

МЕТОДЫ АНТИКРИЗИСНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ

Соловьев А.К.* (Россия, г. Москва)

Аннотация. В статье рассматриваются критерии оценки финансовой устойчивости и эффективности пенсионной системы, как на текущий момент, так и в долгосрочной перспективе, а также методы, с помощью которых в пенсионной системе должна обеспечиваться реализация прав застрахованных лиц на пенсионное обеспечение. Страны с переходной экономикой, в том числе Россия, на протяжении трех десятилетий находятся в состоянии постоянного поиска эффективных механизмов управления государственной системой пенсионного обеспечения. Чтобы достичь целей рыночной пенсионной реформы, необходимо создать эффективный механизм управления всеми звеньями пенсионной системы в целом, который отвечает экономическим интересам каждого участника этой системы (застрахованного лица, страхователя, страховщика).**

Современная пенсионная система государства представляет собой совокупность экономических, организационных и правовых институтов, обеспечивающих формирование пенсионных прав застрахованных лиц, и реализацию накопленных пенсионных обязательств при наступлении страховых случаев в соответствии с Конституцией РФ, международными и российскими законодательными актами, трехсторонними соглашениями и коллективными договорами и иными документами, регламентирующими функционирование различных компонентов пенсионной системы.

В условиях становления рыночной экономики в пенсионной системе осуществлена перестройка на страховые принципы формирования пенсионных прав застрахованных лиц с целью обеспечения дифференцированной увязки размера государственной пенсии с трудовым стажем и заработком пенсионера, т.е. в зависимости от трудового вклада работника.

Целью пенсионной реформы является реализация ряда страховых принципов, которые должны сбалансировать на долгосрочную перспективу пенсионные права застрахованных лиц и обязательства государства по выплате пенсий и обеспечить решение задач:

- обеспечение долгосрочной финансовой устойчивости пенсионной системы;
- повышение реального размера пенсий

Для решения *текущих задач*:

- была проведена конвертация (денежная переоценка) накопленных застрахованными лицами и пенсионерами по состоянию на 1 января 2002г. пенсионных прав (в зависимости от продолжительности трудового стажа и величины заработной платы) и их преобразование в расчетный пенсионный капитал,
- изменена структура трудовой пенсий (все компенсационные выплаты, надбавки и повышения объединены в фиксированную выплату),
- в пенсионной формуле учитываются суммы страховых взносов, уплаченных в ПФР за застрахованное лицо, ожидаемая продолжительность периода выплаты пенсии,
- узаконена субсидиарная ответственность государства по всем обязательствам ПФР для обеспечения его текущей бюджетной сбалансированности.

* Соловьев Аркадий Константинович, доктор экономических наук, профессор Финансового университета, заслуженный экономист РФ, начальник Департамента актуарных расчетов и стратегического планирования Пенсионный фонд Российской Федерации.

** Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финансового университета 2017 года.

Для решения *долгосрочных задач* в обязательную пенсионную систему внедрены механизмы накопительного финансирования пенсий.

Таким образом, пенсионная реформа 2002 года радикально изменила институциональные основы пенсионной системы нашего государства, включая ее организационную структуру, экономические принципы и механизмы формирования пенсионных прав застрахованных лиц, расчет объема государственных обязательств перед пенсионерами, правовые основы ее функционирования и др.

Однако демографический кризис и макроэкономическая неопределенность создают серьезные риски реализации намеченных институциональными концепциями финансовой обеспеченности государственных пенсионных обязательств. Так, в частности, под влиянием глобального экономического кризиса 2008–2009 гг. и последовавшего за ним бюджетного кризиса 2014–2016 гг. в нашей стране оказалось под угрозой срыва выполнение определенных правительственной Стратегией долгосрочного развития пенсионной системы целевых ориентиров по ключевым параметрам государственного пенсионного обеспечения: повышение реального размера страховой пенсии к 2030г. (до уровня 2,5–3 ПМП) и укрепление финансовой независимости пенсионного бюджета (сокращение федерального трансферта). Вместо указанных целевых параметров уровень жизни пенсионеров вследствие кризисных процессов не повысится, а будет неуклонно снижаться, и к 2030 г. не превысит 1,2 ПМП (против 1,8 ПМП в 2014 года).

