

Государство и пенсионная реформа

А. И. Федотов

В статье обсуждаются роль и задачи государства в процессе проведения пенсионной реформы.

Исследование процесса проведения пенсионной реформы позволили выявить ряд серьезных просчетов, негативно влияющих на работу пенсионной системы в целом. Устранение этих недостатков возможно в случае, когда государство возьмет на себя ответственность за проведение пенсионной реформы.

Введение

Ситуацию, сложившуюся в ходе проведения пенсионной реформы, можно рассматривать как результат, который позволяет сделать правильные выводы и произвести необходимую корректировку последующих действий.

При разработке программы реформы государство должно четко определить уровень гарантий и ответственности, которые оно может взять на себя в процессе пенсионного обеспечения своих граждан.

Задачей государства в вопросе пенсионного обеспечения являются обеспечение условий для формирования соответствующих пенсионных накоплений и обеспечение некоторого минимального уровня пенсий [3].

Одновременно должно быть обеспечено выполнение государством всех принятых на себя обязательств перед теми, кто уже не может влиять на уровень своего обеспечения в старости, — нынешними пенсионерами, в том числе проведение опережающей по сравнению с инфляцией индексации пенсий.

Задачи государства в пенсионной реформе

В процессе проведения пенсионной реформы государство должно решить следующие задачи:

1. Обеспечить гарантированный минимальный уровень пенсионного обеспечения для любого гражданина России независимо от уровня его доходов.

2. Создать условия для формирования населением достаточных пенсионных накоплений, как путем введения обязательных платежей, так и путем развития пенсионного самообеспечения граждан на основе стимулирования социального партнерства и индивидуальной инициативы.
3. Обеспечить полное выполнение обязательств государства перед нынешними пенсионерами, включая опережающую по сравнению с инфляцией индексацию пенсий.

Основные предложения заключаются в следующем:

- распределительная система сохраняется как уравнительная, она должна обеспечивать социальный минимум (первый уровень пенсионной системы); источник ее финансирования, либо специальный пенсионный налог, либо общие доходы бюджета;
- второй уровень образует обязательная страховая накопительная система, финансируемая либо за счет работодателя и работника, либо только за счет работника (это вопрос не столько экономический, поскольку при уплате страховых взносов работодателем эти взносы объективно становятся для него частью цены труда, сколько социальный, политический и психологический);
- третий уровень — добровольное пенсионное страхование как за счет работодателя (корпоративные пенсионные программы), так и за счет самих работников.

Накопительная пенсионная система должна быть отделена от распределительной. Последняя остается за государством, но ее масштабы и значение должны постепенно снижаться. А накопительная система в обоих направлениях, как обязательная, так и добровольная, должна реализовываться через частные финансовые институты. Конечно, при серьезном регулировании и контроле со стороны государства.

Для эффективного достижения поставленной цели и проверки полученных результатов реформы необходимо установить три обязательных параметра:

- а) прожиточный минимум пенсионера. Выплата пенсии такого размера должна производиться из бюджета каждому гражданину, не получающему других видов государственных пенсий (базовая пенсия);
- б) пенсия, соответствующая коэффициенту замещения 40 % (в сумме с базовой), причем не как отношение размера средней пенсии по России к размеру средней заработной платы, а для каждого пенсионера в отдельности. Формирование такой пенсии должно обеспечиваться системой обязательного пенсионного страхования (для некоторого установленного законодательно модельного режима

накопления, аналогичного принятому в Конвенции Международной организации труда понятию «типичного получателя»).

- в) общая сумма пенсионных выплат, соответствующая коэффициенту замещения 75 %. Формирование такого размера пенсионных выплат в дополнение к первым двум должно обеспечиваться системой добровольного пенсионного страхования. Указанный размер коэффициента замещения (также для модельного режима накопления) должен явиться ориентиром для формирования системы налоговых льгот, устанавливаемых для различных видов ДПС и стимулирующих участие в них работодателей и самих работающих.

Такой подход позволяет рассматривать пенсионную систему в комплексе, как единое целое. Рассмотрим подробнее эти параметры.

