

РЕФОРМЫ И НОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ

Н.Н. Абакумова, А.С. Волкова

Новосибирский университет экономики
и управления – «НИНХ»

E-mail: estr@nsaem.ru

В статье рассмотрены итоги реформы и проблемы пенсионной системы. Авторы предлагают усилить связь реформы с регулированием социально-трудовых отношений, контролем государства за исполнением законов и повышением социальной ответственности бизнеса.

Ключевые слова: реформа пенсионной системы, финансовая стабильность пенсионной системы, страховые взносы, валоризация, социально-трудовые отношения.

Система пенсионного обеспечения в России реформировалась неоднократно. «И тем не менее более несправедливой пенсионной системы нет, пожалуй, ни в одной из цивилизованных стран»¹.

Реализация принципа справедливости пенсионной системы снизит социальную напряженность, проблемы и социальные риски в обществе. Несмотря на то что пенсионная система охватывает в основном лиц, вышедших из трудового возраста, она напрямую отражается на трудовых отношениях. Для России это очень важно, так как в настоящее время социально-трудовые отношения также находятся в состоянии реформирования. Если в ходе пенсионной реформы не будет повышена зависимость уровня пенсионного обеспечения от трудовой активности работника, уровня его заработной платы, значимости, сложности

и условий труда, это явно отразится на его мотивации, социальной активности и эффективности труда. Работник должен видеть, что его пенсия адекватна его трудовой отдаче.

Реформа системы пенсионного обеспечения, стартовавшая в 2002 году, ставила перед собой ряд задач, направленных на повышение справедливости пенсионного обеспечения.

Одна из основных – усиление страховых принципов в пенсионном обеспечении. Необходимо было закрепить ответственность работника за свою будущую пенсию и установить связь между ее размером и реальным трудовым вкладом. Отсутствие такой связи в системе распределительного типа было одним из наиболее явных ее изъянов. Реформа заложила страховые механизмы в пенсионной системе, но после 2005 года доля страховой части в общем размере трудовой пенсии имеет тенденцию к сокращению, в то время как

¹ Ройк В. Эволюция пенсионных систем: мировые тенденции и опыт России. // Человек и труд. – 2008. – № 9. – С. 25.

базовая – к росту, что означает возврат к системе социального обеспечения и снижению дифференциации размера пенсий в зависимости от трудового вклада.

Другая важная задача – обеспечение достойного размера пенсий. На 1 квартал 2009 года средний размер пенсий превышал прожиточный минимум пенсионера лишь на 14 %, коэффициент замещения составлял 26,5 %². После валоризации средняя пенсия может повыситься до двух прожиточных минимумов. Таким образом, приближение величины пенсий хотя бы к уровню 1990 г., когда средняя пенсия составляла 2–3,4 прожиточного минимума (60–70 % от средней заработной платы по стране), в условиях сегодняшней реформы откладывается на неопределенное время³.

Новая пенсионная система должна была ослабить зависимость системы от демографического фактора. Но созданные институты базовой и страховой пенсии по-прежнему строились на принципе солидарности поколений. Регулярные выплаты накопительной составляющей должны начаться лишь с 2022 г.

Нерешенной осталась и проблема профессиональных пенсионных систем. До сих пор не принят законопроект, регламентирующий вопросы пенсионного обеспечения в связи с особыми условиями труда.

Введение накопительной составляющей в системе пенсионного обеспечения преследовало своей целью вовлечение сбережений граждан в инвестиционный процесс. Однако часть населения, для которой накопительный элемент является обязательным, была ограничена. Развитие негосударственных пенсионных фондов идет

медленными темпами. Так на 30.09.2009 количество участников негосударственных пенсионных фондов в России составило 6 354 157 человек⁴, что составляет лишь 10 % от численности застрахованных в системе обязательного пенсионного обеспечения, негосударственную пенсию получают 1 217 771 человек, то есть примерно 3 % российских пенсионеров. Ограниченность допустимого инструментария и несовершенство требований для размещения пенсионных резервов не позволили создать достаточного объема долгосрочного кредитования в экономике.

Еще одной важной задачей, стоящей перед реформаторами в 2002 году, было сокращение теневого сектора экономики. Введение новой системы пенсионного обеспечения не сократило, а реструктурировало теневой сектор. Доля доходов, носящих неформальный характер, по-прежнему остается высокой.

Недостигнутыми остались и другие цели. Так, не решена такая цель реформы как всеобщий охват населения – не включенной в пенсионную систему остается, например, учащаяся молодежь.

