

Реформа системы
пенсионного обеспечения
в России:
структура и реализация

БЛАГОДАРНОСТЬ

Данный проект доклада был подготовлен Мансурой Рашид (Mansoorah Rashid) (TTL), Лоуренсом Томпсоном (Lawrence Thompson), Херманном фон Герсдорффом (Hermann Von Gersdorff) и Еленой Зотовой (Elena Zotova). Финансовые прогнозы были сделаны Дмитрием Помазкиным при содействии Жана-Ноэля Мартино на основе модели прогнозирования пенсионной системы, разработанной Независимым актуарным информационно-аналитическим центром. Полное описание модели и выводов приводится в приложении 2.

Авторы хотели бы выразить признательность российским специалистам и экспертам Всемирного банка за их замечания по раннему варианту доклада.

Реформа системы пенсионного
обеспечения в России:
структура и реализация

Департамент социальных программ региона
Восточной Европы и Центральной Азии

ВСЕМИРНЫЙ БАНК
ИЗДАТЕЛЬСТВО «ВСЬ МИР»
МОСКВА
2003

УДК 368.914
ББК 67.405
Реф 45

*Перевод на русский язык выполнен
Представительством Всемирного банка в России.*

Мнения и выводы, содержащиеся в этой работе, принадлежат ее авторам и могут не совпадать с мнениями и выводами Совета директоров Всемирного банка или правительств, которые они представляют. Всемирный банк не несет ответственности за достоверность данных, включенных в эту работу. Границы, цветовые обозначения, названия и другая информация, представленная на любых картах в этой работе, не подразумевает оценки Всемирным банком правового статуса любых территорий либо подтверждения или одобрения их границ.

Права и разрешения

Все права защищены. Никакая часть настоящего издания не может быть воспроизведена, помещена на хранение в информационно-поисковую систему или передана в любой форме или любыми средствами, включая электронные, механические, фотокопировальные, магнитные и прочие, без предварительного разрешения Всемирного банка. Всемирный банк поощряет распространение этой работы и обычно предоставляет разрешение на воспроизведение ее фрагментов.

Все запросы относительно прав и лицензий, включая смежные права, направлять по адресу:
Office of the Publisher, World Bank, 1818 H Street, NW, Washington,
DC 20433, USA, fax 202-522-2422, e-mail: pubrights@worldbank.org

Реф 45 **Рашид М.** Реформа системы пенсионного обеспечения в России: структура и реализация / Мансура Рашид, Лоуренс Томпсон, Херманн фон Герсдорф, Елена Зотова; Пер. с англ. — М.: Издательство «Весь Мир», 2003. — 120 с.

ISBN 5-7777-0278-3

В Докладе, подготовленном сотрудниками и экспертами Всемирного банка, осуществлен анализ проводимой в России пенсионной реформы. Рассмотрены сходства и различия российской пенсионной системы с пенсионными системами других стран. Доказывается необходимость реформирования системы пенсионного обеспечения на основании изучения таких проблем, как грядущее старение населения, низкий и негарантированный размер пенсий, различные сложности административного плана.

Отпечатано в России

УДК 368.914
ББК 67.405
Реф 45

©2003 International Bank for Reconstruction
and Development/The World Bank
1818 H Street, NW

Washington, DC 20433
Телефон 202-473-1000
Интернет www.worldbank.org
E-mail feedback@worldbank.org

ISBN 5-7777-0278-3

Содержание

I. Введение и краткий обзор	7
1. Введение	7
2. Факторы риска при реализации пенсионной реформы	8
3. Дальнейшие шаги	13
II. Структура новой системы пенсионного обеспечения	17
1. Условия участия в системе пенсионного обеспечения	17
2. Структура пенсионных выплат	20
3. Профессиональные и негосударственные пенсии	30
4. Выводы и рекомендации	32
III. Финансовая устойчивость реформы	34
1. Финансовое состояние компонента базовой пенсии	35
2. Финансовое состояние условно-накопительного компонента	36
3. Финансовое состояние распределительной системы (базовая плюс условно-накопительная части пенсии)	38
4. Снижение коэффициентов замещения	38
5. Выводы и рекомендации	42
IV. Ситуация в финансовом секторе	43
1. Макроэкономические условия	43
2. Условия с точки зрения финансового рынка	44
3. Выводы и рекомендации	53
V. Административный потенциал	55
1. Разработка систем	56
2. Институциональное развитие	58
3. Координация функций: данные и средства	60
4. Важная роль планирования в процессе реализации	62
5. Выводы и рекомендации	65
Библиография	67
Приложения	70
Приложение I. Описание системы пенсионного обеспечения до проведения реформы	71
Приложение II. Результаты имитационной модели	79
1. Пессимистический сценарий	79
2. Оптимистический сценарий	89
3. Базовый сценарий	100
Приложение III. Описание имитационной модели (аналитическая пенсионная модель (АПМ))	111
1. Архитектура программы	111
2. Методология	112
Таблицы	
Таблица 1. Характеристики предлагаемых многоуровневых систем в некоторых странах с переходной экономикой	19
Таблица 2. Сценарии, используемые при оценке финансовых последствий реформы системы пенсионного обеспечения	34
Таблица 3. Изменения коэффициента демографической нагрузки и доступного по средствам коэффициента замещения при изменении пенсионного возраста	41
Таблица 4. Портфели пенсионных фондов, находящихся в государственном управлении, 34 страны, 1980-е и 1990-е гг.	48
Таблица А1. Отчет ПФР от 30.06.01	114
Рисунки	
Рис. 1а. Пенсионная система (УНС + базовый компонент) по трем макроэкономическим сценариям (% от ВВП)	10
Рис. 2а. Коэффициент замещения системы в целом (базовый сценарий) (% от средней заработной платы)	10

