

Завершился третий год функционирования обновленной пенсионной системы. Результаты нововведений в этой сфере пока не дали ожидаемого результата. В последнее время обострились дискуссии по оценке достигнутого и перспектив развития пенсионного страхования. Редакция «ПФИ» активно участвует в этой дискуссии, предоставляя возможность квалифицированным экспертам изложить свою точку зрения по актуальным вопросам пенсионной реформы. В данном выпуске журнала публикуются фрагменты главы «Проблемы систем социальной защиты в России» из новой книги Егора Гайдара «Долгое время. Россия в мире. Очерки экономической истории», которая готовится к печати в издательстве «Дело».

В России работа, связанная с глубокой пенсионной реформой, началась в 1995 году.¹ В 1997 году основные

ДОСТИЖЕНИЯ И ПРОБЛЕМЫ РОССИЙСКОЙ ПЕНСИОННОЙ РЕФОРМЫ

контуры пенсионной реформы были выработаны и одобрены правительством. Однако из-за политических причин (отсутствие поддержки парламентского большинства) к практическому проведению реформ удалось приступить только в 2001–2002 годах.

Принятые в 2001–2002 годах решения заменили доставшуюся в наследство от Советского Союза и первого постсоветского десятилетия распределительную систему, в рамках которой пенсионные права были слабо связаны с трудовым вкладом и предшествующими отчислениями в пенсионный фонд, конструкцией, включающей:

- 1) минимальную плоскую социальную пенсию, гарантируемую всем российским гражданам по достижении пенсионного возраста, финансируемую за счет социального налога;
- 2) условно-накопительную компоненту – дополнительные выплаты, превышающие гарантируемую минимальную пенсию; в рамках данной компоненты пенсионные права четко зависят от объема предшествующих отчислений;
- 3) собственно накопительную часть пенсионной системы, где происходит реальное аккумуля-

рование средств на индивидуальных счетах граждан (в 2002 году на эти цели были направлены отчисления в размере 2% выплачиваемой заработной платы, к 2006 году этот размер должен быть увеличен до 6%). Граждане имеют право самостоятельно выбрать – хранить им пенсионные накопления в государственном Пенсионном фонде или в одном из лицензированных государством негосударственных пенсионных фондов.²

Хотя некоторые важные проблемы остались неурегулированными (перестройка системы профессиональных пенсий, связанных с особыми условиями работы, изменения в законодательстве о негосударственных пенсионных фондах и т.д.), принятые решения позволили повысить устойчивость пенсионной системы, подготовиться к тем проблемам, с которыми стране придется столкнуться с конца текущего десятилетия. Был сделан шаг в правильном направлении, но это именно первый шаг, не решающий совокупности долгосрочных проблем.³

Расчеты показывают, что при сохранении в неизменном виде

¹ Первая системная работа, в которой была сформулирована концепция пенсионной реформы, начавшейся в России в 2001–2002 годах: Дмитриев М.Э. Альтернативные сценарии пенсионных реформ в России // Пенсионные фонды. 1996. № 4(8).

² По прогнозам, в рамках намеченной программы пенсионной реформы объем взносов в накопительную систему обязательного пенсионного страхования возрастет с 0,39% ВВП в 2002 году до 1,71% ВВП в 2030 году и 2,03% ВВП в 2050 году (см.: Clowes M.J. The Money Flood: How Pension Funds Revolutionized Investing. New York: John Wiley & Sons Inc., 2000).

³ К числу наиболее спорных элементов пенсионной реформы в России можно отнести выбор Внешэкономбанка, по своему уставу одного из самых закрытых финансовых институтов страны, в качестве агента, управляющего большей частью средств обязательного накопительного пенсионного страхования.

сформированных в ходе реформы 2001–2002 годов контуров пенсионной системы стране во втором десятилетии текущего века придется столкнуться с проблемой выбора между повышением налогов на заработную плату, пенсионного возраста или снижением соотношения средней пенсии к средней заработной плате.¹⁴ Как показывает опыт, раннее внимание к долгосрочным проблемам пенсионной системы позволяет снизить социальные и экономические издержки, связанные с необходимостью ее серьезного изменения.

