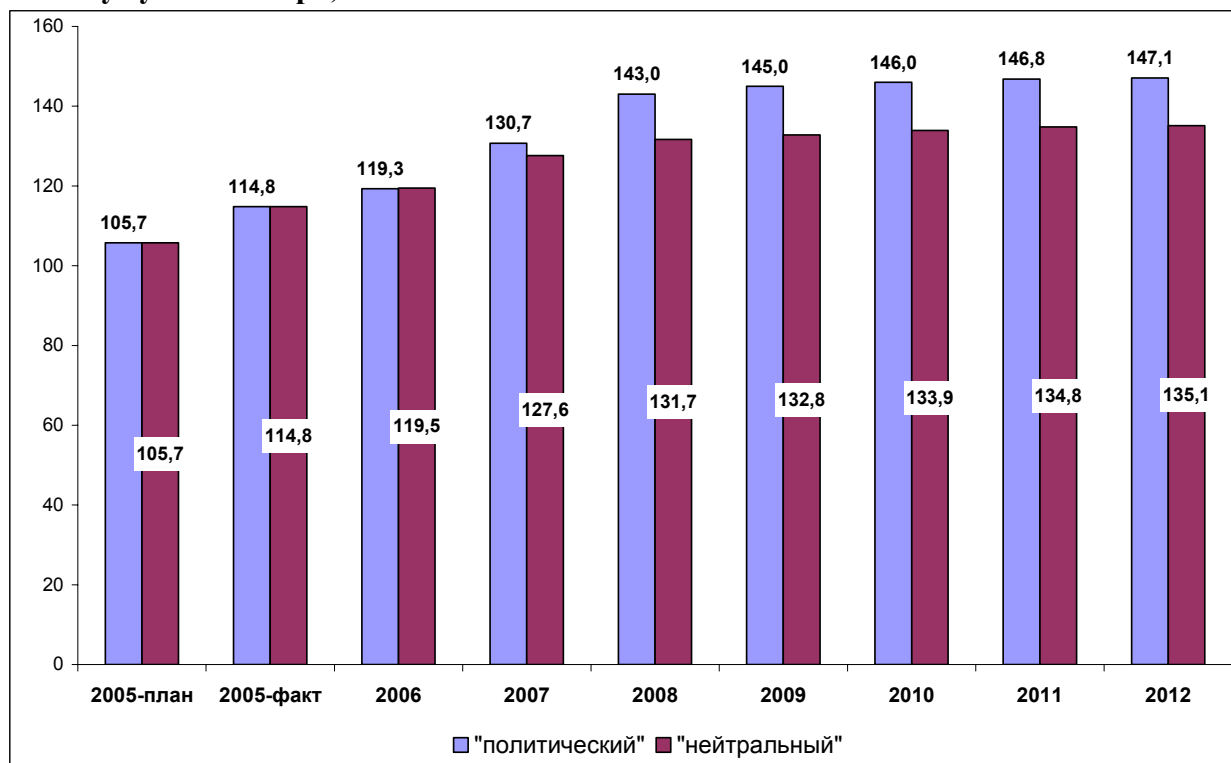
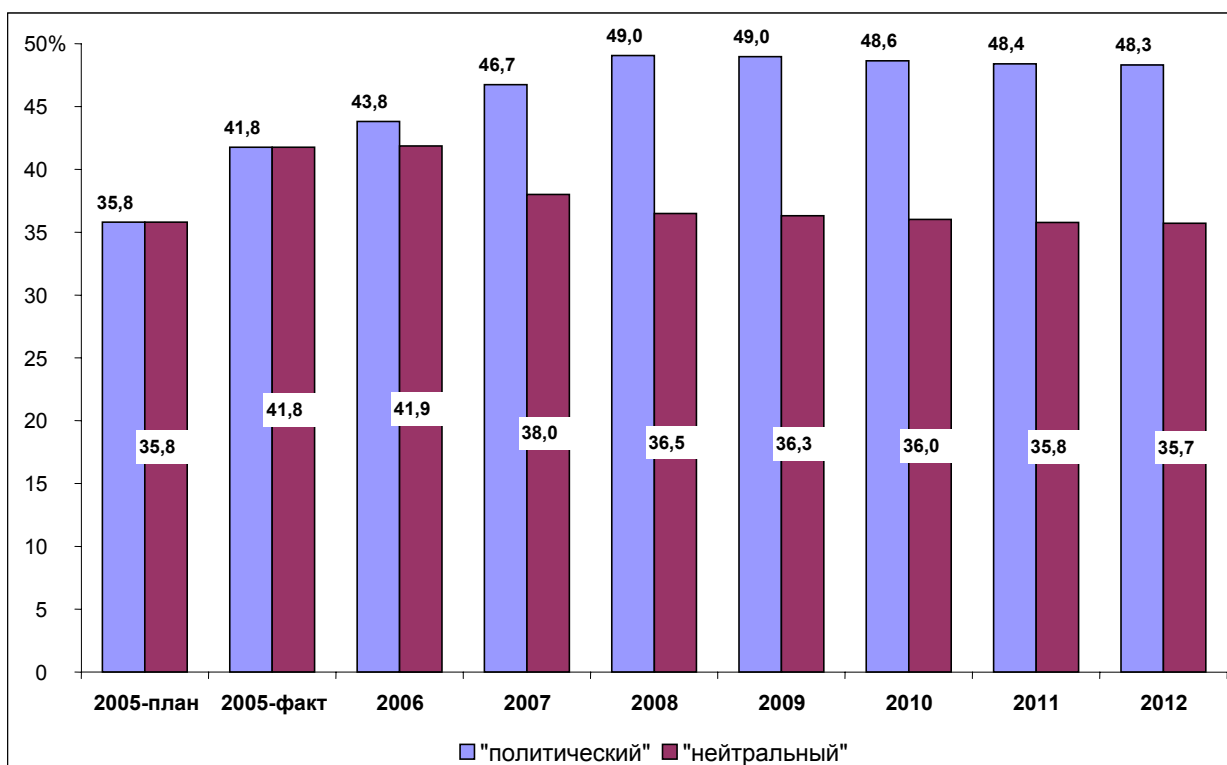


Рисунок 19. Прогнозное отношение средней трудовой пенсии к прожиточному минимуму пенсионера, %



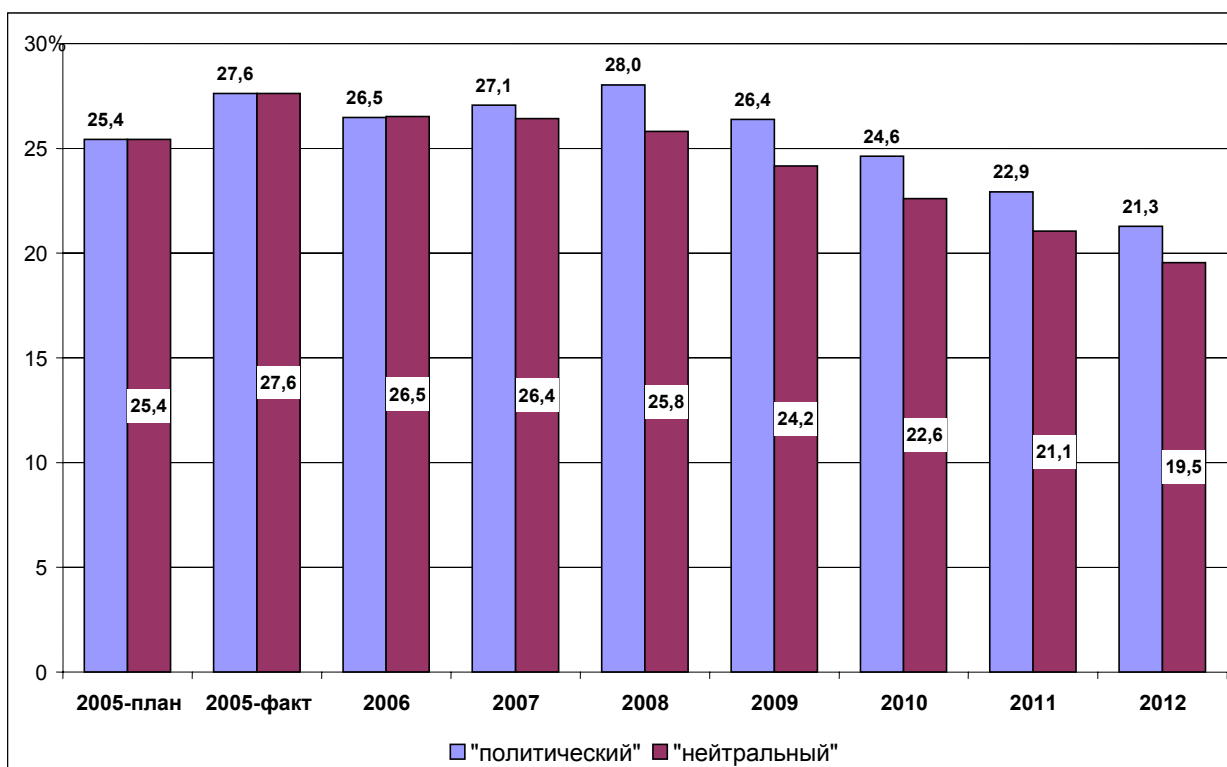
При этом ценой ускоренной индексации становится заметное увеличение удельного веса базовой части пенсии в среднем размере трудовых пенсий, рассчитываемом как сумма базовой и страховой частей пенсии (Рисунок 20). Этот показатель растет с 36% в 2004 г. (и 2005 г., если бы индексация осуществлялась в соответствии с законодательством) до 42% в 2005 г. с учетом проведенного в марте повышения пенсий и до 49% по первому – политическому – сценарию в 2008 г. Индексация пенсий в соответствии с нормами действующего законодательства, т.е. нейтральный сценарий, напротив, как и ожидалось, позволяет усилить страховую природу трудовых пенсий. Поскольку базовая часть устанавливается в фиксированном размере, который дифференцирован лишь по возрасту (моложе 80 лет или 80 лет и старше) и степени утраты трудоспособности, столь заметное увеличение доли базовой части в среднем размере пенсии означает компрессию пенсий и, соответственно, отход от соблюдения страховых принципов в пенсионном обеспечении. По сути, происходит возврат от пенсионного страхования к пенсионному обеспечению, при котором пенсии перестают адекватно отражать различия в прошлом трудовом вкладе пенсионеров. Весьма вероятно, что снижение дифференциации пенсий вновь вызовет недовольство пенсионеров, как это уже было в 1990-е гг.