Рисунок 1. Ставки взносов в государственные и частные пенсионные схемы в 24 странах, где существуют обязательные частные пенсионные схемы (%)	18
Рисунок 2. Коэффициент замещения базовой пенсии	21
Рисунок 3. Коэффициент замещения в условно-накопительной системе	25
Рисунок 4. Коэффициент замещения всей системы (базовый сценарий) (% от средней заработной платы)	26
Рисунок 5. Накопления в накопительном компоненте как % от ВВП	26
Рисунок 6. Сумма средств в компоненте базовой пенсии как % ВВП	36
Рисунок 7. Расходы компонента условно-накопительной пенсии как % ВВП	37
Рисунок 8. Сумма средств в условно-накопительном компоненте как % ВВП	38
Рисунок 9. Сумма средств в распределительной системе как % ВВП	39
Рисунок 10. Годовая рассчитанная на основе сложных процентов реальная доходность и колебания в 22 пенсионных фондах, находящихся в государственном управлении (различные временные периоды, от 7 до 40 лет)	51
Рисунок А1. Изменение контингента пенсионеров, по типам, 1970–1999	71
Рисунок А2. Фактический коэффициент замещения в российской системе пенсионного обеспечения	73
Рисунок А3. Относительные расходы на выплату пенсий в странах с переходной экономикой и государствах ОЭСР	74
Рисунок А4. Соотношение плательщиков и пенсионеров, 1992–1999	75
Рисунок А5. Коэффициент демографической нагрузки в странах с переходной экономикой (соотношение числа пенсионеров и плательщиков в %)	76
Рисунок А6. Прогнозные значения коэффициента демографической нагрузки (базовый сценарий)	76
Рисунок А7. Ставка налога на фонд оплаты труда в России, странах ЦВЕ, ЕС и ОЭСР	77
Врезки	
Врезка 1. Пенсионные выплаты в России	20
Врезка 2. Условно-накопительная система	23

I. Введение и краткий обзор

1. Введение

В результате пенсионной реформы и введения многокомпонентной пенсионной системы происходит переход от пенсионной системы с установленными выплатами к пенсионной системе с установленными взносами. Пенсионная система с установленными взносами включает в себя: (1) систему условно-накопительных счетов (УНС) в рамках распределительной системы пенсионного обеспечения, (2) обязательный накопительный элемент и (3) базовый элемент пенсии, решающий проблему перераспределения. Накопительная часть российской пенсионной системы, по крайней мере на начальном этапе, имеет структуру сберегательного фонда с внешними управляющими активами (где застрахованные работники не имеют права выбора управляющих), которым распоряжается Пенсионный фонд России (ПФР).

Переход на многокомпонентную пенсионную систему также осуществляется и в некоторых странах с переходной экономикой, включая Польшу, Венгрию и Хорватию, во многих латиноамериканских странах и некоторых странах — членах ОЭСР, включая Италию и Швецию. Некоторые из этих стран, в том числе Польша, Латвия, Италия и Швеция ввели схему условно-накопительных счетов в качестве первого элемента своей пенсионной системы.

Реформа делает попытку решения ряда проблем, которые были присущи старой пенсионной системе: (1) очень сложные формулы пенсионных выплат в сочетании с излишне щедрыми правами на получение пенсии, включая ранний выход на пенсию для работников многих сфер, (2) смешанный характер задач, решаемых через пенсионные формулы (распределение, страхование, сбережение) в сочетании с высокой ставкой налогов (28%), низкой мотивацией для физических лиц к уплате взносов в систему, искаженными рынками труда и повышенной мотивацией к раннему выходу на пенсию и (3) растущая финансовая нагрузка в связи с уменьшением количества лиц, уплачивающих взносы, и увеличением количества пенсионеров, что является результатом таких явлений, как рост сокращения штатов, уклонения от уплаты налогов, рост безработицы и старение населения.

Первой задачей реформы является снижение сложности пенсионной системы путем применения простой формулы пенсионных выплат и прозрачных условий для получения права на пенсию. Второй задачей является повышение мотивации физических лиц к уплате взносов и к более продолжительному периоду работы, что будет способствовать повышению уровня платежеспособности пенсионной системы. Наконец, введение накопительного элемента призвано увеличить размер пенсии наряду с развитием рынка ценных бумаг и содействием экономическому росту.

В данной Записке приводится анализ российской пенсионной системы, делается вывод о том, что существует четыре основных фактора риска развития пенсионной системы: риск, связанный с недостатками структуры пенсионной системы, риск финансовой несостоятельности, риск плохого управления пенсионными активами, а также фактором риска является слабый административный потенциал осуществления реформы. В Записке сделан вывод о том, что преодоление этих рисков является решающим условием успешной реализации программы реформ, а также приводятся варианты политических решений по снижению этих рисков.

Записка состоит из пяти разделов, четыре из которых посвящены конкретному фактору риска, стоящему перед пенсионной системой: во 2-м разделе дана оценка структуре пенсионной системы, в 3-м разделе речь идет об обеспечении финансовой устойчивости системы, в разделе 4 рассмотрены вопросы требований, предъявляемых к финансовым рынкам со стороны накопительной составляющей системы, 5-й раздел посвящен вопросам управления реформой. Основные результаты исследования суммированы в настоящем разделе (раздел 1). В Записку входят три приложения: описание дореформенной пенсионной системы (приложение 1); описание модели, использованной для прогнозирования финансовых последствий реформы (приложение 2); результаты моделирования (приложение 3).

2. Факторы риска при реализации пенсионной реформы

А. Структура системы

Структура первого элемента пенсионной системы представляет собой серьезную угрозу достижению задачи обеспечения эффективности системы. Многие составляющие системы условно-накопительных счетов, которые повышают стимулы работников к уплате взносов и к работе и, следовательно, сокращают финансовые издержки пенсионной системы, в России приняты не были. В отличие от стандартных схем УНС в схеме УНС России (1) пенсионные выплаты не отражают фактической продолжительности жизни, а возраст выхода на пенсию остался неизменным (55 лет для женщин и 60 лет для мужчин); (2) условная норма прибыли очень низкая, а взносы сохранили в основном их налоговый характер и (3) признание приобретенных прав не создает мотивации к дальнейшей уплате взносов.