Не решен вопрос обеспечения прозрачности и независимости пенсионной системы поскольку в ее регулировании сохраняется государственный монополизм. Основная часть пенсионных накоплений сосредоточена в государственной управляющей компании (ГУК), негосударственные пенсионные фонды не смогли создать конкурентной среды на этом рынке. Кроме того, растет доля бюджетных поступлений в пенсионный фонд.

Обеспечение финансовой стабильности пенсионной системы – ключевая цель

² Центральная база статистических данных. URL: <http://www.gks.ru/>

³ См.: Роиц В. Эволюция пенсионных систем: мировые тенденции и опыт России // Человек и труд. – 2008. – № 9. – С. 25.

⁴ Пенсии. – Пенсионное обеспечение в России. НПФ, пенсионные фонды. URL: <http://nrf.investfunds.ru/>

реформы 2002 года также не была достигнута. Согласно оценкам экспертов и актуарным прогнозам дефицит бюджета ПФР будет только увеличиваться.

Таким образом, можно сделать вывод, что запущенная в 2002 году пенсионная реформа была провалена, и на сегодняшний день можно очертить круг проблем, наиболее остро вставших перед пенсионной системой.

С 1 января 2010 г. стартовал новый этап пенсионной реформы, вступили в силу два законопроекта, направленные на дальнейшее совершенствование пенсионной системы в интересах граждан страны. Основной целью всех преобразований является повышение пенсионного обеспечения нынешних и будущих пенсионеров. Для достижения этой цели предполагается реализовать ряд мероприятий.

С первого января 2010 года отменен ЕСН и **введены страховые взносы**. Цель – повышение пенсий. Вместо ЕСН работодатели будут уплачивать страховой взнос, который будет распределяться между внебюджетными социальными фондами. В 2010 году взнос останется на уровне 26 % от ФОТ, а с 2011 станет 34 % из них 26 % – в ПФР. Администрировать взносы будет ПФР.

Была установлена **верхняя планка годового заработка** с которой уплачивались страховые взносы в размере 415 тыс. руб. в год. Свыше этого размера страховые взносы не будут взиматься.

Одно из нововведений – **объединить страховую и базовую часть пенсии** и финансировать их за счет страховых взносов, поступающих от работодателей в бюджет ПФР. Объединение является прямым следствием ликвидации с 2010 года ЕСН, из которого формировалась базовая часть

пенсии, и переходу к уплате прямых страховых взносов в ПФ.

Объединение изменит **условия индексации** пенсии. Если ранее уровень повышения базовой части зависел от уровня инфляции, а страховой – от уровня роста средней заработной платы в стране, то с 2010 года увеличение размера пенсии будет зависеть от уровня средней заработной платы в стране и доходов ПФ.

С 2010 года вводится **фиксированный базовый размер страховой части** пенсии. Он будет соответствовать размерам базовых частей трудовой пенсии, установленных на 31.12.2009 в зависимости от вида пенсии. Индексация фиксированного размера будет производиться постановлением Правительства в соответствии со средней заработной платой и доходами ПФР.

В 2010 году будет проведена так называемая **валоризация** – переоценка пенсионных прав граждан, приобретенных к 1 января 2002 года. Она представляет собой единовременное повышение расчетного пенсионного капитала на 10 % плюс один процент за каждый год трудового стажа, выработанного до 1 января 1991 года. Все последующие индексации будут применяться к уже новому «телу» пенсии.

Федеральным законом «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» от 17.12.2001 № 173-ФЗ (редакция от 27.12.2009) предусмотрены меры, стимулирующие **добровольный более поздний выход на пенсию**. Если при достижении пенсионного возраста и наличии 30 лет трудового стажа человек не станет обращаться за назначением пенсии, то его пенсионный капитал будет дополнительно увеличиваться на 6 % за каждый год. И наоборот «недобор» страхового стажа будет уменьшать пенсионный капитал

на 3 % за каждый год. Длительность требуемого страхового стажа будет увеличиваться ежегодно на один год, пока не достигнет нормативной величины – 30 лет в 2036 году. Переходный период нужен для адаптации данной нормы для тех, кто начал трудовую деятельность в 1990–2000-е годы.