Рисунок 20. Прогнозные оценки удельного веса базовой части в общем размере трудовой пенсии (сумма базовой и страховой частей), %



Вместе с тем, результатом выбранной тарифной политики и, прежде всего, снижения ЕСН и сохранения порогов его регрессии в течение всего прогнозного периода (до 2012 г.) на уровне, установленном в 2005 г., становится существенное ограничение возможностей по индексации страховой части пенсии. В свою очередь, это приводит к неуклонному снижению коэффициента замещения средней пенсии средней заработной платой, который по обоим сценариям опускается примерно до 20% к 2012 г. (Рисунок 21). И если в дальнейшем рост страховой части пенсии будет сдерживать демографический фактор (сокращение плательщиков пенсионных взносов при одновременном росте численности пенсионеров), то в прогнозный период страховая часть пенсии могла бы, по-видимому, лучше отражать рост заработной платы, если бы установленная в 2005 г. шкала регрессии ЕСН индексировалась по росту заработной платы.

Рисунок 21. Прогнозные коэффициенты замещения (отношение средней трудовой пенсии к средней зарплате), %



Динамика доходов и расходов пенсионной системы

Доходы пенсионной системы прогнозировались по единой схеме для обоих сценариев прогноза. Из Таблица 20 следует, что суммарная доля поступлений за счет ЕСН варьируется в прогнозный период в пределах 4,4–4,9% ВВП, слегка повышаясь к 2008 г. и постепенно снижаясь к концу периода.

Следует повторить, что формирование доходов ПФ с 2005 по 2008 гг. происходит при стабильной численности плательщиков ПФ и в чрезвычайно благоприятных прогнозных макроэкономических условиях, сопровождающихся опережающими темпами роста зарплаток по сравнению с ростом ВВП. Рост доходов ПФ, очевидно, отстает от роста заработной платы. Причина этого – неизменные в номинальном выражении пороги регрессивной шкалы ЕСН, приводящие к снижению эффективного тарифа отчислений в ПФ.

Снижение поступлений на выплату страховой части пенсии обусловлено, кроме того, отмеченным выше изменением состава плательщиков в пользу молодых когорт, участвующих в накопительной системе. В динамике поступлений на выплату страховой части пенсии отчетливо выделяется 2008 г., в котором удельный вес поступлений снижается на 0,29% ВВП за счет изменения тарифов в пользу накопительной части пенсии.

Расходы на выплату базовой и страховой частей пенсии в период 2005–2008 гг. растут более быстрыми темпами в обоих сценариях, хотя темпы роста в политическом сценарии выше. В 2008 г. затраты на выплату базовой и страховой частей трудовых пенсий достигает по первому варианту 5,8% ВВП, а по второму 5,4% ВВП.

Причины этого роста слабо связаны с изменениями в демографической структуре (которая к тому времени еще мало меняется), однако различны в двух сценариях. В первом сценарии по политическим мотивам опережающими темпами растет базовая часть пенсии, и соответственно затраты на ее выплату за четыре года увеличиваются с 2,1% ВВП в 2005 г. до 2,9% в 2008 г. При этом реальный рост еще выше: в отсутствие уже проведенного увеличения базовой части в марте 2005 г. расходы составили бы в 2005 г. 1,7% ВВП.

Увеличение расходов на финансирование трудовых пенсий во втором сценарии является следствием благоприятной экономической конъюнктуры, заложенной в макроэкономическом прогнозе. И, прежде всего, высоких темпов роста заработной платы, которые влияют на динамику индексации страховой части пенсии. В результате, затраты на финансирование этой части пенсии увеличиваются с 2,9 до 3,4% ВВП к 2008 г.

Сокращение расходов на выплату трудовых пенсий в обоих сценариях в период с 2009 по 2012 гг. объясняется более консервативными макроэкономическими условиями, в которых осуществляется прогнозирование, и нормативной схемой индексации базовой и страховой частей пенсии, которая осуществляется в полном соответствии с действующим законодательством. Решающее значение здесь оказывает прекратившийся в результате тарифной политики и увеличения численности пенсионеров рост доходов ПФ в расчете на одного пенсионера, направляемых на выплату страховой части пенсии. Соответственно, индексация страховой части пенсии проводится в основном только по инфляции. Политически такое «замораживание» роста страховой части пенсии может оказаться довольно трудной задачей, однако только такая политика способна снизить финансовое напряжение в пенсионной системе.

Таблица 18. Прогнозные оценки текущих доходов и расходов по государственному пенсионному страхованию и дефицита на выплату базовой и страховой частей трудовых пенсий – сценарий 1 («политический»)

Показатель	2005-план	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
ТЕКУЩИЕ ДОХОДЫ ПО ГОСУДАРСТВЕННОМУ ПЕНСИОННОМУ СТРАХОВАНИЮ, млн. руб.									
Страховые взносы на выплату страховой части пенсии	557 124	557 124	652 714	741 854	749 966	814 424	876 875	938 038	999 945
Страховые взносы на накопительную часть трудовой пенсии	85 558	85 558	106 759	128 931	225 752	260 507	298 012	338 343	381 529
Средства ЕСН, поступающие из	299 284	299 284	353 803	405 685	452 649	499 698	549 486	601 084	656 751
ИТОГО ПОСТУПИЛО	941 965	941 965	1 113 277	1 276 470	1 428 367	1 574 629	1 724 373	1 877 465	2 038 224
ВСЕГО ДОХОДОВ БЕЗ НАКОПИТЕЛЬНОЙ ЧАСТИ	856 407	856 407	1 006 518	1 147 539	1 202 615	1 314 122	1 426 361	1 539 122	1 656 696
ТЕКУЩИЕ РАСХОДЫ ПО ГОСУДАРСТВЕННОМУ ПЕНСИОННОМУ СТРАХОВАНИЮ, млн. руб.									
Выплата базовой части пенсии	339 007	429 608	522 737	673 824	844 026	912 060	975 638	1 042 739	1 115 015
Выплата страховой части пенсии	600 205	591 191	660 701	756 275	864 012	936 725	1 015 159	1 095 536	1 175 077
ВСЕГО РАСХОДОВ:	939 211	1 020 799	1 183 438	1 430 099	1 708 038	1 848 785	1 990 797	2 138 275	2 290 092
САЛЬДО БЕЗ НАКОПИТЕЛЬНОЙ ЧАСТИ	-82 804	-164 392	-176 920	-282 560	-505 423	-534 663	-564 436	-599 153	-633 396
<i>в том числе:</i> на базовую часть трудовой пенсии	-39 723	-130 325	-168 934	-268 139	-391 377	-412 362	-426 152	-441 655	-458 264
на страховую часть трудовой пенсии	-43 081	-34 067	-7 987	-14 421	-114 046	-122 301	-138 284	-157 498	-175 132
<i>дефицит поступлений в % к расходам:</i>									
на суммарные выплаты базовой и страховой частей пенсии	-8,8%	-16,1%	-14,9%	-19,8%	-29,6%	-28,9%	-28,4%	-28,0%	-27,7%
<i>в том числе:</i> на базовую часть трудовой пенсии	-11,7%	-30,3%	-32,3%	-39,8%	-46,4%	-45,2%	-43,7%	-42,4%	-41,1%
на страховую часть трудовой пенсии	-7,2%	-5,8%	-1,2%	-1,9%	-13,2%	-13,1%	-13,6%	-14,4%	-14,9%

Таблица 19. Прогнозные оценки текущих доходов и расходов по государственному пенсионному страхованию и дефицита на выплату базовой и страховой частей трудовых пенсий – сценарий 2 («нейтральный»)