Успех накопительного элемента также стоит перед лицом возможных рисков. Во-первых, модель сберегательного фонда, принятая Россией, требует от основного реализующего реформу ведомства — Пенсионного фонда России — соответствующего уровня управления, а также полной прозрачности и подотчетности перед общественностью с целью обеспечения сохранности пенсионных активов. Прозрачность, правила управления и отчетности приобретают особую значимость для управления счетами физических лиц и отбора управляющих компаний. Во-вторых, использование модели сберегательного фонда может скомпрометировать задачу Правительства по обеспечению более высоких пенсий посредством накопительного элемента. Международный опыт свидетельствует о том, что доходы от пенсионных активов в рамках такой системы гораздо ниже, чем в рамках системы, предусматривающей свободный выбор работников, где ярче проявляется соревнование участников рынка за право управления пенсионными активами. Хотя более низкие доходы часто пытаются оправдать более низкими административными издержками модели сберегательного фонда по сравнению с моделью, основанной на выборе работников, международный опыт говорит о том, что на практике это не всегда верно.

Наконец, большинство моделей сберегательного типа подразумевают значительные вклады в государственные ценные бумаги. Это хорошая сдерживающая стратегия для периода развития финансовых рынков, особенно для стран, которые имеют хорошо функционирующий рынок государственных ценных бумаг. Однако,

если модель сберегательного типа не является временной (переходной), — что случается достаточно часто — такая модель формирует зависимость государства от этих средств и приводит к меньшим доходам, не позволяет диверсифицировать риски и тормозит развитие рынка ценных бумаг. Законодательство предоставляет работникам право со временем передавать управление своими активами и счетами частному сектору, развивая тем самым конкуренцию среди управляющих компаний. Однако здесь возникает еще одна проблема. Перевод управления средствами и счетами в частный сектор и, в частности, в негосударственные пенсионные фонды, потребует финансовых гарантий (см. ниже), которых в настоящий момент в России не существует. Таким образом, модель сберегательного фонда, выбранная для накопительного элемента, слабость финансового рынка и рынка ценных бумаг представляют собой серьезный риск для успеха накопительного элемента в России.

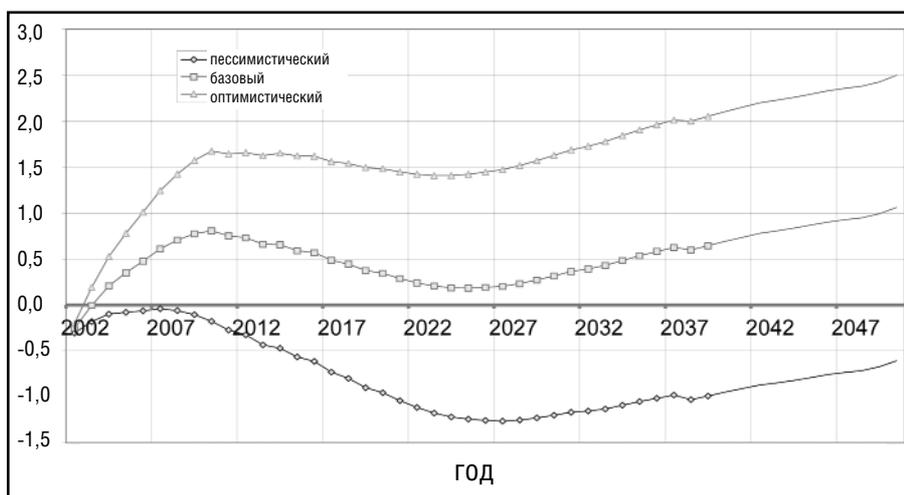
Б. Финансовая стабильность

Финансовая стабильность пенсионной системы оценивалась в условиях трех макроэкономических сценариев: базового, пессимистического и оптимистического. Сценарии различаются параметрами роста производительности, инфляции и уровня дохода от накопительных счетов, а также уровня участия в трудовой деятельности и уровня безработицы. В базовом сценарии используются умеренные макроэкономические прогнозы по этим переменным, а в оптимистическом и пессимистическом, соответственно, — прогнозы более и менее благоприятного макроэкономического развития.

Эти сценарии показывают, что пенсионная реформа при базовом и оптимистическом варианте развития является финансово стабильной и даже обеспечивает некоторое превышение поступлений над расходами. В базовом случае после короткого периода дефицита профицит возрастает до 1% от ВВП в отдаленные годы прогнозного периода (рис. 1а). Несмотря на это, финансовой стабильности пенсионной реформы угрожают три опасности.

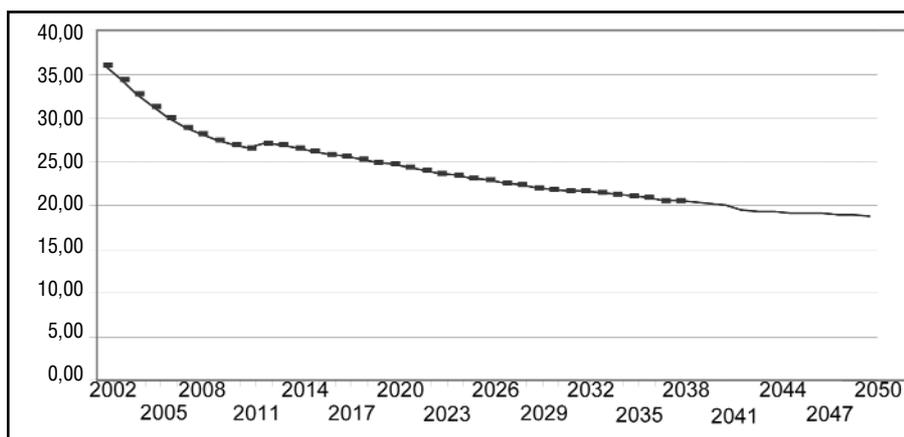
- *Неравномерный экономический рост и неравномерный рост производительности, как при пессимистическом сценарии, может нарушить общую финансовую стабильность реформы.* В этом случае распределительная система будет постоянно пребывать в дефиците и потребуются значительные финансовые трансферты для обеспечения баланса системы.
- *За общей финансовой устойчивостью распределительного элемента скрываются серьезные различия финансового состояния двух компонентов: условно-накопительного и базового (см. рис. 6 и 8 в разделе 3).* Финансирование базовой пенсии, по прогнозам, будет иметь растущий профицит в течение всего прогнозного периода (к концу прогнозного периода достигнет 2% ВВП при базовом сценарии), а финансирование условно-накопительных пенсий в то же время будет дефицитным. Профицит базовой пенсии обеспечивается за счет того, что индексация базовой пенсии будет осуществляться в соответствии с ростом цен, что сокращает расходы на эти пенсии по сравнению с доходами этого компонента. Дефицит УНС порожден двумя причинами: большой размер начального условного капитала, предоставляемого всем работникам, переходящим на схему УНС, и сокращение численности населения

Рис. 1а. Пенсионная система (УНС + базовый компонент) по трем макроэкономическим сценариям (% от ВВП)



Источник: Помазкин / Мартино (2002 г.)¹.