24 июля 2009 года принят Федеральный закон № 213-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования”». Данным законом с 1 января 2010 года вводится новый вид социального обеспечения пенсионеров – **социальная доплата до регионального прожиточного минимума пенсионера**. Основной целью введения данного вида соцобеспечения является ликвидация бедности среди пенсионеров. Она распространяется на неработающих пенсионеров, проживающих на территории РФ, общая сумма материального обеспечения которых с учетом пенсии, социальных выплат (ЕДВ, ДЕМО и другие меры социальной поддержки граждан, установленных законодательством субъекта РФ в денежном выражении) меньше величины регионального прожиточного минимума пенсионера. Социальная доплата до прожиточного минимума пенсионера, установленного в субъекте РФ, может быть двух видов: федеральная или региональная. Если прожиточный минимум пенсионера в субъекте РФ,

где проживает гражданин, ниже прожиточного минимума пенсионера в целом РФ, то неработающему пенсионеру будет установлена федеральная социальная доплата. А если прожиточный минимум пенсионера в субъекте РФ выше прожиточного минимума в целом по РФ, то неработающему пенсионеру будет установлена региональная социальная доплата.

Федеральные социальные доплаты будут финансироваться из федерального бюджета, а выплату будет осуществлять территориальный ПФР. Региональные социальные доплаты будут осуществляться из бюджета субъекта РФ и органами социального обеспечения субъекта РФ.

Федеральным Законом № 182-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О негосударственных пенсионных фондах» и Федеральный закон «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации» приняты меры, направленные на повышение эффективности инвестирования средств накопительной части трудовой пенсии граждан, которые не воспользовались правом выбора управляющей компании или негосударственного пенсионного фонда и тех граждан, которые осознанно доверяют свои пенсионные накопления государственной управляющей компании. ГУК получила право формировать **два инвестиционных портфеля**: один – более рисковый или либеральный, в законе он получил название расширенного инвестиционного портфеля. Второй – более надежный, консервативный, который теперь называется портфелем государственных ценных бумаг.

Проведем сопоставление принятых правительством мер и проблем, наиболее остро стоящих на сегодняшний день перед пенсионной системой России.

Проблема	Нововведения
1. Низкий уровень и ожидаемое дальнейшее падение коэффициента замещения	Рост страховых взносов до 34 % Валоризация Стимулирование добровольного более позднего выхода на пенсию Расширение инвестиционного портфеля ГУК
2. Бедность среди пенсионеров. Средние размеры пенсии все еще ненамного превышают прожиточный минимум пенсионера	Доплаты до регионального прожиточного минимума Валоризация Рост страховых взносов до 34 %
3. Необходимость компенсации потерь, понесенных старшими поколениями в результате пенсионной реформы. Фактически эта проблема тесно связана с первой, поскольку проигравшими от реформы являются мужчины до 1963 г. рождения и женщины до 1972 г. рождения, т.е. основные получатели пенсий в 2010–2030 гг., когда достигает минимума коэффициент замещения	Валоризация
4. Крайне небольшой размер пенсии за счет обязательного накопительного элемента, который получают работники, выходящие на пенсию в 2022 и последующие годы	Расширение инвестиционного портфеля ГУК
5. Нерешенность вопроса о переходе средств с обязательных накопительных счетов в собственность застрахованных	вопрос обсуждается
6. Нерешенность вопроса с формированием профессиональных пенсионных систем	вопрос обсуждается
7. Налогообложение деятельности негосударственных пенсионных фондов, не стимулирующее добровольные накопления работодателей в пользу работников и физических лиц	вопрос обсуждается
8. Неразделенность социального обеспечения и пенсионного страхования	вопрос обсуждается
9. Усиление страховых принципов	вопрос обсуждается
10. Ослабление зависимости от демографического фактора	вопрос обсуждается
11. Сокращение теневого сектора экономики	вопрос обсуждается
12. Всеобщий охват населения	вопрос обсуждается
13. Обеспечение финансовой стабильности	вопрос обсуждается

Таким образом, можно сделать вывод, что меры, принятые правительством России, не решают всего спектра проблем, стоящих перед пенсионной системой. Кроме того, эффективность и правильность некоторых из предложенных мероприятий вызывают сомнения.

Наиболее остро стоит проблема увеличения налоговой нагрузки на работодателя. В 2010 году это коснется тех, кто раньше не платил ЕСН, применяя упрощенную систему налогообложения, или платил ЕСН на вмененный доход. Кроме того, было сокращено количество необлагаемых взносами выплат: компенсации за неиспользованный отпуск при увольнении, компенсации за тяжелую работу, работу с вредными и (или) опасными условиями труда (за исключением средств на выдачу работникам молока и т.п.).

С 2011 года будет повышен страховой взнос до 34 % для большинства категорий страхователей. А с 2015 года будут отменены все льготы. Все страхователи будут уплачивать взносы по одинаковым ставкам. Даже организации инвалидов. Рост налоговой нагрузки на ФОТ может вызвать снижение официального уровня занятости.