Показатель	2005-план	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
ТЕКУЩИЕ ДОХОДЫ ПО ГОСУДАРСТВЕННОМУ ПЕНСИОННОМУ СТРАХОВАНИЮ, млн. руб.									
Страховые взносы на выплату страховой части пенсии	557 124	557 124	652 714	741 854	749 966	814 424	876 875	938 038	999 945
Страховые взносы на накопительную часть трудовой пенсии	85 558	85 558	106 759	128 931	225 752	260 507	298 012	338 343	381 529
Средства ЕСН, поступающие из ФБ	299 284	299 284	353 803	405 685	452 649	499 698	549 486	601 084	656 751
ИТОГО ПОСТУПИЛО	941 965	941 965	1 113 277	1 276 470	1 428 367	1 574 629	1 724 373	1 877 465	2 038 224
ВСЕГО ДОХОДОВ БЕЗ НАКОПИТЕЛЬНОЙ ЧАСТИ	856 407	856 407	1 006 518	1 147 539	1 202 615	1 314 122	1 426 361	1 539 122	1 656 696
ТЕКУЩИЕ РАСХОДЫ ПО ГОСУДАРСТВЕННОМУ ПЕНСИОННОМУ СТРАХОВАНИЮ, млн. руб.									
1. Выплата базовой части пенсии	339 007	429 608	500 188	534 961	577 950	619 355	662 531	708 095	757 175
2. Выплата страховой части пенсии	600 205	591 191	684 606	859 582	991 619	1 070 602	1 160 245	1 252 109	1 343 018
ВСЕГО РАСХОДОВ	939 211	1 020 799	1 184 794	1 394 542	1 569 569	1 689 957	1 822 776	1 960 204	2 100 193
САЛЬДО БЕЗ НАКОПИТЕЛЬНОЙ ЧАСТИ	-82 804	-164 392	-178 276	-247 004	-366 954	-375 835	-396 415	-421 082	-443 497
<i>в том числе:</i> на базовую часть трудовой пенсии	-39 723	-130 325	-146 384	-129 276	-125 300	-119 657	-113 045	-107 011	-100 424
на страховую часть трудовой пенсии	-43 081	-34 067	-31 892	-117 728	-241 653	-256 178	-283 370	-314 071	-343 073
<i>дефицит поступлений в % к расходам:</i>									
на суммарные выплаты базовой и страховой частей пенсии	-8,8%	-16,1%	-15,0%	-17,7%	-23,4%	-22,2%	-21,7%	-21,5%	-21,1%
<i>в том числе:</i> на базовую часть трудовой пенсии	-11,7%	-30,3%	-29,3%	-24,2%	-21,7%	-19,3%	-17,1%	-15,1%	-13,3%
на страховую часть трудовой пенсии	-7,2%	-5,8%	-4,7%	-13,7%	-24,4%	-23,9%	-24,4%	-25,1%	-25,5%

Таблица 20. Прогнозные оценки удельного веса доходов и расходов по государственному пенсионному страхованию и дефицита на выплату базовой и страховой частей трудовых пенсий в ВВП (% ВВП)

Показатель	2005-план	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Поступления на базовую часть	1,5%	1,5%	1,5%	1,6%	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%	1,4%
Поступления на страховую часть	2,8%	2,8%	2,8%	2,8%	2,6%	2,5%	2,4%	2,3%	2,2%
Поступления на накопительную часть	0,4%	0,4%	0,5%	0,5%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%
Итого поступления за счет ЕСН	4,7%	4,7%	4,8%	4,9%	4,9%	4,8%	4,7%	4,6%	4,4%
Итого поступления за счет ЕСН без накопительной части	4,3%	4,3%	4,4%	4,4%	4,1%	4,0%	3,9%	3,7%	3,6%
Сценарий 1 «политический»									
Выплаты базовой части	1,7%	2,1%	2,3%	2,6%	2,9%	2,8%	2,7%	2,5%	2,4%
Выплаты страховой части	3,0%	2,9%	2,9%	2,9%	2,9%	2,9%	2,8%	2,7%	2,5%
Итого на выплату текущих трудовых пенсий	4,7%	5,1%	5,1%	5,5%	5,8%	5,6%	5,4%	5,2%	5,0%
Дефицит на выплату базовой части	-0,2%	-0,6%	-0,7%	-1,0%	-1,3%	-1,3%	-1,2%	-1,1%	-1,0%
Дефицит на выплату страховой части	-0,2%	-0,2%	0,0%	-0,1%	-0,4%	-0,4%	-0,4%	-0,4%	-0,4%
Итого дефицит текущих поступлений за счет ЕСН на выплату текущих трудовых пенсий	-0,4%	-0,8%	-0,8%	-1,1%	-1,7%	-1,6%	-1,5%	-1,5%	-1,4%
Сценарий 2 «нейтральный»									
Выплаты базовой части	1,7%	2,1%	2,2%	2,1%	2,0%	1,9%	1,8%	1,7%	1,6%
Выплаты страховой части	3,0%	2,9%	3,0%	3,3%	3,4%	3,3%	3,2%	3,0%	2,9%
Итого на выплату текущих трудовых пенсий	4,7%	5,1%	5,2%	5,3%	5,4%	5,1%	5,0%	4,8%	4,6%
Дефицит на выплату базовой части	-0,2%	-0,6%	-0,6%	-0,5%	-0,4%	-0,4%	-0,3%	-0,3%	-0,2%
Дефицит на выплату страховой части	-0,2%	-0,2%	-0,1%	-0,5%	-0,8%	-0,8%	-0,8%	-0,8%	-0,7%
Итого дефицит текущих поступлений за счет ЕСН на выплату текущих трудовых пенсий	-0,4%	-0,8%	-0,8%	-0,9%	-1,3%	-1,1%	-1,1%	-1,0%	-1,0%

Проблемы финансовой устойчивости

К сожалению, приходится констатировать: оба сценария оказываются дефицитными в течение всего прогнозного периода до 2012 г. При этом возникновение дефицита бюджета ПФ обусловлено двумя важнейшими факторами – тарифной политикой, с одной стороны, и ускоренной индексацией пенсии, мотивированной текущими политическими целями, с другой.

Вклад первого фактора можно оценить на основе оценки сальдо доходов и расходов пенсионной системы на выплату базовой и страховой частей пенсии в 2005 г. при условии, что индексация пенсий проводилась бы в соответствии с нормами действующего законодательства (до его изменения в марте текущего года), т.е. так, как это планировалось при принятии бюджета ПФ на 2005 г. Даже в этом случае, по нашим оценкам, можно было бы ожидать суммарного дефицита в размере 0,4% ВВП (Таблица 20). Сохранение же регрессивной шкалы ЕСН при росте зарплат в последующие годы приведет, как уже отмечалось, к еще большему снижению эффективного тарифа и поступлений в ПФ и, следовательно, также будет влиять на сохранение дефицита ПФ в среднесрочной перспективе.

Вклад второго фактора иллюстрируют результаты расчетов по первому сценарию. В период ускоренной индексации базовой части пенсии суммарный дефицит увеличивается с 0,8% в 2005 г. (с учетом проведенного повышения пенсий) до 1,7% ВВП в 2008 г. При этом недостаток средств, поступающих на выплату базовой части пенсии от уплаты ЕСН, достигнет к 2008 г. 46,4% расходов на выплату базовой части пенсии в этом году, тогда как аналогичный показатель в 2005 г., рассчитанный для варианта индексации «по закону», составил бы всего 11,7% расходов на выплату базовой части пенсии в 2005 г. И хотя за счет перехода к обычной, в соответствии с нормами закона, индексации в период с 2009 по 2012 гг. напряжение удастся немного ослабить, цифры дефицита остаются значительными: в 2012 г. за счет ЕСН удастся профинансировать лишь 58,9% выплат базовой части пенсии, а по отношению к ВВП дефицит на выплату этой части пенсии составляет 1% (Таблица 18, 20).

Второй сценарий индексации, как уже отмечалось, также оказывается дефицитным. Здесь суммарный дефицит средств на выплату базовой и страховой частей увеличивается до 1,3% ВВП к 2008 г. и далее снижается до 1,0% ВВП к 2012 г. Однако природа этого дефицита совершенно иная. Можно видеть, что, несмотря на негативные последствия уже состоявшегося повышения размеров базовой части пенсии, дефицит средств на выплату этой компоненты сокращается с 30,3% в 2005 г. до 13,3% расходов на выплату базовой части пенсии в 2012 г. (Таблица 19). Напротив, дефицит на финансирование страховой части пенсии непрерывно растет: с 5,8% соответствующих расходов в 2005 г. до 25,5% в 2012 г. Повторим, что природа этого дефицита во многом связана с реализацией самой пенсионной реформы, предполагающей сосуществование распределительной и накопительной компонент и, соответственно, перераспределение финансовых потоков в пользу последней. И, по-видимому, это те затраты, на которые может идти государство, ориентируясь на долгосрочные цели пенсионной реформы.