В результате, не будут реализованы базовые страховые принципы формирования современной пенсионной системы:

- условия долгосрочной финансовой самостоятельности бюджета ПФР,
- экономический механизм, обеспечивающий эквивалентность пенсионных прав застрахованных лиц и государственных пенсионных обязательств (коэффициент замещения);
- не обеспечена государственная гарантии минимального уровня жизни пенсионеров.

Останется нереализованным механизм финансового участия самозанятых категорий в формировании собственных пенсионных прав и доходов ПФР, что обрекает эти категории пенсионеров в будущем на низкий уровень материального обеспечения.

Критическими демографическими параметрами являются следующие: за последние 20 лет средний возраст населения вырос на 4 года, коэффициент старения – на 1,3 процентных пунктов. В результате, население России характеризуется по международной шкале как высокий уровень демографической старости (а женское население – очень высокий). Закономерно, что возрастает показатель «демографической нагрузки» (соотношение работающих и пенсионеров).

В таких условиях обеспечить сбалансированность пенсионной системы за счет собственных средств можно только увеличением тарифа страховых взносов (необходимый тариф составляет 36–38% против нынешнего 22%+10%) либо увеличением целевого трансферта на покрытие недостатка средств на выплату текущих бюджетных обязательств.

Таким образом, без государственного регулирования макроэкономической и демографической ситуации долгосрочная финансовая стабилизация системы обязательного пенсионного страхования (ОПС) практически невозможна.

Исходя из экономической сущности страховой пенсионной системы, которая заключается в *эквивалентности пенсионных обязательств страховщика* (независимо от способа страхового обеспечения – распределительного или накопительного) накопленным *пенсионным правам каждого застрахованного лица* (или группы застрахованных лиц) предлагаются следующие критерии оценки реализации страховых принципов в пенсионных системах:

- долгосрочная (а не только текущая) финансовая сбалансированность пенсионной системы в целом,
- эквивалентность пенсионных обязательств пенсионным правам каждого застрахованного лица,
- гарантия минимального уровня материального обеспечения застрахованных лиц в пенсионной системе.

В мировой практике известны различные способы регулирования пенсионных прав застрахованных лиц и перераспределения пенсионных обязательств между ними:

- индивидуально-накопительные,
- солидарно-распределительные,
- корпоративно-распределительные,
- регионально-распределительные и др.

Выбор и обоснование конкретных страховых механизмов в пенсионной системе зависят от национальной пенсионной политики.

В условиях финансового кризиса и ужесточения бюджетно-финансовой политики пенсионная система рассматривается должна рассматриваться как один из базовых факторов устойчивости долгосрочного развития экономики и гарантии социальной стабильности, а не инструмент регулирования сбалансированности госбюджета текущего планового периода. Поэтому пенсионная реформа должна быть направлена на повышение эффективности не только отдельных составных элементов, но и всей пенсионной системы. Для этого необходимо установить целевые ориентиры реформы, которые интегрировали бы как институциональные, так и параметрические характеристики.

Эффективность пенсионной системы оценивается рядом параметров. Во-первых, она оценивается с институциональной позиции: насколько она выполняет свою главную функцию – реализует экономические интересы застрахованных лиц – пенсионеров. Во-вторых, она должна оцениваться как составная часть макроэкономической системы государства (с позиции влияния на экономику, в частности, насколько она обременительна для государственного бюджета), т.е. общеналоговая нагрузка. В-третьих, эффективность пенсионной системы должна учитывать интересы страхователей, т.е. насколько она обременительна для так называемого бизнеса и содействует его инновационному развитию (в частности, отдельных секторов бизнеса, отдельных регионов и т.п.).