На наш взгляд, решение пенсионных проблем должно быть увязано с государственным регулированием всей системы социально-трудовых отношений и особенно – оплаты труда. В настоящее время государство в значительной мере снизило контроль за уровнем заработной платы, установив низкий уровень МРОТ, хотя основной источник поступлений в ПФР – страховые взносы от величины ФОТ. Вследствие низкого уровня средней заработной платы (порядка 15–20 тыс. руб.) и чрезмерной ее дифференциация по отраслям и категориям работающих, для основной массы

работающих, в том числе и для квалифицированной рабочей силы бюджетной сферы, страховые взносы будут невелики, значит и будущая пенсия – тоже. То есть работники не могут заработать сейчас на достойную жизнь, при выходе на пенсию их положение вряд ли изменится, что, конечно, отражается на их мотивации к труду. Чтобы защитить работника, необходимо, чтобы МРОТ составлял примерно 5ПМ, а удельный вес заработной платы в ВВП – не менее 35 %⁵. Чтобы покупательная способность пенсии соответствовала росту цен на товары и услуги, она должна составлять от 13 до 20 тыс. руб. в месяц⁶. Сейчас на этот уровень средней пенсии не выводит и валоризация.

Механизм формирования пенсии в РФ не учитывает специфику сложившихся социально-трудовых отношений: главенство прав работодателя в регулировании трудовых отношений, недоверие населения к государственным реформам, недостаточный уровень развития системы здравоохранения и отсюда состояние здоровья населения, особенно в предпенсионном возрасте. Отсюда: вряд ли значительная часть населения останется работать после достижения стажа 30 лет. Для приемлемого увеличения пенсии необходимо будет работать еще минимум лет пять, так как за три года увеличение пенсии не будет существенным. Согласится ли человек отодвинуть пенсию еще на три года в такой ситуации? Хотя для государства в условиях демографического провала ситуация с работающими пенсионерами весьма выгодна: заняты рабочие места, повышается уровень жизни.

⁵ Колин К. Оплата труда и национальная безопасность // Человек и труд. – 2009. – № 1. – С. 25.

⁶ Моисеев В. Старость не должна ассоциироваться с бедностью // Человек и труд. – 2009 – № 7. – С. 39.

Негативную роль помимо низкой заработной платы значительной доли работающих и соответственно малых размеров пенсионных взносов играет и деформированный рынок труда (высокая занятость в теневом секторе) и существенное отставание индексации пенсий от темпов роста заработной платы. Итог – слабая мотивация работников и работодателей к уплате взносов в пенсионный фонд⁷. Связано это с тем, что работник живет сегодняшним днем, а работодателю это выгодно.

Действующая система расчета пенсий остается труднодоступной, непонятно, что является главным для работника: уровень заработной платы, величина перечисленных взносов или стаж работы. При этом все эти критерии в России зависят от поведения работодателей: захочет ли он платить высокую заработную плату (при этом «вбелую»), перечислять взносы, заводить на работника трудовую книжку. В этой ситуации государство оказывается на стороне работодателя, установив низкий порог МРОТ – 4330 руб., а региональные власти незначительно его повышают.

Формально ответственность за нарушение трудовых прав установлена несколькими законодательными актами (по законодательству ТК РФ, НК, административный кодекс, УК РФ). Но власть активно контролирует исполнение этих законов только в условиях кризиса. Однако невыплаты зара-

ботной платы и неперечисления в ПФ имеют место быть.

Если государство реально нацелено проводить социально справедливую политику в области пенсионного обеспечения, следует более ответственно подойти к регулированию социально-трудовых отношений и повысить роль труда в развитии экономики. Здесь следует шире использовать социальное партнерство, формировать социальную ответственность бизнеса перед государством. Экономика страны, где пятая часть населения живет на низкую пенсию, половина работающих – на низкую заработную плату, а у работающих снижена мотивация к труду – не может развиваться успешно.

Литература

Калин К. Оплата труда и национальная безопасность // Человек и труд. – 2009. – № 1. – С. 24-28.

Моисеев В. Старость не должна ассоциироваться с бедностью. // Человек и труд – 2009 – № 7. – С. 37-41.

Роик В. Эволюция пенсионных систем: мировые тенденции и опыт России. // Человек и труд. – 2008. – № 9. – С. 25-28.

Пенсии – Пенсионное обеспечение в России, НПФ, пенсионные фонды – Investfunds.RU. URL : <http://npf.investfunds.ru/>

Центральная база статистических данных. URL : <http://www.gks.ru/dbscripts/Cbsd/DBI-net.cgi#1>.

⁷ Роик В. Эволюция пенсионных систем: мировые тенденции и опыт России // Человек и труд. – 2008. – № 9. – С. 25.