Итак, прогнозные оценки показывают, что высока вероятность, что начиная с 2005 г. вплоть до конца прогнозного периода (2012 г.) пенсионная система вступит в полосу дефицита бюджета ПФ. Тем самым, ее зависимость от средств федерального бюджета и, соответственно, политических факторов возрастет.

Рисунок 22. Прогнозные оценки удельного веса доходов, расходов и дефицита пенсионной системы в ВВП – «политический» сценарий, %

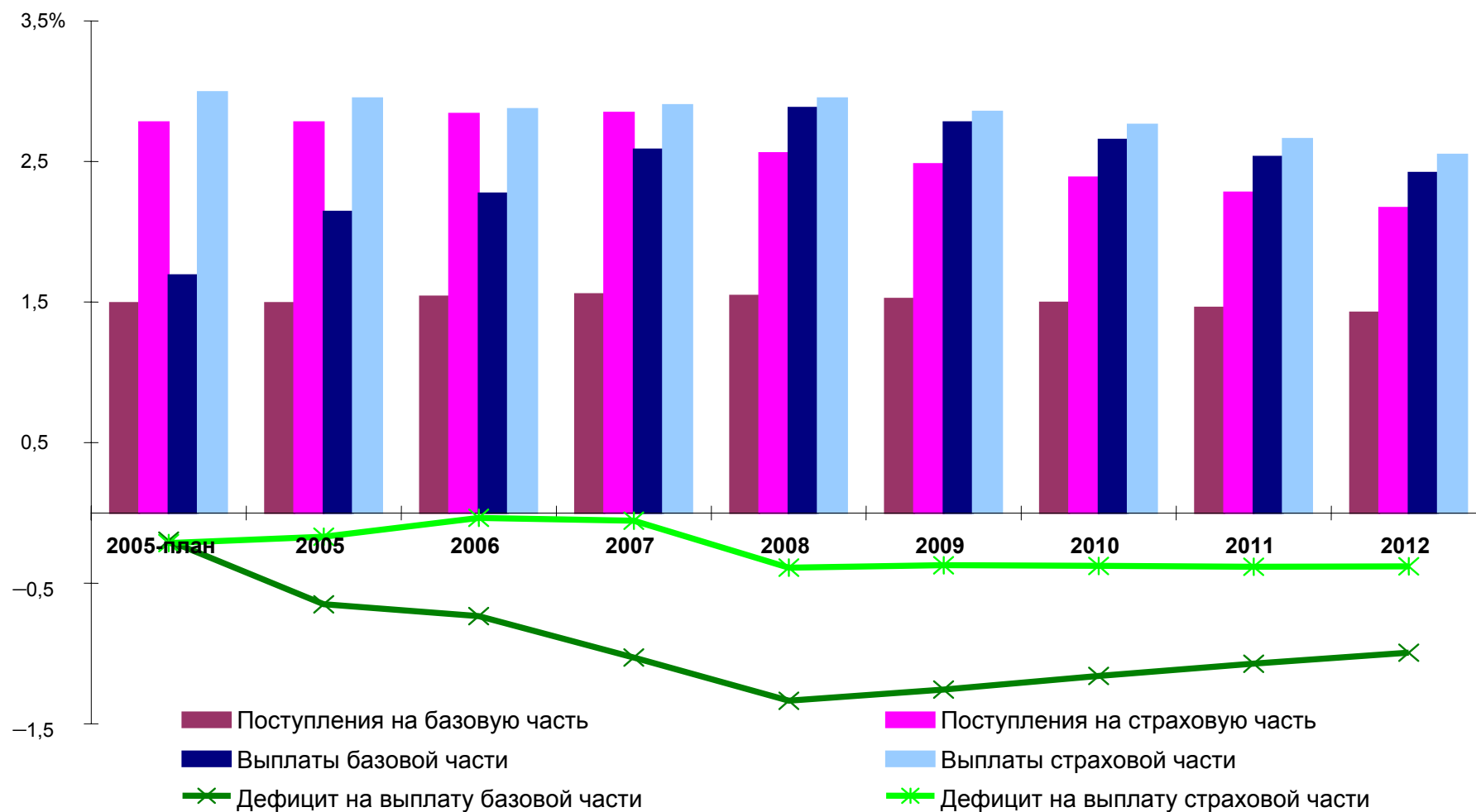
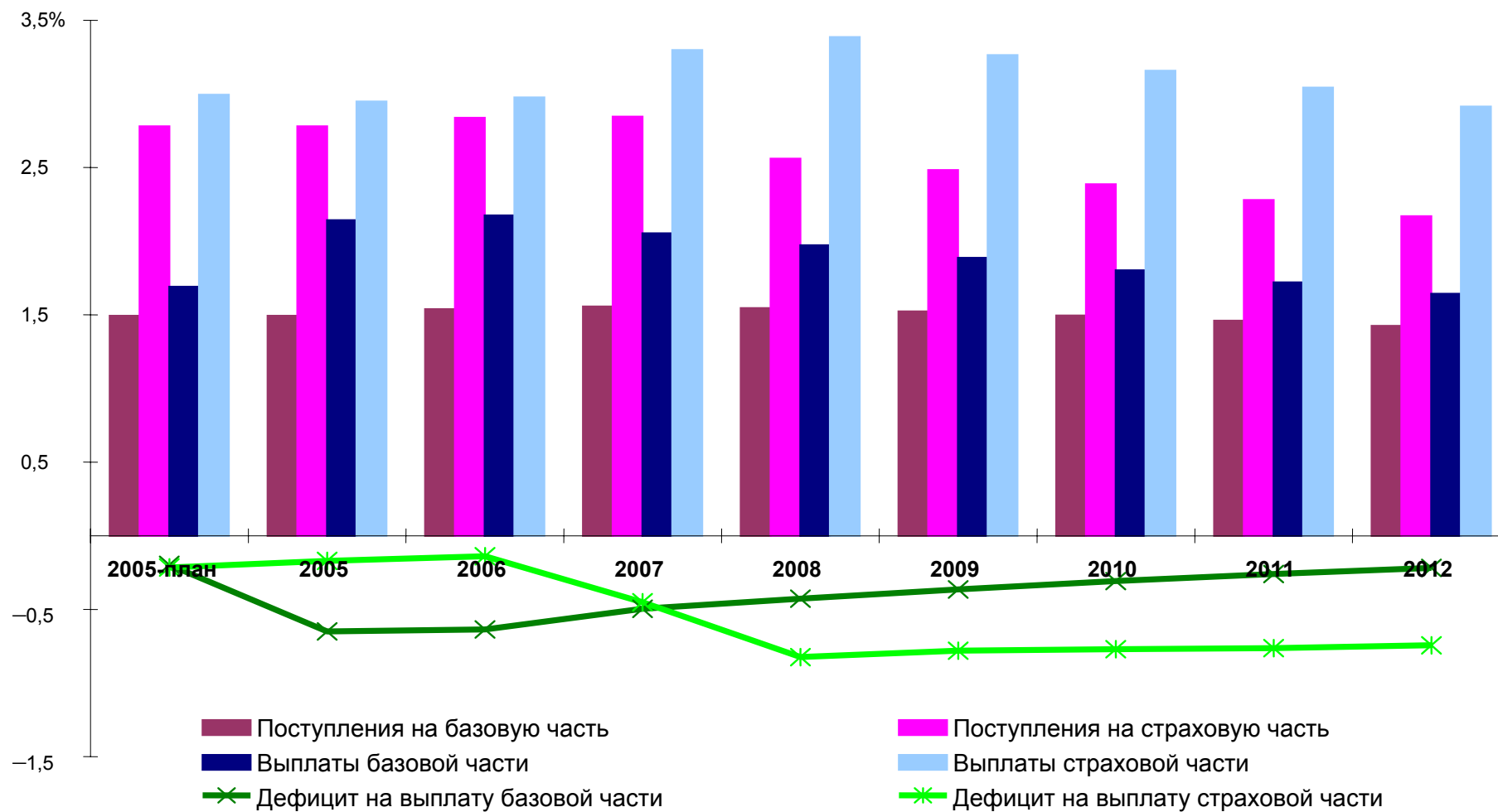


Рисунок 23. Прогнозные оценки удельного веса доходов, расходов и дефицита пенсионной системы в ВВП – «нейтральный» сценарий, %



5. ИТОГИ И УРОКИ ПЕНСИОННОЙ РЕФОРМЫ В РОССИИ (ВМЕСТО ЗАКЛЮЧЕНИЯ)

Подведем некоторые итоги. Обратимся к тем первоначальным целям, ради достижения которых реформа задумывалась и реализовывалась (Таблица 21).