Рис. 2а. Коэффициент замещения системы в целом (базовый сценарий) (% от средней заработной платы)



Источник: Помазкин / Мартино (2002 г.)

¹ Финансовые прогнозы были сделаны на основе модели прогнозирования пенсионной системы, разработанной Д.Помазкиным (2002) при содействии Жана-Ноэля Мартино. Полное описание модели и выводов приводятся в приложении 2.

России. В результате финансовая стабильность распределительной системы в целом может быть обеспечена только, если профицит финансирования базовой пенсии используют для финансирования дефицита условно-накопительных пенсий. Если правительство решит использовать профицит базового компонента для повышения пенсий или на другие нужды, финансовая стабильность пенсионной системы не будет обеспечена.

- *Общая финансовая стабильность российской пенсионной системы при базовом и оптимистическом сценариях достигается при условии снижающегося коэффициента замещения (соотношение средней пенсии и средней заработной платы)². При базовом сценарии макроэкономического развития коэффициент замещения системы в целом снижается с 36% до 24% в 2012 г. и далее — до 19% в конце прогнозного периода (рис. 2а). (В системах стран — членов ОЭСР коэффициенты замещения варьируются от 35% в США до 49% в Финляндии). Снижение коэффициента замещения базовой пенсии происходит в связи с тем, что базовая пенсия является фиксированной суммой, индексируемой в соответствии с ростом цен, и поэтому ее рост происходит медленнее, чем рост заработной платы. Снижающиеся коэффициенты замещения в схеме УНС являются результатом низкого условного дохода от накоплений работников в данной схеме и индексации выплат в соответствии с ростом цен, что способствует более медленному росту выплат по сравнению с ростом заработной платы. Снижающийся коэффициент замещения со временем будут представлять собой существенную политическую проблему для правительства. Политическое давление, очевидно, будет выше при основном и оптимистическом сценарии из-за растущего профицита в базовой пенсии.*

Каким образом повысить коэффициенты замещения? Коэффициенты замещения можно было бы повысить до более приемлемых уровней без угрозы для финансовой стабильности, если бы продолжительность жизни на момент выхода на пенсию была бы учтена в формуле УНС, а пенсионный возраст работников был бы со временем увеличен. Если в России постепенно повышать пенсионный возраст, соотношение числа работающих пенсионеров снизится, а коэффициент замещения мог бы повыситься примерно до 34%³. Пенсионный возраст в России значительно ниже, чем в странах ОЭСР и странах с переходной экономикой, таких, как Венгрия (62/62), Болгария (60/65) и Польша (60/63). Продолжительность жизни в пенсионном возрасте для российского населения отличается незначительно от этого показателя для других стран переходного периода, предпринявших пенсионную реформу⁴. Таким образом, повышение пенсионного возраста и учет фактической про-

² В Записке коэффициент замещения рассчитывается как соотношение между средней пенсией и средней заработной платой. Кроме того, коэффициент может рассчитываться как средняя пенсия когорты, поделенная на среднюю заработную плату этой когорты на момент выхода на пенсию. Динамика результатов не изменится, если используется последняя формула, хотя в последнем случае коэффициент замещения будет несколько выше.

³ Повышение налоговых ставок или увеличение числа лиц, выплачивающих взносы, вряд ли будет иметь серьезные последствия для финансового состояния пенсионной системы.

⁴ Низкий показатель продолжительности жизни в Российской Федерации часто приводят в качестве причины, по которой Россия не повышает пенсионный возраст, однако продолжительность жизни в возрасте 60 лет для мужчин и женщин (соответственно, 14 и 19 лет) не намного ниже, чем в других странах переходной экономики, где пенсионный возраст был увеличен с целью укрепления финансовой состоятельности пенсионной системы. Например, в Венгрии продолжительность жизни в возрасте 60 лет для мужчин и женщин составляет, соответственно 16 и 20 лет, в Польше — 17 и 21 год, в Латвии — 15 и 21 год, в Болгарии — 15 и 19 лет.

должительности жизни в формуле УНС могли бы способствовать увеличению коэффициентов замещения, обеспечиваемых пенсионной системой.

В. Требования к финансовому рынку

Успешная реализация накопительного элемента зависит от трех факторов: (1) способности финансового рынка и рынка ценных бумаг продуктивно поглотить поток средств накопительного элемента, (2) возможности для физических лиц получить разумный уровень дохода от накопительного элемента и (3) гарантий в отношении пенсионных активов. Для достижения этих целей необходима макроэкономическая стабильность и активное проведение долговременной реформы финансового рынка и рынка ценных бумаг. Для этого также необходимо наличие постоянного числа состоятельных банков и лицензированных специальных депозитариев; соответствующей стратегии управления государственным долгом (так как большинство вложений будут на начальном этапе производиться в государственные ценные бумаги) и некоторых базовых элементов финансовой инфраструктуры и корпоративного управления (правильных методов оценки активов, надежной информации об институтах – участниках процесса, а также защиты миноритарных акционеров).

Хотя Россия достигла определенной макроэкономической стабильности, ее финансовые рынки и рынки ценных бумаг все еще слабы. Основные требования к финансовому рынку, необходимые для успешного начала реализации многокомпонентной пенсионной реформы, в большинстве своем не выполнены. Поэтому способность правительства гарантировать разумный доход по индивидуальным сбережениям и обеспечить соответствующее управление пенсионными активами со стороны частного сектора очень ограничена. Успешное внедрение накопительного элемента потребует значительных реформ на финансовом рынке и рынке ценных бумаг в России. Эти реформы также должны предусматривать формирование эффективного агентства по надзору за пенсионными фондами.