Первая проблема – эффективность пенсионной системы как институциональной формации. Пенсионная система включает в себя трех участников: страхователей, страховщиков и застрахованных лиц, которые имеют объективные экономические антагонистические интересы: то, что эффективно для одного участника, неизбежно оказывается неэффективным для других. Поэтому оценивать эффективность пенсионной системы можно только с позиции оптимизационного компромисса экономических интересов всех участников пенсионной системы. Однако, при этом безусловным приоритетом является реализация экономических интересов застрахованных лиц – как главной функции пенсионной системы [1, с. 31].

Кроме того, пенсионная система должна рассматриваться как макроэкономическая система с определенными социальными ограничениями. Если же она подчинена политическим, конъюнктурным интересам, то говорить об эффективности бессмысленно.

Критерий эффективности для застрахованного, который применяется в западной практике – «достойный» уровень материального (денежного) обеспечения при наступлении страхового случая (старость – инвалидность – потеря кормильца) необходимо формализовать и количественно измерить понятие достойный уровень. До сих пор в нашей стране точка отсчета «достойного» уровня материального обеспечения, как и до пенсионной реформы, рассматривается только как прожиточный минимум.

Однако этот показатель прожиточный минимум должен быть адаптирован к рыночным условиям, когда в него должны включаться платная медицина, налоги, страховки, социальные услуги и т.п. Иными словами, современная потребительская корзина для пенсионера, из которой рассчитывается прожиточный минимум пенсионера (ПМП), ничего этого не учитывает.

Отечественная практика показывает, что оценка материального обеспечения пенсионеров через соотношение пенсии с ПМП не может дать объективной и всесторонней характеристики эффективности пенсионной системы. Для этих оценок на Западе применяется другой показатель – коэффициент замещения пенсией утраченного дохода/заработка. Этот показатель в настоящее время может рассматриваться как наиболее комплексная характеристика эффективности пенсионной системы с позиции главного ее участника – застрахованного лица.

Критерий «эквивалентности» пенсионных прав и государственных обязательств должен определяться целевыми ориентирами развития конкретной пенсионной системы. При этом внешними ограничителями должна выступать зависимость от демографической и экономической ситуации в стране, которые ставят рамки экономического механизма функционирования пенсионной системы.

Для конкретных демографических и макроэкономических условий на весь страховой пенсионный период после реформы (до 2070 г.) актуарно обоснованы несколько различных, как правило, альтернативных целевых ориентиров формирования экономического механизма функционирования пенсионной системы, в частности:

1. на достойный уровень страховой пенсии в зависимости от зарплаты и стажа (гарантия коэффициента замещения утраченного заработка).
2. на ограничение нагрузки страхователей («нагрузки на бизнес»).
3. на гарантирование минимального уровня пенсий, т.е. ликвидацию бедности пенсионеров.

Большинство наших работников получают заработную плату ниже средней зарплаты в экономике, и для них в действующей системе принципиально невозможно зарабатывать пенсии на уровне минимальных международных стандартов. Поэтому для зарабатывания 40%-ого коэффициента замещения 15-летнего трудового стажа недостаточно, в то время как в России все более значительная доля пенсионеров по старости, инвалидности и по случаю потери кормильца не могут выработать рекомендуемую МОТ нормативную продолжительность стажа для формирования даже минимальных страховых пенсионных прав.

Актуарные исследования показывают, что завершающая стадия пенсионной реформы в нашей стране должна быть направлена на приведение в соответствие институциональных основ пенсионной системы функциям, которые выполняет пенсионное обеспечение в социальном государстве. Однако, для эффективного выполнения этих функций должны быть созданы объективные внешние к пенсионной системе условия: макроэкономические и демографические).

Для достижения социально приемлемого уровня пенсионного обеспечения новые законодательные нормы предусматривают:

- усиление экономических инструментов стимулирования, в первую очередь, наемных работников и других категорий занятого в народном хозяйстве населения к личному участию в формировании собственных пенсионных прав;
- создание стимулов для среднего класса участия в корпоративных и частных пенсионных системах,
- усиление госбюджетного – целевого трансфертного – регулирования и непосредственного участия государства в гарантировании финансовой обеспеченности выплаты всех видов пенсий.