1. Из долгосрочных факторов глобального характера, имеющих место практически во всех странах, в которых действуют пенсионные системы, наибольшее влияние оказывают **демографические факторы** и соотношение различных возрастных когорт. Старение населения на фоне сокращения численности трудоспособных возрастов породило системный кризис российской пенсионной системы в 1990-х гг. Новая система должна была ослабить зависимость финансового обеспечения от демографических факторов. В той конфигурации, в которой реализуется пенсионная реформа в настоящее время, эта связь не ослаблена. Две самые мощные подсистемы – базовая и страховая – по-прежнему строятся на принципе солидарности поколений, при котором пенсии нынешнего контингента пенсионеров финансируются поколением, которое находится в трудоспособном возрасте.
2. Новая пенсионная система имела своей целью создание **страховых механизмов**, которые позволили усилить ответственность самого работника за свою будущую пенсию и установить связь между ее размером и реальным трудовым вкладом в течение трудовой жизни. Отсутствие такой связи в прежней системе распределительного типа относилось к числу наиболее выраженных ее изъянов. В ходе пенсионной реформы эта цель во многом была реализована: в 2002–2004 гг. пенсионной системе удалось придать страховой характер, когда доля страховой пенсии составляла более 60% от общего размера и имела тенденцию к росту. Однако события 2005 г. коренным образом изменили это соотношение. Попытка компенсировать экономические потери пенсионеров в связи с монетизацией социальных льгот привели к внеплановой масштабной индексации базовой части пенсии. Страховая пенсия сократила свою основную долю и, соответственно, утратила свою функцию в пенсионной системе. Как показали прогнозные оценки на среднесрочную перспективу, прецедент 2005 г. имеет долгосрочные последствия, и соотношение базового и страхового элементов до 2012 г. не сможет вернуться к состоянию 2004 г. Это означает смещение пенсионной системы от страхового принципа к системе социального обеспечения.
3. Ослабление зависимости от демографических факторов поставили перед будущей пенсионной реформой вопрос о создании **накопительной системы**, при которой будущая пенсия или ее часть финансируется самим работником из его долгосрочных накоплений в период его трудовой активности. Пенсионная реформа предусмотрела формирование этой системы, но реальная доля этого элемента с точки зрения финансовых активов, аккумулируемых в подсистеме, и охвата возрастных групп населения, вошедших в нее, очень ограничена. Оценка эффективности системы будет возможна лишь после 2022 г., когда на пенсию начнут выходить первые «накопители». Однако сейчас по долгосрочным актуарным прогнозам ПФ доля накопительной части пенсии для лиц молодых возрастов, которые в полном объеме участвуют в накопительной системе, составит от 8 до 15%, что не позволяет говорить о формировании в будущем весомого накопительного элемента.
4. Концепция пенсионной реформы, построенная на основе мирового опыта, исходила из необходимости формирования особого элемента, коим должны были выступать **профессиональные пенсионные системы**. Однако процесс согласования экономических интересов государства, работодателей и работников оказался наиболее слабым элементом реформы, и реализация закона «О профессиональных пенсионных системах в РФ» отложена на неопределенное время. В итоге такой сложный вопрос, как

финансирование пенсий работников целого ряда отраслей, и проблема льготных (досрочных) пенсий в новых пенсионных координатах не получили никакого решения, а тенденция к сокращению фактического срока выхода на пенсию не только сохраняется, но и усугубляется, что имеет ярко выраженные негативные последствия для финансового положения пенсионной системы.

5. Прежняя пенсионная система оказалась не в состоянии обеспечить **социально приемлемый уровень** пенсий подавляющему большинству российских пенсионеров. Это был главный социальный вызов будущей пенсионной системе. Пенсионная реформа на фоне общего экономического роста российской экономики обеспечила положительную динамику размера пенсий практически для всех категорий получателей. В итоге средний размер пенсии в 2002–2004 гг. превысил величину прожиточного минимума пенсионера. Среднесрочные прогнозы показывают, что даже при сценарии ускоренных индексаций пенсий этот уровень можно поднять до полутора ПМП. Однако, во-первых, это значение в реальности не может рассматриваться как серьезное социальное достижение системы, во-вторых, ускоренный сценарий может оказаться финансово нереализуемым, в-третьих, как уже отмечалось, он ведет к перерождению страховой системы в систему пенсионного обеспечения.
6. Высокая демографическая нагрузка в пенсионной системе на протяжении длительного времени заставляла поддерживать высокий **уровень налоговых тарифов на работодателя**, что служило объективным тормозом для экономического роста. Пенсионная реформа ставила своей целью снижение налогового бремени на работодателя. В значительной мере эту проблему удалось решить. Более того, начиная с 2005 г. сокращение тарифов отчислений в ПФ с 28 до 24% представляется излишне радикальным и неоправданным шагом, вновь поставившим ПФ в состояние дефицита финансовых ресурсов. Для ликвидации хронического дефицита в ближайшей перспективе потребуется либо общее увеличение тарифов отчислений в пенсионную систему (для всех работодателей), либо введение профессиональных пенсионных систем с дифференцированием тарифов (для отдельных работодателей). Тем самым, сегодняшний эффект может оказаться лишь временным достижением пенсионной системы.
7. Достижением дореформенного института пенсионного обеспечения был широкий **охват населения пенсионной системой**. Будущей национальной пенсионной системе предстояло сохранить это достижение. Однако новое пенсионное законодательство не включает в страховую систему значительные по численности группы населения, в первую очередь, учащуюся молодежь, тем самым, не позволяя им приступить к накоплению трудового стажа и суммы страховых отчислений.
8. Существенное влияние на финансовое положение в пенсионной сфере оказывает существование значительного по масштабу неформального экономического сектора и широкое распространение неформальных и теневых отношений на рынке труда. Создание стимулов к **легализации оплаты труда** как основы для формирования будущей страховой пенсии составляло одну из целей пенсионной реформы. Эта задача казалась тем более реалистичной на фоне изменения шкалы подоходного налога и либерализации порядка его взимания. Однако на практике эта связь оказалась не столь очевидной. Репрезентативные обследования населения показывают, что эти две весомые меры не сократили, а лишь реструктурировали неформальный сектор рынка труда. Значительная часть трудовых доходов по-прежнему носят теневой и неформальный характер.
9. Прежняя пенсионная система оказалась неэффективной в значительной мере по причине **государственного монополизма** в управлении системой. Реформа была направлена на устранение этого монополизма, создание конкуренции, эффективное включение в пенсионную систему институтов частного сектора. Сегодня реальных шагов в этом направлении не сделано. Более того, созданы все возможности для

дальнейшей монополизации ПФ всех важнейших функций в системе пенсионного обеспечения.

10. Интегральной целью реформы являлась выработка механизмов обеспечения **финансовой устойчивости** национальной пенсионной системы. Текущее финансовое состояние ПФ и среднесрочный прогноз показывает высокие риски финансового дефицита при различных экономических и политических сценариях. Среднесрочный прогноз показывает высокую вероятность хронического дефицита ПФ, начиная с 2005 г. до 2012 г. В последующем эта тенденция, вероятнее всего, сохранится. Тем самым, реформа не смогла обеспечить финансовую устойчивость новой пенсионной системы.
11. События в пенсионной сфере в течение первых десяти лет с начала экономических реформ показали опасность **высокой степени ее зависимости от текущих экономических кризисов и политических приоритетов**. На протяжении длительного времени пенсионная система выполняла несвойственную ей функцию: вместо выполнения функции материального обеспечения населения пенсионных возрастов, система использовалась как инструмент в борьбе с бедностью, масштаб и глубина которой резко возросли в 1990-х гг. Цель пенсионной реформы заключалась в создании независимых институтов пенсионной системы и, в том числе, системы пенсионного страхования, которая не должна зависеть от политических событий и приоритетов. События 2005 г. со всей очевидностью показали высокую степень зависимости современной пенсионной системы от текущей экономической и политической конъюнктуры. Идея выстраивания независимых институтов вновь принесена в жертву текущей задаче компенсации материальных потерь пожилого населения.

В свете сказанного можно утверждать, что российская пенсионная реформа 2000-х гг. представляет собой не более чем отдельный эксперимент по эволюционному совершенствованию распределительных систем, т.е. во многом устаревших подходов, которые по-прежнему уязвимы с точки зрения как демографических реалий, так и текущей экономической конъюнктуры. Этот эксперимент еще раз доказывает, что эти подходы не способны решить глобальные задачи, стоящие перед пенсионной сферой России, и что в не столь отдаленной перспективе ей придется вновь обратиться к поиску радикальных решений в пенсионной сфере.