Социальный минимум

Понятие гарантированного минимального уровня пенсий фактически уже введено в действующей пенсионной системе. В законе о трудовых пенсиях эта величина (минимальная сумма страховой и базовой частей) была установлена на уровне 660 рублей. После повышения размера базовой пенсии до величины 900 рублей, минимальная сумма устанавливаться перестала, функции гарантированного минимального уровня пенсионного обеспечения полностью перешли к базовой части трудовой пенсии. [1]

Задача повышения гарантированного минимального уровня пенсионного обеспечения в ходе проведения пенсионной реформы решалась, наиболее успешно. Если за период с 2000 по 2005 г. отношение среднего размера назначенной пенсии к прожиточному минимуму пенсионера выросло в 1,7 раза, то за тот же период отношение минимального размера пенсии по старости к прожиточному минимуму выросло в 2,94 раза. Однако тот факт, что размер базовой части (1035 рублей с 01.04.2006) и теперь не превышает половины величины среднего по России прожиточного минимума пенсионера, говорит о том, что на такой минимальный уровень пенсионного обеспечения нельзя даже существовать.

Необходимо установить всеобщую государственную базовую пенсию, предоставляемую всем гражданам, имеющим право на обязательное пенсионное страхование (т. е. за исключением тех, кто получает другие виды государственных пенсий), размер которой обеспечивал бы им средства, минимально достаточные для существования. Размер такой пенсии должен быть законодательно привязан к прожиточному минимуму пенсионера, в силу чего она должна выплачиваться по плоской шкале, а источником ее финансирования должны являться налоги, т. е. средства федерального бюджета. Для обеспечения выплаты такой базовой

вой пенсии всем гражданам пенсионного возраста необходимы средства, составляющие в 2006 г. около 21,5 % от фонда заработной платы. С учетом опережающего роста заработной платы над инфляцией, отмечаемого в макроэкономическом прогнозе Минэкономразвития России, к 2015 г. для выплат пенсий в размере прожиточного минимума будет достаточно 15 % фонда заработной платы. Эти средства, как уже было отмечено, могут собираться в виде специального пенсионного налога с работодателей (ЕЧН) или выделяться из общих доходов бюджета.

На этом, в новой пенсионной системе денежные обязательства государства должны заканчиваться. От прежних пенсионных систем на переходный период останутся еще обязательства перед нынешними пенсионерами и вопрос с накопленными пенсионными правами по страховой части трудовых пенсий.

Как добиться нормальной пенсии

Наиболее существенным показателем удовлетворенности пенсионера размером его пенсии считается коэффициент послетрудового замещения утраченного заработка, который определяется как отношение суммарной величины всех видов пенсий, получаемых человеком, к величине его последнего заработка.

Минимальные стандарты пенсионного обеспечения по старости установлены Конвенцией № 102 Международной организации труда (МОТ). Для «типичного получателя» (мужчина с женой пенсионного возраста) пособие по старости должно быть не менее 40 % последнего заработка. Открытый для подписания 6 ноября 1990 г. Европейский кодекс социального обеспечения предусматривает увеличенные по сравнению с Конвенцией МОТ нормативы — 50 % для одинокого получателя и 65 % для типичного получателя, имеющего иждивенца определенного возраста. Можно заметить, что и по советскому пенсионному закону 1990 г. устанавливалась пенсия в размере 55 % при выработке установленного стажа (25 лет для мужчин и 20 лет для женщин), а максимальный размер пенсии в размере 75 % мог быть достигнут при стаже работы 45 и 40 лет соответственно.

Размер потребного ЕЧН (в процентах от фонда зарплаты) для финансирования базовой пенсии на уровне прожиточного минимума

В накопительной системе значение коэффициента замещения, прежде всего, зависит от времени накопления и возраста выхода на пенсию

(точнее, от расчетного срока выплаты пенсии), а также от соотношения роста заработной платы и доходности размещения пенсионных накоплений.

Для стандартного режима накопления (время накопления 30 лет, доходность инвестирования на 3 % выше процента роста заработной платы) относительный коэффициент замещения составляет 3,57. Таким образом, если исходить из приемлемого для человека уровня послетрудового замещения утраченного заработка 75 %, то мужчина, выходящий на пенсию в 60 лет, для достижения требуемого уровня пенсии должен 30 лет отчислять на свое пенсионное обеспечение 21 % заработка. [2]

Однако некоторую часть коэффициента замещения будет обеспечивать базовая пенсия. Отношение прожиточного минимума пенсионера к средней зарплате по России колеблется в пределах 0,2–0,3. Поэтому для работника, имевшего заработную плату, вдвое превышающую среднюю по стране, коэффициент замещения за счет базовой пенсии составит от 10 % до 15 %. С учетом базовой пенсии суммарный процент отчислений для достижения 75 %-ного замещения составит для такого работника 16–18 % заработка.