Главными индикаторами достижения главной стратегической цели – по уровню материального обеспечения пенсионеров нормативно установлены:

- доведение среднего размера трудовой пенсии по старости до 2 ПМП в 2020 г., и 2,5 ПМП в 2030 г. (против 1,7 ПМП в 2014г.);
- обеспечение общепринятых МОТ и ОЭСР уровней замещения трудовой пенсией утраченного заработка, т.е. 40%-ного коэффициента замещения в период 2018–2020 годов.

Для обеспечения другой стратегической цели пенсионной реформы – сбалансированности и долгосрочной финансовой устойчивости пенсионной системы – законодательные нормы предусматривают:

- диверсифицировать тарифную политику для различных профессиональных, демографических и доходных групп населения,
- установить системы бюджетной поддержки уровня страховой нагрузки для субъектов экономической деятельности,
- трансформировать современный двухуровневый экономический механизм формирования пенсионных прав в трехуровневый с соответствующим развитием трехуровневой модели пенсионной системы (солидарной, корпоративной, индивидуально-накопительной),

- вывести из солидарно-страховой системы перераспределения пенсионных прав наиболее критичные – нестраховые – институциональные подсистемы: досрочные механизмы формирования пенсионных прав, льготные/нестраховые – доплаты/выплаты и др.;
- продолжить политику компенсации за счет трансфертов федерального бюджета выпадающих доходов солидарно-распределительной части пенсионного бюджета текущего периода по причине изъятия части страховых взносов на формирование индивидуально-накопительных пенсионных прав будущих пенсионеров,
- создать экономические условия и стимулы для оптимизации пропорций накопительного и распределительного сегментов пенсионной системы.

Все эти факторы и условия функционирования пенсионной системы должны получить объективное отражение в теоретических положениях современного пенсионного обеспечения.

Для реализации указанных целей приняты основная часть нормативных документов, и определены сроки и институциональные контуры решения ряда наиболее социально противоречивых задач: отработка экономических инструментов формирования корпоративных пенсионной систем, создание эффективных стимулов развития пенсионных накоплений, проблемы «досрочников» и «бюджетников», вовлечение самозанятых категорий населения путем унификации тарифной политики и многое др.

Однако пенсионная система любой страны, как и России, является неотъемлемой и зависимой частью как макроэкономики (глобальной и национальной), так и социально-демографических факторов, опять же глобальных и национальных.

Эффективная система государственного управления пенсионным обеспечением управления должна гарантировать с одной стороны, долгосрочную сбалансировать доходов и расходов пенсионной системы, а с другой стороны – привести в соответствие пенсионные права, сформированные застрахованными лицами в течение всей трудовой деятельности, с государственными обязательствами по выплате пенсий.

Другие параметры пенсионной системы, в частности, экономический механизм формирования пенсионных прав (солидарный или персонально-накопительный), условия и степень солидарного перераспределения, ограничения и требования участия в системе обязательного пенсионного страхования, гарантии корпоративных и индивидуальных пенсионных программ и др. должны рассматриваться как инструменты параметрической настройки. Поскольку все перечисленные и ряд аналогичных параметров функционирования пенсионной системы непосредственно зависят от «внешних» к пенсионной системе факторов: демографии, макроэкономики и социально-политической конъюнктуры.

Несмотря на глобальный финансовый кризис в России была продолжена реализация государственной стратегии по развитию пенсионной системы как части экономической системы страны. Однако, главные проблемы развития пенсионной системы на страховых принципах – хронический дефицит бюджета ПФР и снижение индивидуального коэффициента замещения утраченного заработка, на который начислялись страховые взносы, трудовой пенсией по старости – не могут быть полностью урегулированы внутри пенсионной системы без участия государства, т.к. являются производными в первую очередь от макроэкономической ситуации в стране.