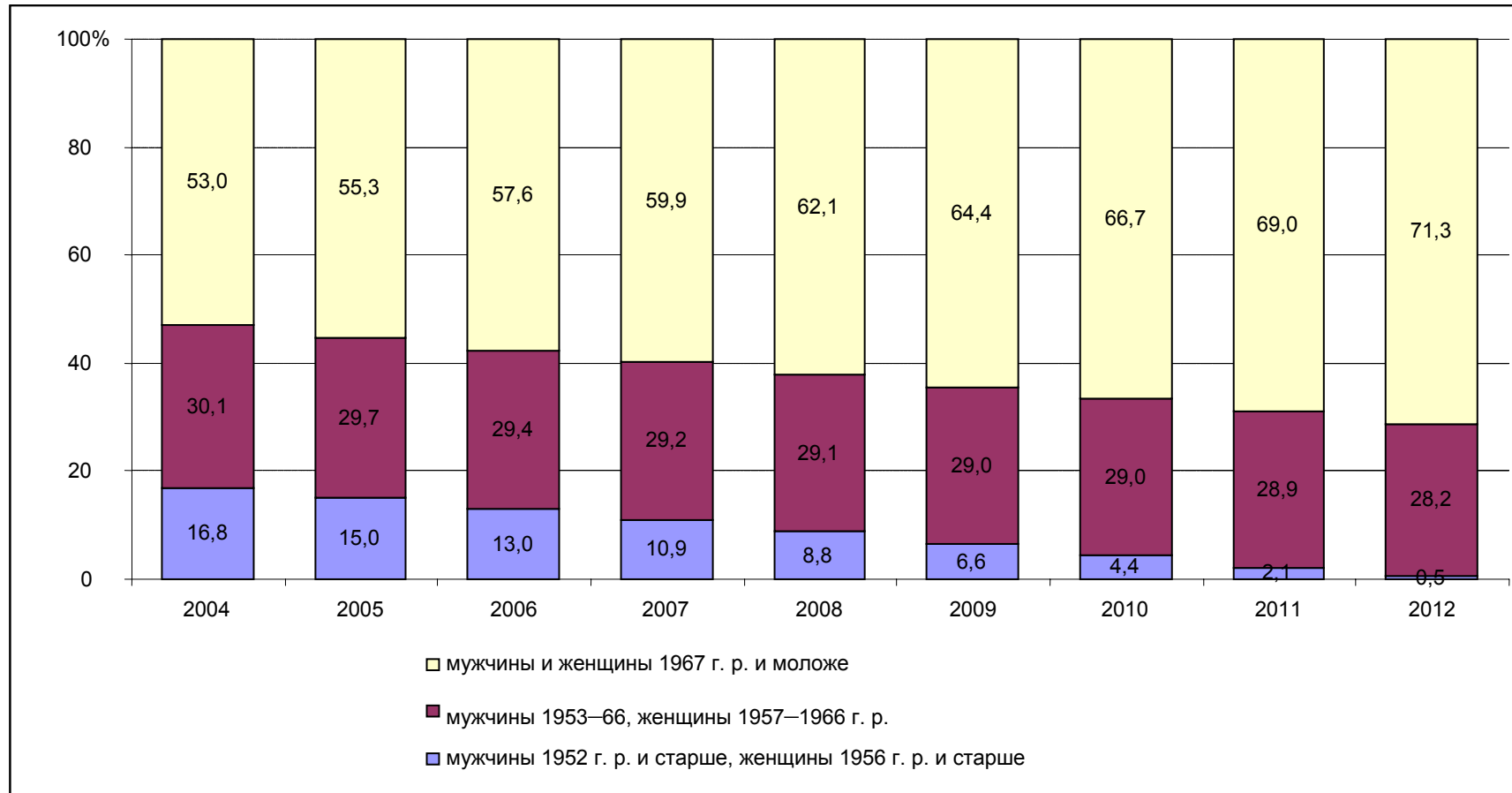
Таблица 21. Соответствие результатов пенсионной реформы ее целям

	Цели	Результаты
1.	Снижение зависимости пенсионной системы от демографических факторов	Абсолютно большая часть системы строится на принципе солидарности поколений. Базовая и страховая часть пенсионной системы по-прежнему сохраняют прямую высокую зависимость от демографических факторов.
2.	Усиление страхового принципа	Реформа в принципе создала страховые механизмы в пенсионной системе. Однако после 2005 г. доля страхового элемента в общей пенсии имеет тенденцию к сокращению, в то время как базовой – к росту, что означает смещение от страхового принципа к системе социального обеспечения и снижению дифференциации размера пенсий в зависимости от трудового вклада
3.	Формирование внутри пенсионной системы накопительного элемента	Накопительный элемент адресован ограниченной по численности группе населения и реализация данной цели по существу отложена до 2022 г.
4.	Формирование профессиональных пенсионных систем	Задача не получила своей реализации.
5.	Обеспечение достойного уровня пенсий в реальном выражении	В настоящее время система обеспечивает размер средней пенсии на уровне 110% от ПМП. В среднесрочной перспективе это соотношение не удастся поднять выше 1,5 ПМП.
6.	Снижение налогового бремени на работодателя	Данная цель реализована. Вместе с тем на работодателя будут возложены новые большие объемы ответственности в случае развития профессиональных пенсионных систем, необходимость в которых резко возрастает.
7.	Всеобщий охват населения пенсионной системой	Реально сегодня система исключает (или откладывает вступление) большие группы (молодежь) из участия в системе пенсионного страхования
8.	Легализация трудовых доходов и стимулирование сокращения неформального сектора на рынке труда	Введение новой пенсионной системы вместе со снижением подоходного налога не сократили, а реструктурировали неформальный сектор на рынке труда. Значительная часть доходов по-прежнему носят теневой и неформальный характер.
9.	Устранение государственного монополизма в пенсионной сфере, создание конкуренции, допуск на пенсионный рынок частного сектора	Сохранена высокая степень монополизма ПФ, который продолжает оставаться единственным экономическим субъектом при выполнении целого ряда функций
10.	Обеспечение финансовой устойчивости	Система сохраняет высокие риски дефицитности при различных экономических и политических сценариях. Среднесрочный прогноз показывает высокую вероятность хронического дефицита ПФ, начиная с 2005 г.
11.	Обеспечение независимости пенсионной системы от влияния политических факторов	В 2005 г. система продемонстрировала высокую степень зависимости от текущей экономической и политической конъюнктуры

ПРИЛОЖЕНИЕ

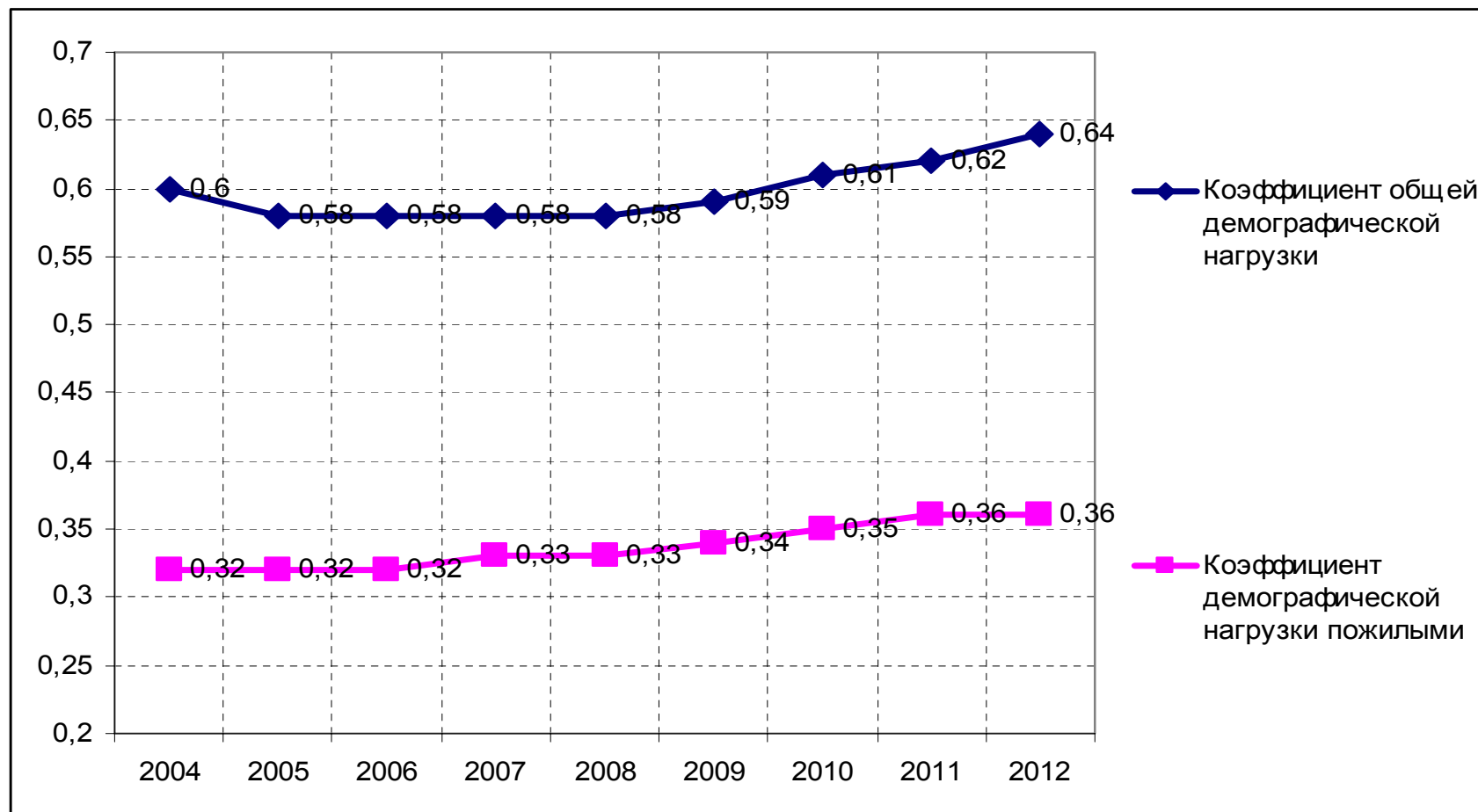
БАЗОВЫЕ ПАРАМЕТРЫ ДЛЯ СРЕДНЕСРОЧНОГО ПРОГНОЗА ФИНАНСОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ ПФ РФ

Рисунок 24. Структура трудоспособного населения по возрастам, % к общему числу



Источник: рассчитано по данным Центра демографии и экологии человека Института народнохозяйственного прогнозирования РАН.