Сложившиеся в России уровни минимального возраста выхода на пенсию мужчин и женщин с учетом средней продолжительности жизни пенсионеров не являются беспрецедентно низкими. Средняя продолжительность предстоящей жизни после выхода на пенсию в России близка к этому показателю в постиндустриальных странах (табл. 12.6).

К концу XX в. коэффициент поддержки пенсионеров в России был на уровне более низком, чем в развитых постиндустриальных странах. Это было связано с низким пенсионным возрастом, распространением практики льготного пенсионирования. На протяжении первого десятилетия XXI в. в связи с последствиями демографической волны, связанной с падением рождаемости в ходе Второй мировой войны, отношение числа людей в трудоспособном возрасте к числу пенсионеров будет изменяться в благоприятную для проведения пенсионной реформы сторону. Выход из трудового возраста малочисленных возрастных когорт рождения начала 1940-х годов и вступление в трудовой возраст детей, родившихся у родителей послевоенного поколения – второй половины 1940–1950-х годов, гарантируют до 2007 года рост числа работников, приходящихся на 1 пенсионера. Лишь в

Таблица 12.6
Минимальный пенсионный возраст и средняя продолжительность жизни пенсионера в некоторых странах

Страна	Россия		США		Германия		Франция		Япония		Англия		Италия	
	м.	ж.	м.	ж.	м.	ж.	м.	ж.	м.	ж.	м.	ж.	м.	ж.
Минимальный возраст выхода на пенсию (годы)	60	55	65	65	65	65	60	60	65	65	65	60	64	59
Средняя продолжительность жизни пенсионера* после выхода на пенсию (годы)	14	23	16,3	19,2	15,6	19,3	20	26	17	21,9	15,6	22,8	15	24

* Ожидаемая продолжительность предстоящей жизни в возрасте выхода на пенсию.

Источник: <http://www.oecd.org>. OECD Statistical and Analytical Information on Ageing. Table 23; <http://unstats.un.org>. The World's Women 2000: Trends and Statistics. Table 3.A; <http://www.cdc.gov>. National Vital Statistics Report. Table 7; <http://www.destatis.de/basis>. Population, Life Expectancy; <http://www.statistics.gov.uk/STATBASE>. Population and Migration, Population, Life Expectancy.

2008 году начнется ускоряющийся рост нагрузки на работающих, связанный со вступлением в пенсионный возраст относительно многочисленных возрастных когорт послевоенной волны высокой рождаемости. Поэтому ключевое значение для выработки и реализации пенсионной реформы в России играет фактор времени. Если не реализовать радикальную стратегию пенсионной реформы, направленную на расширение доли накопительной части пенсионного страхования, форсированное развитие стимулируемых государством систем добровольного пенсионного страхования, Россия столкнется с теми же проблемами в этой области, которые сегодня стоят перед странами – лидерами экономического роста: очевидная невозможность сохранить контуры сложившейся системы пенсионного обеспечения и отсутствие финансовых ресурсов для ее глубокой реформы.

При закреплении норм поведения постиндустриального общества, снижении уровня алкоголизма, адаптации российского здравоохранения к задачам профилактики и лечения массовых неинфекционных заболеваний, как это и предполагалось в рассмотренных выше вариантах сценарного прогноза численности населения на долгосрочную перспективу, время предстоящей

жизни пенсионера после выхода на пенсию при неизменности пенсионного возраста увеличится. Вместе с долгосрочным сокращением численности трудоспособного населения такой благоприятный сценарий создает и новые проблемы пенсионной системы: необходимость увеличения возраста выхода на пенсию, что трудно реализовать в демократическом обществе со значительной долей пожилого населения.