Как показывает практика социально развитых государств, альтернативы государственной системы пенсионного страхования (ОПС) не существует. Однако система ОПС может иметь многообразные институциональные формы и экономические механизмы их реализации, которые четко ориентированы не только на задачи социальной политики государства, но и на объективный учет всех внешних факторов их реализации.

Поэтому важно обосновать общие методологические принципы стратегического управления пенсионной системой в условиях ее взаимоотношений с демографией и макроэкономикой, поскольку никакая даже самая идеальная пенсионная система не сможет обеспечить устойчивое материальное благополучие пенсионеров в условиях неблагоприятной демографической ситуации, несправедливой системы оплаты труда и неразвитого рынка трудовых отношений.

Глобализация экономических процессов в мире создает дополнительные проблемы долгосрочного стратегического планирования развития пенсионной системы России, обусловленные ее уникальной многофункциональностью, которая в свою очередь вытекает из институциональной природы сложившейся системы современного экономического механизма материального обеспечения различных категорий пенсионеров.

Вследствие этого современная пенсионная система непосредственно взаимодействует практически со всеми сегментами современного общества, начиная с макро- и микроэкономики, рынком труда, финансовым сектором и заканчивая демографией.

Поскольку участниками современной *страховой* пенсионной системы являются застрахованные лица (все население страны), страхователи (работодатели, плательщики страховых взносов), страховщики (государственные и негосударственные) и само государство – конституционного гаранта реализации всех пенсионных обязательств (федерального бюджета).

Критерий эффективности определяется исходя из оценки уровня такого возмещения, во втором исходя из соотношения дохода пенсионера с размером какого-либо установленного показателя, который должен гарантировать достойные условия жизни во время защиты от социальных рисков.

Если оценка государственных гарантий минимального уровня пенсионного обеспечения в России не вызывает споров и для нее, как правило, принято использовать соотношение размера пенсий с ПМП, то практическая реализация показателя эффективности страховой пенсионной системы является основной проблемой при проведении пенсионной реформы [2, с. 28].

Несмотря на установленные в Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации целевые ориентиры по достижению коэффициента замещения трудовой пенсией по старости не ниже 40% утраченного заработка при нормативном страховом стаже и средней заработной плате, в настоящее время в России нет общепризнанной методологии расчета коэффициента замещения.

Экономическая сущность коэффициента замещения вытекает из экономической сущности самой трудовой пенсии. Однако до сих пор нет методологической точности в определении объекта государственного пенсионного обеспечения, т.е. трудовой пенсии. По своей институциональной природе в системе рыночных производственно-трудовых отношений трудовая пенсия представляет собой способ материального обеспечения работника при наступлении нормативно установленных событий – страховых случаев. В международной нормативной практике, закрепленной в нормах Конвенции МОТ №102 «О минимальных нормах социального обеспечения (статья 26, п. 1) и Конвенции МОТ №128 «О пособиях по инвалидности, по старости и по случаю потери кормильца» (статья 15, п. 1), такими случаями признаны: старость, инвалидность и потеря кормильца.

Коэффициент замещения рассчитывается для пенсионеров, пенсия которым назначена в отчетном году, причем в расчете участвуют показатели пенсии, заработной платы и пособий на один и тот же временной интервал, т.е. на момент назначения пенсии.

Однако в отличие от отечественной практики применения этого показателя в аналитических целях международная практика его применения для сопоставлений требует приведения в соответствие сложившихся методов к общепринятым требованиям. Наиболее полно требования для международных сопоставлений уровня развития пенсионного обеспечения отражены в Конвенции МОТ №102.

Теоретически оценка эффективности страховой пенсионной системы в России определяется соотношением страхового возмещения при наступлении установленного страхового случая к размеру уплаченной страховой премии.

Однако наиболее распространенным в настоящее время является так называемый «солидарный коэффициент замещения», отражающий соотношение среднего размера пенсии к средней заработной плате в экономике. Для распределительной пенсионной системы этот показатель лишь формально отражает нагрузку пенсионной системы на занятое население. На практике на его динамику также оказывают влияние такие факторы, как изменение тарифа страховых взносов на ОПС и объема трансфертов федерального бюджета.