Большинство стран, проводящих пенсионные реформы, обошли слабость финансового сектора, в том числе ограниченный потенциал финансового сектора по поглощению активов накопительного элемента, путем изначального ограничения инвестиций только государственными ценными бумагами до момента достижения необходимого уровня развития финансового рынка. В России медленные темпы реформ и предлагаемые ограничения по участию частного сектора, а также инвестирование пенсионных активов в облигации, выпущенные государственным сектором, означают, что потенциал поглощения финансовых рынков не является непосредственным предметом заботы правительства. Однако в отличие от других стран, проводящих пенсионные реформы, в России отсутствует хорошо функционирующий рынок государственных ценных бумаг, который мог бы компенсировать слабость финансового рынка.

Альтернативная стратегия преодоления ограниченных возможностей финансового рынка и рынка ценных бумаг заключается в инвестировании части пенсионных активов за границей. Эту стратегию используют в России. Государственная Дума недавно согласилась с тем, чтобы постепенно увеличивающаяся доля пенсионных активов (до 20%) могла быть инвестирована за границей. Однако для преодоления недостатков рынков государственных ценных бумаг и финансовых рын-

ков ограничения по иностранным инвестициям должны быть гораздо менее строгими, чем это определяется существующим законодательством.

Г. Ограниченный административный потенциал

Последняя и, возможно, наиболее насущная проблема программы реформы состоит в обеспечении административного потенциала страны, который был бы достаточен для реализации реформы. Реформа ставит три основные задачи администрирования пенсионной системы. Первое — отслеживание взносов каждого работника, уплачиваемых им в течение жизни в систему, и дохода от накопленных взносов — потребует от Пенсионного фонда России поддержания гораздо большего количества данных о стаже каждого отдельного работника, а также данных за гораздо более длительный срок, чем при прежней системе. Второе — введение накопительного элемента, потребует от ведомств, отвечающих за сбор взносов и выплату пенсий, в большей степени держать ответ перед российскими гражданами за свою финансовую деятельность.

Наконец, разделение ответственности за сбор взносов и сбор индивидуальной информации усложняет реформу, так как требует постоянного действенного сотрудничества двух независимых ведомств с целью согласования информационных и финансовых потоков, что достаточно сложно для любого государства при любых обстоятельствах. Обеспечение соответствия этих двух типов данных особенно важно в условиях новой системы, когда средства не учитываются на индивидуальных накопительных счетах отдельных работников до фактического перевода средств в пенсионный фонд и вложения их на общий счет.

3. Дальнейшие шаги

Для успешной реализации российской пенсионной реформы политикам необходимо обратить особое внимание на следующие аспекты:

А. Повышение стимулов и распределительных эффектов

- Обеспечение более тесной связи между взносами и пенсионными выплатами в рамках схемы УНС. Установление стоимости пенсионных накоплений и индексация пенсионных выплат по системе УНС создает большой разрыв между тем, что граждане уплачивают в виде взносов, и тем, что они получают по достижении пенсионного возраста. Этот разрыв наряду с щедрым учетом условного капитала сокращает мотивацию к уплате взносов в схему УНС. Тот факт, что фактическая продолжительность жизни после выхода на пенсию не учитывается в формуле пенсионных выплат, также снижает мотивацию к уплате взносов. Более тесная связь между взносами и выплатами посредством адекватного условного дохода и использования правильных показателей возраста дожития наряду с повышением пенсионного возраста будут способствовать усилению стимулов системы, обеспечат повышение пенси-

онных выплат без ущерба финансовой состоятельности и помогут снизить ставку налога.

- Повышение прозрачности и улучшение отчетности. Это возможно за счет (1) предоставления ПФР права получения разумной и прозрачной платы за выполнение функции управления активами; (2) заключения контрактов на управление в рамках второго элемента с международными управляющими активами через процедуру международных конкурсных торгов и (3) обеспечения соответствующего и регулярного надзора за выполнением Пенсионным фондом России функции управления индивидуальными счетами и распоряжения активами накопительного элемента.
- Обеспечение выделения соответствующих средств для индексации пенсий. Требование поддержания реальной стоимости как базовой пенсии, так и условно-накопительной пенсии, установленных законом, должно выполняться на практике для предотвращения бедности среди пенсионеров.

Б. Обеспечение финансовой стабильности

- Финансовая стабильность пенсионной системы в целом может быть достигнута при разумных коэффициентах замещения, если (1) фактические макроэкономические показатели достигнут уровней базового или благоприятного сценария; (2) правительство переведет бюджетные средства для покрытия дефицита в системе УНС; (3) пенсионный возраст будет повышен, а в формуле условно-накопительной пенсии будет учитываться фактическая продолжительность жизни. Альтернативы типа повышения налогов с фонда заработной платы, обеспечения соблюдения законов и повышения рождаемости не являются жизнеспособными или реалистичными на среднесрочную перспективу.
- Обеспечение соответствующих механизмов финансирования дефицита схемы УНС. Система УНС не является финансово стабильной. Дефициты УНС необходимо будет финансировать через общую систему финансирования доходов, возможно, направляя излишки, получаемые в рамках базовой пенсионной схемы, в схему УНС.
- Пути решения проблемы высокого налога на фонд заработной платы. Обеспечение более тесной взаимосвязи между взносами и пенсионными выплатами в распределительной системе будет способствовать смягчению некоторых искажающих последствий применения высоких ставок налога на фонд заработной платы.

В. Обеспечение надежного инвестирования, управления и сохранности пенсионных активов

- Обеспечение объема холдинга облигаций, соответствующего общей стратегии управления государственным долгом. Особенно важным, принимая во внимание, что пенсионные активы на начальном этапе будут держаться исключительно в государственных ценных бумагах, становится требование со-

ответствия увеличивающегося объема облигаций, находящихся во владении Пенсионного фонда России, стратегии управления государственным долгом в целом. Правительство также должно обеспечить получение по приобретаемым на пенсионные деньги облигациям дохода по рыночным ставкам. Не следует выпускать специальные облигации пенсионных фондов с процентными ставками ниже рыночных. Необходимо ввести эффективную систему надзора за деятельностью Пенсионного фонда России по управлению пенсионными активами и счетами.