Зависимость относительного коэффициента замещения от относительной доходности инвестирования

Теперь попытаемся сформулировать подходы к решению отдельных вопросов его регулирования. Первым вопросом является соотношение между обязательным и добровольным накопительным пенсионным страхованием (НПС).

Было бы неправильным поставить единственной социальной гарантией в вопросах пенсионного обеспечения только базовую пенсию на уровне прожиточного минимума. Для любого трудоспособного человека необходимо законодательно установить обязанность отчислять некоторую часть заработка на пенсионный счет накопительной системы, открытый по его выбору в одном из накопительных пенсионных фондов. [3]

Отчисление от 7 до 10 % заработка даст человеку, получавшему заработную плату, вдвое превышающую среднюю по стране, пенсию в размере 40 % заработка. При таком нормативе отчислений на обязательное НПС пенсионное обеспечение почти 75 % работающих будет удовлетворять требованиям Конвенции МОТ уже за счет обязательного пенсионного страхования.

Не менее важным вопросом является порядок уплаты страховых взносов на обязательное пенсионное страхование.

Кто будет оплачивать страховые взносы на пенсионное страхование, работодатель или работник, это ключевой вопрос пенсионной реформы. Если целью реформы является кардинальное изменение общественного сознания, то необходимо переходить на уплату страховых взносов самим застрахованным лицом. Конечно, для такого решения вопроса необходимо разовое увеличение заработной платы на 10 %, т. е. на величину страховых взносов, перечисляемых на обязательное пенсионное страхование. Тогда после уплаты страховых взносов размер зарплаты не уменьшится.

Не представляет труда вопрос администрирования таких страховых взносов. Он уже решен при уплате налога на доходы физических лиц. На работодателя возлагаются обязанности налогового агента, и законодательно определяются его обязанности по начислению и перечислению страховщикам установленных страховых взносов (в нашем проекте законодательства такой работодатель назван «плательщиком», чтобы подчеркнуть, что обязанности плательщика установлены не Налоговым кодексом, а пенсионным законодательством).

В результате застрахованное лицо ежемесячно, при получении расчета по своей заработной плате, узнает о размере средств, перечисленных на пенсионное страхование. Это дает возможность обеспечить контроль за перечислением страховых взносов со стороны самого заинтересованного лица — будущего пенсионера.

Переход на уплату страховых взносов самим работником позволяет также обеспечить последовательное предоставление налоговых льгот и исключить перекрестное финансирование отдельных составляющих будущей пенсии. Для этого расчет страховых взносов на обязательное накопительное пенсионное страхование должен проводиться после уплаты страховых взносов на добровольное НПС (чтобы страховые взносы на обязательное НПС не уплачивались за счет взносов на добровольное НПС), а расчет налога на доходы физических лиц — после уплаты страховых взносов на обязательное НПС (чтобы страховые взносы на накопительное пенсионное страхование не облагались НДФЛ).

Главным возражением против принятия такого решения является опасение, что работодатели не выполнят требование о соответствующем повышении заработной платы. Поэтому в этом вопросе главную роль должно сыграть государство. И не столько в вопросах организации строгого контроля со стороны соответствующих трудовых инспекций, сколько в безусловном и разовом повышении заработной платы работникам бюджетной сферы. Если такое мероприятие будет разово выполнено для 25–30 % всех работающих, то за предприятиями бюджетной сферы неизбежно последуют и частные предприятия. При этом роста инфляции

не произойдет, так как этот рост зарплаты не увеличит располагаемых доходов населения, он будет немедленно связан пенсионными взносами.

Заключение

Реализация пенсионной реформы продолжается в весьма противоречивых условиях. Характерной особенностью является охлаждение интереса к проведению пенсионной реформы со стороны руководства государства, непоследовательность действий государственных органов и их самоустранение от вопросов разъяснения целей реформы, формирования у граждан активной позиции в вопросах пенсионных накоплений.

Государство обязано возложить на себя всю ответственность за проведение пенсионной реформы и ее корректировку, только в этом случае граждане могут быть уверены в выполнении обязательств перед ними со стороны пенсионных фондов, как государственного, так и негосударственных.

Литература

1. Источник: сайт Пенсионного фонда России. <http://www.pfrf.ru>.
2. Накопительное пенсионное страхование. Проект законодательства / Под ред. А. А. Берга. М., 2005. См. также: <http://www.narfund.ru>.
3. Колобаев О. М., Кокорев Р. А. Накопительные принципы пенсионной реформы: попытка переосмысления. Социальная политика: экспертиза, рекомендации, обзоры. 2006. № 4. С. 5–23.