Важнейшее направление изменений, позволяющих уйти от административного повышения возраста выхода на пенсию или по меньшей мере сделать эти изменения более мягкими, растянутыми по времени, – увеличение накопительной компоненты в пенсионной системе, усиление связанных с ней стимулов. При накопительной системе вопрос о минимальном пенсионном возрасте теряет остроту. Работающий обеспечивает средства для выплаты себе пенсии, ее уровень определяется накопленными взносами. Свобода выбора срока выхода на пенсию не создает дополнительной нагрузки на государственную пенсионную систему. Однако возможности дальнейшего наращивания накопительной компоненты в составе налогов на заработную плату, поступающих в пенсионную систему, ограничены ростом нагруз-

¹⁴ В рамках существующих демографических прогнозов, прогнозов макроэкономических показателей долгосрочная устойчивость российской пенсионной системы может быть обеспечена лишь при снижении средней ставки замещения с 33% в 2002 году до 25–29% в 2025 году и 23–25% в 2050 году. Об альтернативах, связанных с повышением минимального возраста выхода на пенсию, сокращением соотношения средней пенсии и средней заработной платы, см.: «Анализ финансовой устойчивости пенсионной системы: потенциальные эффекты снижения социального налога и других изменений». Круглый стол. ИЭПП. 25 февраля 2004 г.

Таблица 12.7
Число не доживающих до 55, 60 и 65 лет из 100 доживших до 20 лет
(Россия, 1965-1995 годы)

Год	Мужчины			Женщины		
	от 20 до 55 лет	от 20 до 60 лет	от 20 до 65 лет	от 20 до 55 лет	от 20 до 60 лет	от 20 до 65 лет
1965	19,6	26,8	37,1	8,1	11,6	17,2
1980	27,1	35,6	46,1	9,0	13,2	19,2
1995	35,9	46,0	57,2	11,7	16,6	23,5
2000	33,7	44,0	55,3	10,6	15,3	22,3

Источник: Вишневский А.Г., Андреев Е.М., Трейвиш А.И. Перспективы развития России: роль демографического фактора: Научные труды ИЭПП № 53 Р. М., 2003. С. 40. (<http://www.iet.ru/papers/53/WP53.pdf>).

Таблица 12.8
Доля наследования, или вклад умерших при разных пенсионных границах в условиях российской смертности соответствующих лет, %

Год	Мужчины			Женщины		
	55 лет	60 лет	65 лет	55 лет	60 лет	65 лет
1965	13,4	19,4	28,7	5,6	8,3	13,1
1970	15,8	22,4	31,6	5,8	8,7	13,3
1975	16,9	23,6	33,0	5,9	9,1	13,9
1980	19,1	26,4	36,1	6,4	9,7	14,8
1985	17,2	24,7	34,5	6,0	9,4	14,6
1990	16,1	23,4	33,3	5,3	8,5	13,4
1995	26,4	35,4	46,3	8,3	12,3	18,1
2000	24,2	33,4	44,4	7,3	11,2	17,2

Источник: Вишневский А.Г., Андреев Е.М., Трейвиш А.И. Перспективы развития России: роль демографического фактора: Научные труды ИЭПП № 53 Р. М., 2003. С. 41. (<http://www.iet.ru/papers/53/WP53.pdf>).

ки на распределительную часть пенсионной системы, обусловленную изменением соотношения числа пенсионеров и числа работающих. Возможно решение, позволяющее повысить роль стимулов, связанных с накопительной пенсионной системой, и ее значение в обеспечении адекватного уровня доходов пенсионеров: дополнение обязательных отчислений добровольными отчислениями работодателей и работников.

В рамках смешанной накопительной и распределительной пенсионных систем то, в какой степени отчисления, направляемые на финансирование накопительной части пенсии, воспринимаются как налог, во многом зависит от режима расходования этих средств. Чем большую свободу выбора имеет работник, чем более четко гарантированы права наследования накопительных пенсий, тем в большей степени отчисления в рамках пенсионной

системы являются не налогом, а налоговой льготой, формой оплаты, не облагаемой подоходным и социальным налогами. Для России проблема наследования прав на пенсионные отчисления обостряется тем, что значительная часть населения не доживает до возраста выхода на пенсию (табл. 12.7, 12.8).