Рисунок 25. Коэффициенты демографической нагрузки



Источник: рассчитано по данным Центра демографии и экологии человека Института народнохозяйственного прогнозирования РАН.

Таблица 22. Основные демографические показатели среднесрочного прогноза (в среднегодовом выражении)

	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2010 г.	2011 г.	2012 г.
Численность постоянного населения	143 816 549	143 141 637	142 523 189	141 966 900	141 478 477	141 037 443	140 628 541	140 256 493	139 920 090
в т. ч. населения в возрасте 15–72 лет	112 276 256	112 180 050	112 037 808	111 833 922	111 377 835	110 696 099	109 858 755	108 912 971	107 983 091
младше трудоспособного (0–15 лет)	24 555 717	23 741 203	23 121 098	22 727 508	22 566 462	22 627 363	22 819 632	23 055 178	23 364 252
в трудоспособном (16–54/59)	90 080 019	90 350 151	90 333 964	89 965 788	89 393 608	88 550 414	87 511 706	86 492 975	85 402 875
старше трудоспособного возраста (55/60 лет и старше)	29 180 813	29 050 283	29 068 127	29 273 604	29 518 407	29 859 666	30 297 203	30 708 340	31 152 963
<i>в том числе в % к общей численности населения:</i>									
младше трудоспособного (0–15 лет)	17,1	16,6	16,2	16,0	16,0	16,0	16,2	16,4	16,7
в трудоспособном (16–54/59)	62,6	63,1	63,4	63,4	63,2	62,8	62,2	61,7	61,0
старше трудоспособного возраста (55/60 лет и старше)	20,3	20,3	20,4	20,6	20,9	21,2	21,5	21,9	22,3
Коэффициент общей демографической нагрузки	0,60	0,58	0,58	0,58	0,58	0,59	0,61	0,62	0,64
Коэффициент демографической нагрузки пожилыми	0,32	0,32	0,32	0,33	0,33	0,34	0,35	0,36	0,36
Распределение населения трудоспособных возрастов по году рождения									
мужчины 1952 г.р. и старше, женщины 1956 г.р. и старше	15 169 165	13 511 466	11 735 841	9 804 772	7 871 045	5 872 942	3 807 731	1 800 993	403 252
мужчины 1953–66, женщины 1957–1966 г.р.	27 130 142	26 860 214	26 580 686	26 291 902	25 995 245	25 688 110	25 368 761	25 038 287	24 087 886
мужчины и женщины 1967 г.р. и моложе	47 780 711	49 978 470	52 017 436	53 869 114	55 527 318	56 989 363	58 335 215	59 653 694	60 911 737
<i>в том числе в % к общему числу:</i>									
мужчины 1952 г.р. и старше, женщины 1956 г.р. и старше	16,8	15,0	13,0	10,9	8,8	6,6	4,4	2,1	0,5
мужчины 1953–66, женщины 1957–1966 г.р.	30,1	29,7	29,4	29,2	29,1	29,0	29,0	28,9	28,2
мужчины и женщины 1967 г.р. рождения и моложе	53,0	55,3	57,6	59,9	62,1	64,4	66,7	69,0	71,3

Источник: рассчитано по данным Центра демографии и экологии человека Института народнохозяйственного прогнозирования РАН.

Таблица 23. Исходные макроэкономические показатели

Показатель	Данные Росстата		Оценка Росстата	Вариант 2 прогноза МЭРТ от 07.04.05				Авторские прогнозные оценки			
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Индекс потребительских цен, в среднем за год, в % к пред. году (а)	115,8	113,7	110,9	112,0	108,6	107,2	106,0	106,0	106,0	106,0	106,0
ВВП, млрд. руб.	10817,5	13201,1	16778,8	20050,0	23000,0	26070,0	29300,0	32816,0	36753,9	41164,4	46104,1
Темп роста в номинальных ценах, в % к пред. году (а)		122,0	127,1	119,5	114,7	113,3	112,4	112,0	112,0	112,0	112,0
Темп роста, в % к пред. году	104,7	107,3	107,1	106,5	105,9	106,1	106,2				
Производительность труда, %	103,6	106,8	106,3	106,2	105,7	106,3	106,5				
Фонд заработной платы, всего, млрд. руб.	2648,0	3291,0	3973,0	4985,0	6001,9	7029,1	8051,6	9140,9	10375,6	11775,1	13361,0
Доля ФЗП в ВВП, % (а)	24,5	24,9	23,7	24,9	26,1	27,0	27,5	27,9	28,2	28,6	29,0
Номинально начисленная среднемесячная заработная плата на одного работника, руб.	4360,0	5499,0	6832,0	8452,0	10176,1	11954,3	13693,3	15634,2	17875,2	20472,5	23423,3
Реальная заработная плата, в % к пред. году	116,2	110,9	110,9	110,5	110,9	109,6	108,1				
Прожиточный минимум в среднем на душу населения (в среднем за год), руб.в мес.	1808,0	2112,0	2376,0	2682,0	2980,0	3265,0	3540,0	3752,4	3977,5	4216,2	4469,2
ПМ пенсионеров, руб.в мес.	1379,0	1605,0	1801,0	2033,0	2259,0	2475,0	2684,0	2845,0	3015,7	3196,7	3388,5
Численность постоянного населения (в среднегодовом измерении), млн. чел.	145,2	144,6	143,8	143,0	142,4	141,9	141,5				

Численность населения в экономически активных возрастах (в среднегодовом измерении)*, млн. чел.			112,3	112,2	112,0	111,8	111,4	110,7	109,9	108,9	108,0
Экономически активное население, млн. чел.	71,1	71,9	72,1	72,1	72,2	72,0	71,6	71,2	70,7	70,0	69,4
Уровень экономической активности, % (а)			64,2	64,3	64,5	64,4	64,3	64,3	64,3	64,3	64,3
Занято в экономике, млн. чел.	65,4	65,7	66,2	66,4	66,5	66,4	66,2	65,8	65,4	64,8	64,2
Уровень занятости, %			58,9	59,2	59,4	59,4	59,4				
Общая численность безработных (в среднем за период), млн. чел.	5,7	6,2	5,9	5,7	5,7	5,6	5,4	5,3	5,3	5,3	5,2
Уровень безработицы к ЭАН, % (а)	8,0	8,6	8,2	7,9	7,9	7,8	7,5	7,5	7,5	7,5	7,5
Среднесписочная численность	50,6	49,9	48,5	49,2	49,2	49,0	49,0	48,7	48,4	47,9	47,5
Удельный вес в численности занятых (а)	77,4	75,9	73,2	74,0	73,9	73,8	74,0	74,0	74,0	74,0	74,0

Примечания

* – по данным демографического прогноза;

а – экзогенные параметры (аргументы) при построении прогнозных оценок.

Источники: данные МЭРТ, Росстата, авторские прогнозные оценки.