Расчеты коэффициента замещения страховой пенсии производятся для гипотетического типового получателя каждого вида пенсии по нормам пенсионного законодательства, действующего до 01.01.2015 года и законодательства, вступившего в силу в 2015 году, на основании статистических данных и прогнозных параметров развития пенсионной системы. Эти выводы обусловлены следующими причинами:

- замедлением темпов индексации пенсионных прав в связи с ростом численности пенсионеров;
- увеличением доли пенсионных прав, сформированных в накопительном компоненте, и вызванным этим фактом сокращением размеров назначаемых пенсий – уровень доходности от инвестирования ниже темпов индексации расчетного пенсионного капитала. Возврат накопительного тарифа (полностью или частично) в распределительную систему или существенное повышение доходности от инвестирования пенсионных накоплений, возможно, могли бы способствовать увеличению уровня замещения утраченного дохода.

Последняя причина оказывает влияние на все виды пенсии, а не только на выплаты по старости, поскольку тариф страховых взносов, направленных на страховую часть, выходящих на пенсию в 2030 году, ниже, чем у тех застрахованных лиц, пенсия которым будет назначена в 2015 году.

Для расчета коэффициента замещения типового получателя страховой пенсии применяется заработная плата наемного работника мужского пола, занятого квалифицированным ручным трудом. Как показали проведенные расчеты, брутто-коэффициент замещения трудовой пенсией по старости к 2015 году составит 59%, нетто-показатель – 51%, что выше минимальных норм, установленных Конвенцией МОТ №102 для данного вида выплат. При этом к 2030 году прогнозируется снижение брутто- и нетто-показателей до уровня 43% и 49% соответственно. Страховая пенсия (без ФБ) по старости обеспечивает только половину (21%) от установленного уровня коэффициента замещения. Даже вместе с фиксированной выплатой (ФБ) в 2015 году она не достигает 40% замещения (нетто-коэффициент замещения страховой пенсии по старости составит 38%).

Таким образом, условие включения в суммарный размер обеспечения типового получателя социальной пенсии его жены является необходимым для выполнения минимальных норм Конвенции МОТ №102. В настоящее время Россия соответствует нормативным требованиям, предусмотренным для ратификации Конвенции МОТ №102, выбирая в качестве круга защищенных лиц как работающих по найму, так и все население страны. При этом 40% коэффициента замещения достигается только в пенсионном наборе, из которого нельзя исключить выплаты, не являющиеся пенсиями [3,с.85].

Рассмотренные выше критерии оценки финансовой устойчивости и эффективности пенсионной системы, как на текущий момент, так и в долгосрочной перспективе должны обеспечивать, в первую очередь, реализацию прав застрахованных лиц на пенсионное обеспечение.

В этой связи одной из приоритетных задач современной фундаментальной и прикладной научной мысли заключается в разработке эффективных институциональных инструментов, регулирующих долгосрочную устойчивость пенсионной системы России, для достижения цели достойного материального обеспечения граждан в случае утраты трудоспособности (при наступлении старости, инвалидности или потере кормильца). Все дальнейшие меры по развитию государственной пенсионной системы должны быть направлены на выработку адекватного экономического механизма, способного решить эти проблемы.

Список литературы

- [1] Соловьев А.К. Институциональные основы рыночной пенсионной реформы. – М.: Мир новой экономики, 2013. №3–4. – С. 28–36.
- [2] Соловьев А.К. Реформа пенсионной системы Российской Федерации: проблемы и решения. – М.: Экономика и управление: проблемы и решения, июль 2014. №7 (31). – С. 26–31.
- [3] Соловьев А.К. Экономическая сущность коэффициента замещения пенсией утраченного дохода и проблемы применения его в России. – М.: Проблемы прогнозирования, 2014. №2 (143). – С. 77–91.