Изменения пенсионного законодательства, обеспечивающие четкие и однозначные права наследников на средства, аккумулированные в рамках накопительной пенсионной системы (ее обязательной и добровольной частей), позволили бы создать дополнительные стимулы для работающих и работодателей без новых проблем для распределительной пенсионной системы.

Важнейшая долгосрочная проблема функционирования накопительной пенсионной системы – обеспечение ее устойчивости, в том числе устойчивости в условиях, характерных для постиндустриального

развития, быстрых изменений мировой экономической конъюнктуры. Для России, как и для многих стран догоняющего развития, эта проблема усугубляется масштабными колебаниями цен на энергетические и сырьевые товары, которые по меньшей мере в ближайшие десятилетия будут иметь значительный удельный вес в объеме экспорта и доходах бюджета, а также слабостью финансового сектора, низкой долей денег в ВВП, зависимостью инфляционных ожиданий и темпов инфляции от динамики валютного курса. Отсюда повышенные риски, связанные с вложением долгосрочных пенсионных накоплений в российские ценные бумаги. При благоприятном развитии страны они могут быть высокодоходными, но все же останутся недостаточно надежными.

Смысл пенсионной реформы в том, чтобы в условиях стареющего общества, высокой доли государственных обязательств в ВВП диверсифицировать риски, обеспечить надежность, долгосрочную устойчивость пенсионных систем.* Эффективность преобразований, направленных на формирование накопительной пенсионной системы, зависит от того, в какой мере пенсионные накопления диверсифицированы, не концентрируются в государственных ценных бумагах стран, внедряющих накопительную пенсионную систему. На первых этапах перестройки пенсионной системы в России добиться такой диверсификации не удалось. Это остается нерешенной стратегической задачей.

Колебания показателей мирового экономического роста в долгосрочном плане меньше, чем колебания темпов экономического роста отдельных стран. Диверсификация активов пенсионных фондов, расширение в их составе высоконадежных активов стран – лидеров постиндустриального

* Доля активов пенсионных фондов, инвестируемых за рубежом, в развитых странах составляет 17%. Это меньше, чем необходимо, чтобы обеспечить уровень диверсификации, позволяющий ограничить риски, связанные с колебанием темпов развития и показателей национальной экономики. Речь идет о феномене, который называют «привязанностью к дому». Пенсионные фонды во всем мире рассматривают вложения в национальную экономику как менее рискованные (см.: Iglesias A., Palacios R. Managing Public Pension Reserves: Evidence From the International Experience. Pension Reform. Primer Series, Social Protection Discussion Paper. World Bank, 2000).

развития позволяют снизить риски, связанные с их концентрацией в активах собственной страны. Принятое в России в 2002 году законодательство позволяет постепенно увеличивать долю иностранных активов, аккумулированных в системе обязательного накопительного пенсионного страхования, с 5 до 20% средств⁴¹. Повышение доли активов, вложенных в диверсифицированный портфель высоконадежных иностранных ценных бумаг, – необходимый шаг в обеспечении гарантий сохранности пенсионных средств, укреплении доверия населения к накопительной пенсионной системе.

То, что Россия на относительно раннем этапе развития смогла начать глубокую пенсионную реформу, позволило повысить шансы на обеспечение долгосрочной устойчивости пенсионной системы, улучшило перспективы ее развития в XXI в. Однако то, что в результате социалистической индустриализации процесс изменения возрастной структуры населения шел в России необычно быстро (см. гл. 10) в сочетании с низким возрастом выхода на пенсию (60 лет – для мужчин, 55 лет – для женщин), широким распространением категорий, имеющих право на досрочное пенсионирование, создает серьезные риски.