БИБЛИОГРАФИЯ

- Федеральный закон «Об обязательном пенсионном страховании в РФ» (№ 167-ФЗ от 17.12.2001).
- Федеральный закон «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» (№ 173-ФЗ от 17.12.2001).
- Федеральный закон «О государственном пенсионном обеспечении в РФ» (№ 166-ФЗ от 17.12.2001).
- Федеральный закон «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в РФ» (№ 111-ФЗ от 24.07.2002).
- Закон Российской Федерации от 20.11.90 № 340-1 (ред. от 29.12.2000) «О государственных пенсиях в Российской Федерации».
- Федеральный закон «О порядке исчисления и увеличения государственных пенсий» (№ 113-ФЗ от 21.07.97).
- Афанасьев С.А.* Реформа системы пенсий по старости с особыми условиями труда // Пенсия. 2000. №4.
- Баскаков В.Н., Баскакова М.Е.* О пенсиях для мужчин и женщин: социальные аспекты пенсионной реформы. М.: Московский философский фонд, 1998.
- Бодрова Е.* Пенсия как элемент социальной защиты: отношение населения к системе пенсионного обеспечения // Мониторинг общественного мнения. 1998. № 4. С. 45–49.
- Васин С.* Демографические проблемы повышения пенсионного возраста // Современные проблемы пенсионной сферы: комментарии экономистов и демографов / Под ред. Т. Малевой. М.: Моск. центр Карнеги, 1997.
- Возрастно-половой состав и состояние в браке. (Итоги Всероссийской переписи населения 2002 г.: в 14 т. / Федер. служба гос. статистики. Т. 2.). М.: ИИЦ «Статистика России», 2004.
- Воронин Ю.В.* О мерах по стабилизации пенсионного обеспечения в Российской Федерации // Пенсионная система в России: оценка специалистов. / Под ред. В.Н. Баскакова, А.С. Орлова. М.: Редакция журнала «Пенсия», 1999. С. 63–72.
- Гонтмахер Е.* Особенности реформирования пенсионного обеспечения в России // Социальная политика в период перехода к рынку: проблемы и решения. М., 1996. С. 129–138.
- Груа Ж.-В.* Принципы и адекватность социального обеспечения // К реформе социального обеспечения: принципы и прагматизм. М.: Бюро МОТ; Права человека, 1999. С. 5–14.
- Дмитриев М.* Альтернативные сценарии пенсионной реформы в России. М.: Моск. центр Карнеги; Российская экономическая школа, 1996.
- Дмитриев М., Помазкин Д., Синявская О., Столяров А.* Финансовое состояние и перспективы реформирования пенсионной системы в Российской Федерации. Варшава: CASE — Центр социально-экономических исследований, 1999.
- Доходы населения и социальные услуги: неравенство, уязвимость, бедность? / Авт. коллектив; под ред. Л.Н. Овчаровой; Независимый институт социальной политики. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2005.

- Дубровский В.Н.* Реформирование льготного пенсионного обеспечения в рамках профессиональных пенсионных систем // Отчет по проекту ТАСИС. 1999 (неопубл.).
- Люблин Ю.З.* О состоянии пенсионного обеспечения в Российской Федерации // Пенсия. 1997. №3. (а)
- Люблин Ю.З.* Задачи реформы пенсионной системы // Пенсия. 1997. № 1. (б)
- Люблин Ю.З., Роик В.Д.* Российская пенсионная реформа: проблемы, противоречия, перспективы // Человек и труд. 1999. № 2. С. 25–27.
- Малева Т.М.* Финансовое состояние Пенсионного фонда: взгляд в среднесрочную перспективу // Современные проблемы пенсионной сферы: комментарии экономистов и демографов / Под ред. Т.М. Малевой. М.: Моск. центр Карнеги, 1997. С. 9–31.
- Малева Т.М., Синявская О.В.* Пенсионная реформа в России: о политической экономии популизма // Отечественные записки. 2005. Октябрь (в печати).
- Пенсионная реформа: проблемы становления накопительной системы // Обзор экономической политики в России за 2002 год. Бюро экономического анализа. М., 2003. С. 69–88.
- Пенсионная реформа в России: причины, содержание, перспективы / Под ред. М.Э. Дмитриева, Д.Я. Травина. СПб.: Норма, 1998.
- Пенсионный фонд не знает, что делать с деньгами // Время новостей. 2005. № 86. 19 мая.
- Прогнозирование пенсионной системы на долгосрочную перспективу. Доклад / Под ред. Т.М. Малевой; Институт социологии, экономики и права. Москва, 1997 (неопубл.).
- Программа пенсионной реформы в Российской Федерации. Проект // «Пенсия», 1998, № 1 (16)
- Реформа системы пенсионного обеспечения // “Обзор экономической политики в России за 1997 год”. Бюро экономического анализа – М., 1998, с. 145—170.
- Реформирование пенсионной системы Российской Федерации на основе накопительных принципов финансирования // «Пенсия», 1997, № 7.
- Роик В, Чернышев С. Социальное страхование досрочных профессиональных пенсий: принципы и методы. // Человек и труд, 1996, №8.
- Родители и дети, мужчины и женщины в семье и обществе. Заключительный отчет о НИР. – Независимый институт социальной политики (НИСП). – М., 2004 (неопубл.)
- Российский статистический ежегодник: Стат. сб. / Госкомстат России. М., 1999.
- Синявская О.В.* Человек и государство в российской пенсионной системе // Pro et Contra. 2001. Т. 6. № 3. С. 46–62.
- Синявская О.В.* Перспективы повышения пенсионного возраста в России // ASPE Research Papers Series (Серия научных докладов) 2002:9. СПб.: Европейский дом, 2003.
- Синявская О.В.* Как повышать пенсионный возраст в России? // Отечественные записки. 2005. Октябрь (в печати).
- Синявская О.В.* Финансовая устойчивость пенсионной системы в контексте различных вариантов ее развития // Пенсионные фонды. 1997. № 4.
- Соловьев А.К.* Три варианта реформы пенсионной системы: благополучие пенсионеров или революционная необходимость // Пенсия. 1997. № 8.

- Тучкова Э.Г.* Формирование системы пенсионного обеспечения в России (правовые проблемы) // Пенсионная система в России: оценка специалистов. / Под ред. В.Н. Баскакова, А.С. Орлова. М.: Редакция журнала «Пенсия», 1999. С. 13–30.
- Чернышев С.* Льготные пенсии, профессиональные риски и пенсионная реформа в Российской Федерации // Пенсионная реформа в России: оценка специалистов / Под ред. В.Н. Баскакова, А.С. Орлова. М.: Редакция журнала «Пенсия», 1999. С. 135–139.
- Якушев Л.* Думайте сами, решайте сами (проблемы пенсионной реформы) // Пенсия. 1998. № 1 (16).
- Яременко Г.А.* Основные направления реформы пенсионного обеспечения: мировой опыт. // Проблемы прогнозирования. 1998. № 3. С. 135–146.
- Auer P., Fortuny M.* Ageing of the Labour Force in OECD Countries: Economic and Social Consequences // ILO Employment Paper No. 2. 2000. Mimeo.
- Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth / A World Bank Policy Research Report.* N.Y., 1994.
- Barr N.* A Public-Private Partnership in Pensions: Getting the Balance Right // Agulnik Ph. et al. Partnership in Pensions? Responses to the Pension Green Paper / CASE Paper No. 24. 1999. P. 30–45.
- Barr N.* Reforming Pensions: Myths, Truths, and Policy Choices // International Social Security Review. 2002. Vol. 55. No. 2. P. 3–36.
- Behrendt Ch.* International Experiences in the Transition between Work and Retirement // Paper presented at the conference «Labour Markets and Pensions», Annual Conference of the Forschungsnetzwerk Alterssicherung (FNA). Radebeul/Dresden. 2002. 5–6 December.
- Chand S., Jaeger A.* Aging Populations and Public Pension Schemes // IMF Occasional Paper 147. Washington, DC, 1996. December.
- Diamond P.* A Framework for Social Security Analysis // Journal of Public Economics. 1977. Vol. 8. No. 3. P. 275–98.
- Disney R., Whitehouse E.* Pension Plan and Retirement Incentives // Pension Reform Primer Series. Social Protection Discussion Paper No. 9924. World Bank, Washington, DC, 1999.
- Feldstein M.* Social Security, Induced Retirement and Aggregate Capital Accumulation // The Journal of Political Economy. 1974. Vol. 82. No. 5. P. 905–926.
- Feldstein M.* Would Privatizing Social Security Raise Economic Welfare? // NBER Working Paper. 1995. No. 5281.
- Gonnot J.-P., Keilman N., Prinz C.* Social Security, Household, and Family Dynamics in Ageing Societies. Dordrecht, Boston: Kluwer Academic Publishers, 1995.
- Góra M.* Reintroducing International Equilibrium: Key Concepts and the Example of the New Polish Pension System // William Davidson Working Paper. 2004. No. 574.
- Hinrichs K.* Ageing and Public Pension Reforms in Western Europe and North America: Patterns and Politics // Paper presented at the conference «What future for Social Security? Cross-National and Multidisciplinary Perspectives». University of Stirling, Scotland. 2000. June 15–17.
- James E.* New Systems for Old Age Security: Experiments, Evidence, and Unanswered Questions // World Bank Research Observer. 1998. August.
- Kotlikoff L.* Privatization of Social Security: How It Works and Why It Matters // NBER Working Paper. 1995. No. 5330.

- Scherbov S. et al.* Demographic Aspects of Changes in the Soviet Pension System // IIASA WP-90-003. 1990. April.
- Scherer P.* Age of Withdrawal from the Labour Force in OECD Countries // Labour Market and Social Policy Occasional Papers No. 49. Paris: OECD, 2002.
- Social Security Programs Throughout the World – 1995 // Social Security Administration – Office of Research and Statistics. Research Report No. 64. SSA Publication No. 13-11805, 1997. July.
- Towards a Europe for All Ages – Promoting Prosperity and Intergenerational Solidarity // Communications from the Commission, Commission of the European Communities, Brussels, 1999. May 21.
- Turner J.* An Operational Framework for Pension Reform: Retirement Income Systems for Different Economic, Demographic and Political Environments. ILO, 1997.
- International Plan of Action on Ageing // United Nations. 1982.
(<http://www.un.org/esa/socdev/ageing/ageipaa.htm>)