- Расширение возможностей инвестирования пенсионных активов за границей. Принимая во внимание слабость рынков государственных ценных бумаг, один из вариантов для правительства состоит в снижении ограничений по иностранному инвестированию пенсионных активов и в повышении доли такого инвестирования более быстрыми темпами, чем это предполагается по закону.
- Обеспечение выполнения ряда основных финансовых условий. До того, как частным пенсионным фондам будет позволено управлять пенсионными активами, необходимо, чтобы Россия обеспечила следующие условия: (1) сохранение макроэкономической стабильности; (2) наличие определенного постоянного числа состоятельных банков; (3) постоянное число лицензированных специальных депозитариев; (4) строгие требования в отношении частных управляющих, желающих принять участие в управлении в рамках накопительного элемента; (5) действенный надзор за тем, как частный сектор осуществляет управление средствами и счетами, и (6) наличие основной инфраструктуры и корпоративного управления (правильные методы оценки активов, надежная информация об институтах — участниках процесса, а также защита миноритарных акционеров).
- Укрепление финансового рынка и рынка ценных бумаг. Необходимо разработать и осуществить долгосрочную стратегию развития и укрепления финансового рынка и рынка ценных бумаг с учетом задач пенсионной реформы.

Г. Повышение административного потенциала

- Формирование точной, интегрированной национальной базы данных для отслеживания пенсионных сбережений и индивидуальных счетов работников. Для этого необходимо следующее: (1) разработка модификаций программного обеспечения для корректировки существующей системы учета заработка; (2) преодоление телекоммуникационных и других проблем на пути формирования системы как национальной; (3) увеличение мощностей информационных систем Пенсионного фонда по обработке и хранению данных и (4) разработка и внедрение порядка работы как в Пенсионном фонде, так и в Министерстве Российской Федерации по налогам и сборам, который обеспечит точность и эффективность обмена информацией.
- Разработка современной системы финансового управления. Эта система необходима для (1) отслеживания движения средств через пенсионную и налоговую системы; (2) подготовки отчетов о финансовом состоянии пенсионной системы и отчетов по результатам проведения аудита годовых финансовых

отчетов; (3) обеспечения точности бухгалтерского учета и системы внутреннего контроля управления средствами и подготовки бухгалтерских отчетов и (4) проверки финансовой деятельности пенсионной системы, в том числе по сбору взносов, инвестиционной функции и выплате пенсий.

- Введение порядка регулярной выдачи каждому работнику годового отчета о состоянии индивидуального счета. В годовом отчете необходимо указывать все пенсионные взносы, уплаченные в течение данного года в пользу данного работника, и текущий баланс его накопительного счета. Такая мера необходима для повышения уровня отчетности и прозрачности пенсионной системы.
- Укрепление платежной функции Пенсионного фонда. ПФР должен предпринять меры по повышению уровня квалификации своих сотрудников и модернизации оборудования, а также заключить со всеми региональными органами власти все те соглашения, которые необходимы ему для выполнения своих новых платежных функций.
- Совершенствование координации деятельности по сбору данных и взносов. Обеспечение координации функций между казначейством, налоговым ведомством и Пенсионным фондом по сбору данных и средств, а также установление порядка приведения в соответствие данных и потоков средств в двух ведомствах являются ключевыми факторами совершенствования.
- Разработка плана реализации реформы. Международный опыт (Швеция, Польша) показывает, что для успешной реализации такой сложной реформы, как Российская пенсионная реформа, требуется разработка плана реализации, который обеспечил бы качественное планирование, действенную координацию и реалистичные сроки осуществления мероприятий.

II. Структура новой системы пенсионного обеспечения

Реформа пенсионного обеспечения привела к изменению базовых параметров распределительной («солидарной») пенсионной системы — вместо системы с установленными выплатами она превратилась в систему с установленными взносами. Изменились условия участия в системе и структура выплат в распределительной системе, был введен накопительный принцип; в настоящее время создается новая схема профессиональных пенсий, новую роль приобретают негосударственные пенсии (или негосударственные пенсионные фонды — НПФ). В данном разделе представлены эти изменения, показано, как они влияют на стимулы. Кроме того, приведены новые требования к регулированию и надзору, возникающие в связи с их появлением, а также содержится сравнение этих новых черт с системами пенсионного обеспечения других стран с переходной экономикой.

1. Условия участия в системе пенсионного обеспечения

Теперь в новой многоуровневой системе будут участвовать все граждане. Единственное исключение сделано для работников старше 50 лет, которые не будут иметь права участвовать в накопительном компоненте.

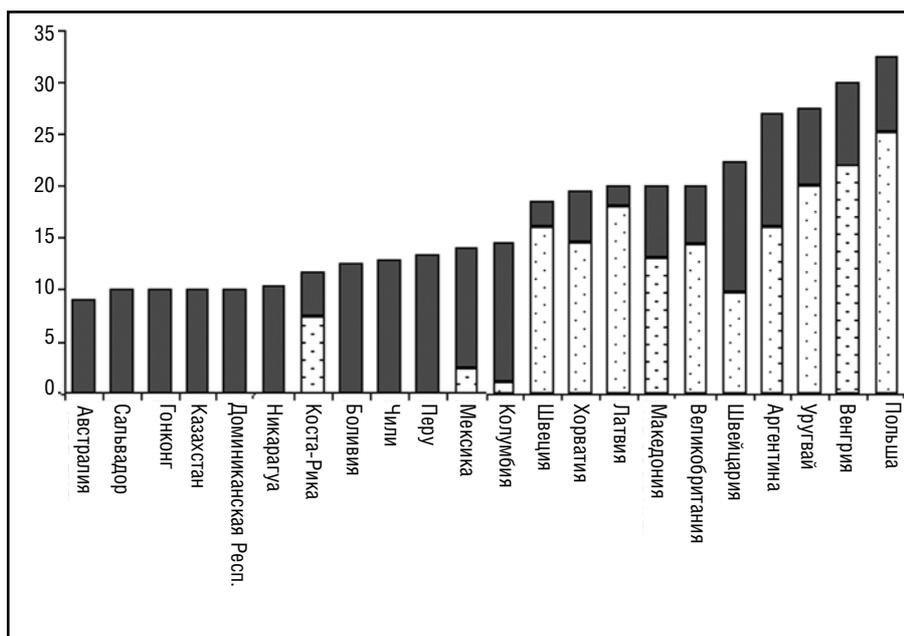
Работники, имеющие право на участие в системе, для обеспечения своей будущей пенсии по-прежнему будут отчислять 28% от фонда оплаты труда⁵. 14% от указанной части будут делиться между накопительным и условно-накопительным компонентами, причем доли будут зависеть от возраста работника и меняться со временем. Лица в возрасте 35 лет или младше первоначально будут отчислять в накопительный компонент 3% от заработной платы (11% — в условно-накопительный), с последующим возрастанием этой доли до 6% (8% — в условно-накопительный), в то время как граждане в возрасте от 35 до 50 лет будут отчислять только 2% (12% — в условно-накопительный компонент). Такая небольшая доля отчислений в накопительный уровень будет означать более постепенный рост взносов в накопительной системе.