С учетом финансовых ограничений, невозможности масштабного финансирования распределительной пенсионной системы за счет общих доходов бюджета (см. гл. 11) и существенного ускорения наращивания доли накопительной компоненты в системе обязательного пенсионного

страхования возможным остается путь форсированного наращивания компоненты добровольного пенсионного страхования. Так, в США фактор, повышающий долгосрочную устойчивость пенсионной системы, – развитие ее частной компоненты. В 1962 году 18% лиц в возрасте, превышающем 65 лет, получали частные пенсии. К 1990 году их доля достигла 44%. Доля доходов, получаемых из данного источника, составляла в 1990 году 18%⁴².

К настоящему времени роль независимых пенсионных фондов в экономике России остается скромной. Число их участников, по данным на 1 июля 2003 года, составило 5 млн. человек. По итогам 2003 года доля накопленных в них резервов составляет лишь 0,7% ВВП⁴³.

Существенным препятствием к быстрому развитию добровольного пенсионного страхования являются решения, принятые в ходе налоговой реформы 2000–2001 годов⁴⁴. Налоговые льготы для систем добровольного пенсионного страхования – распространенная мировая практика. Различаются их формы: от льгот по уплате подоходного налога и других форм обложения заработной платы с последующим налогообложением пенсионных доходов, получаемых в рамках системы добровольного страхования, до систем, в которых взносы в фонды добровольного пенсионного страхования облагаются налогом, а выплаты освобождаются от подоходного налога, как и от других налогов на фонд заработной платы.

В России в рамках налоговой и пенсионной реформ была вы-

брана модель, при которой предусматривалось освобождение выплат в фонды добровольного пенсионного страхования от налогов, но в крайне ограниченных пределах (до 2 тыс. руб.). Впоследствии эта норма была повышена до 5 тыс. руб.⁴⁵

Основанием для этих решений было стремление уйти от использования схем добровольного пенсионного страхования для уклонения от налогообложения. Опыт применения введенной в 2001–2002 годах системы показал, что установление жесткого верхнего предела сумм пенсионных отчислений, освобождаемых от налогов, неоправданно. Фиксация же предела таких освобождений, как доли облагаемого налогом дохода, будет стимулировать легализацию заработной платы, способствовать развитию системы добровольного пенсионного страхования, повышению долгосрочной устойчивости пенсионной системы.

С точки зрения повышения заинтересованности высокодоходных групп населения в формировании пенсионных накоплений нет смысла и в сохранении количественного ограничения масштабов ежегодных пенсионных накоплений в рамках системы обязательного пенсионного страхования (17 870 руб. в год)⁴⁶. Логичным шагом в развитии пенсионной реформы было бы освобождение от уплаты единого социального налога той же доли доходов в случае ее перечисления на цели добровольного пенсионного страхования⁴⁷.

⁴¹ Инвестиции в иностранные ценные бумаги в 2004–2005 годах могут составлять до 5% инвестиционного портфеля. До 2010 года эта квота будет увеличиваться до 20% (см.: Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 111-ФЗ «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации» (п. 4 ст. 28, п. 2 ст. 41, ст. 43)).

⁴² Хинц Р. Частные пенсии США и их регулирование // Пенсия. 1997. № 12. С. 54.

⁴³ Кокорев Р.А., Трухачев С.А. Регулирование негосударственных пенсионных фондов: сопоставление российской практики и мирового опыта // БЭА: Информационно-аналитический бюллетень. 2003. № 50. С. 6, 10.

⁴⁴ Должен признать: с активным участием автора этих строк.

⁴⁵ Федеральный закон № 163-ФЗ от 8 декабря 2003 г. «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах и сборах».

⁴⁶ См. п. 2 ст. 22 Федерального закона № 167-ФЗ от 29 декабря 2000 г.

⁴⁷ «О внесении изменений и дополнения в Закон Российской Федерации «О государственных пенсиях в Российской Федерации».

⁴⁸ Кокорев Р.А., Трухачев С.А. Регулирование негосударственных пенсионных фондов: сопоставление российской практики и мирового опыта // БЭА: Информационно-аналитический бюллетень. 2003. № 50. С. 22.