В других странах, где были введены накопительные индивидуальные счета, размер обязательного второго уровня неодинаков, но в большинстве из них предпочли направить на новые счета более существенную часть взносов, чем в России (см. рис. 1). Вообще, для накопительных систем, в рамках которых работники могут выбирать компании по управлению активами, характерны такие постоянные издержки, при которых ставка отчислений ниже 4–6% делает работу этих систем нерентабельной. В России отсутствие выбора работника может привести к снижению затрат, благодаря чему при постепенном увеличении доли отчислений есть возможность сохранить рентабельность.

Возрастная когорта, для которой участие в системе является обязательным, также неодинакова в разных странах (см. табл. 1). Однако в отличие от России обяза-

⁵ Верхняя ставка отчислений установлена на уровне 41 560 руб. с работника в год, что ограничивает степень прогрессивности системы. В соответствии с новым законом был расширен перечень периодов, в течение которых работники не производят отчислений, но которые засчитываются как периоды уплаты пенсионных взносов.

Рисунок 1. Ставки взносов в государственные и частные пенсионные схемы в 24 странах, где существуют обязательные частные пенсионные схемы (%)



Источник: Roberto Palacios; *Примечание:* указанные ставки пенсионных взносов относятся к системам в государственном управлении; ставки для обязательного государственного второго уровня показаны темным цветом, для первого (распределительного) уровня — точками.

тельное участие возрастных когорт в указанных странах нередко в большей степени ограничивается, в частности, более молодыми работниками, чтобы финансовые издержки перехода к новой системе не стали слишком высокими.

Пенсионный возраст в России в результате реформ не изменился. Он сохраняется на уровне 55 лет для женщин и 60 для мужчин. В отличие от этого, в большинстве стран, где проводились реформы системы пенсионного обеспечения, пенсионный возраст повышается в целях улучшения финансового состояния системы. В Латвии, Хорватии, Венгрии и Польше пенсионный возраст постепенно повышается, как правило на полгода в течение каждого года, до 62 лет (и для женщин, и для мужчин) в Венгрии, 60 и 65 лет (для женщин и мужчин соответственно) в Болгарии и 60 и 63 лет — в Польше. Кроме того, в некоторых из этих стран (например, в Польше) фактический возраст выхода на пенсию увеличивается также посредством постепенного упразднения вариантов досрочного выхода на пенсию.

Почему не поднимают пенсионный возраст? В качестве причины, по которой пенсионный возраст остается неизменным, ответственные за проведение реформы указывают сложность совершения такого шага в России с политической точки зрения. Вместе с тем следует отметить, что повышение пенсионного возраста сопро-

Таблица 1. Характеристики предлагаемых многоуровневых систем в некоторых странах с переходной экономикой

	Начало действия системы	Первый уровень	Прогнозируемые пенсионные активы в 2020 г. (% от ВВП)	% рабочей силы, охваченный накопительным уровнем (2000)	Переход в новую систему
Венгрия	Январь 1998	Распределительный с установленными выплатами	31%	45%	Обязателен для новых участников, для остальных — доброволен
Польша	Январь 1999	УНС	33%	70%	Обязателен для лиц моложе 30 лет, доброволен 30–50 лет
Казахстан	Январь 1998	Гарантированная минимальная пенсия	30%	100%	Обязателен для всех работников
Латвия	Июль 2001 (УНС — январь 1996)	УНС	20%	72%	Обязателен для лиц моложе 30 лет, доброволен 30–50 лет
Хорватия	Январь 2002	Распределительный с установленными выплатами	25–30%	60–70%	Обязателен для лиц моложе 40 лет, доброволен 40–50 лет

Источник: Авторы, расширенный и дополненный вариант таблицы из работы Palacios, Rutkowski and Yu (1999).

вождалось политическими сложностями во всех странах, где осуществлялась реформа системы пенсионного обеспечения. В конечном итоге сложности удалось преодолеть, повышая пенсионный возраст постепенно (как правило — на полгода каждый год); сохранив без изменения положения в отношении нынешних работников; или (как в Латвии — см. ниже) благодаря тому, что работники осознали, что если они выйдут на пенсию рано, размер пенсии окажется слишком низким.

Еще один аргумент, который обычно выдвигают в пользу сохранения низкого пенсионного возраста, состоит в низкой продолжительности жизни населения в России. Однако период дожития для российских мужчин и женщин в возрасте 60 лет (14 и 19 лет соответственно) не намного ниже, чем в других странах с переходной экономикой. Так, период дожития для мужчин и женщин в возрасте 60 в Венгрии составляет 16 и 20 лет, в Польше — 17 и 21 год, в Латвии — 15 и 21 год, и в Болгарии — 15 и 19 лет соответственно.

Досрочный выход на пенсию. В новой системе сохраняется право на досрочный выход на пенсию для определенных категорий работников. Согласно закону, имеется 15 категорий работников, имеющих право на досрочный выход в случае, если они на 1 января 2003 г. были заняты на одной из включенных в специальный перечень работ в течение не менее половины требуемого стажа. Право на досрочный выход на

пенсию сохраняется также и для 13 категорий лиц, которые по существовавшим до проведения реформы законам имели право на пенсию за выслугу лет. (Среди этих категорий — матери, имеющие пять и более детей, лица, работавшие в районах Крайнего Севера, учителя и медицинские работники). Сохранение соответствующих прав для указанных категорий приведет к росту затрат. Вместе с тем реформированная система пенсионного обеспечения позволит уменьшить эти затраты благодаря сокращению размера выплат лицам, выходящим на пенсию досрочно (см. ниже).

Минимальный стаж уплаты взносов. Минимальный период уплаты взносов в настоящее время существенно сокращен: для того чтобы получить право на пенсию (и минимальную пенсию), необходимо выплачивать взносы в течение пяти лет (по сравнению с 20 и 25 годами для женщин и мужчин в прежней системе). Однако, как отмечалось выше, теперь при досрочном выходе на пенсию уровень выплат будет соответственно меньшим (см. анализ структуры пенсионных выплат ниже).

2. Структура пенсионных выплат

Выплаты в новой системе будут поступать из двух основных уровней пенсионной системы: распределительного и накопительного (врезка 1).

Распределительная система

Распределительная пенсия включает в себя условно-накопительную пенсию (из условно-накопительного компонента) и единую пенсию из схемы базовой пенсии. В отношении размера распределительной пенсии введено ограничение. Если совокупный размер пенсии (базовая плюс условно-накопительная) ниже 660 руб., то после выхода гражданина на пенсию будет установлена соответствующая надбавка. Из этой суммы 450 руб. будут представлять базовую пенсию и будут подлежать индексации в соответствии с темпами роста базовой пенсии. Остальная (или условно-накопительная) часть пенсии будет индексироваться в соответствии с темпами роста условно-накопительной пенсии. Пенсионная надбавка индексации не подлежит⁶.

Врезка 1. Пенсионные выплаты в России

Структура пенсионных выплат соответствует представленной ниже формуле:

$$P = BP + PC/T + FP$$

В первой половине 2001 г.
BP = 450 руб.
P (в среднем) = 1210 руб.
P >= 660 руб., минимальная пенсия

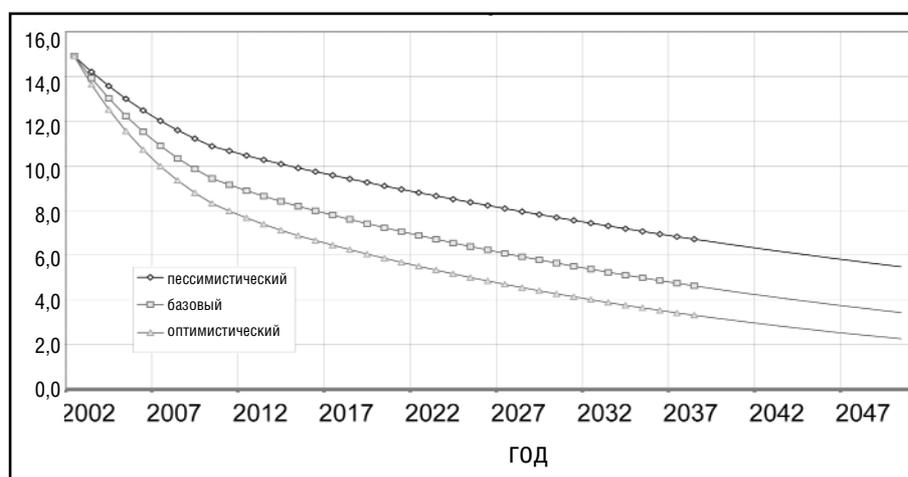
P — пенсия, руб.
PC — пенсионный капитал, руб.
BP — базовая пенсия, руб.

⁶ Таким образом, лица, стаж уплаты взносов которыми составляет 5 лет, получают право на минимальную пенсию, но ее значение со временем будет сокращаться.

Базовая часть пенсии. Единая базовая пенсия представляет собой перераспределительную часть системы пенсионного обеспечения. В настоящее время ее размер установлен в 450 руб. для всех работников, но есть и исключения. Так, единая пенсия выше для инвалидов в возрасте 80 лет и старше (самый высокий размер установленной базовой пенсии составляет 1350 руб.). Базовая пенсия будет индексироваться в соответствии с изменениями цен, размер индексации будет определяться правительством в зависимости от финансовой ситуации.

Коэффициент замещения базовой части пенсии. Коэффициент замещения базовой части пенсии постепенно будет снижаться, с нынешних 14,5% до 8–10% в после-

Рисунок 2. Коэффициент замещения базовой пенсии



Источник: Помазкин/Мартино (2002).

дующие 10 лет, и т.д., пока не достигнет уровня от 2 до 6% в течение последующих 50 лет (в зависимости от использованного макроэкономического сценария, см. ниже). Сокращение размера выплат является результатом того, что индексация базовой части пенсии привязана к темпу роста цен (рис. 2).

Снижение коэффициента замещения ослабляет заинтересованность граждан в уплате взносов в систему базовой пенсии, так как эта пенсия в основном носит перераспределительный характер. Вместе с тем индексация базовой пенсии по ценам позволит защитить выплаты пенсионерам от инфляции (при условии, что в бюджете будут выделены достаточные средства для соответствующей корректировки базовой части пенсии).

Условно-накопительная часть пенсии. Многие характеристики условно-накопительной пенсии, благодаря которым растет заинтересованность работника в данной схеме и продолжении работы, и, таким образом, снижается стоимость системы пенсионного обеспечения для бюджета, в России приняты не были. В отличие от традиционных условно-накопительных схем, в России пенсионные выплаты в такой

схеме не отражают фактический период дожития, а пенсионный возраст (55 лет для женщин и 60 лет для мужчин) остался неизменным; условная ставка доходности очень низка, а взносы по-прежнему содержат в себе очень большой элемент налога. Признание накопленных ранее пенсионных прав не создает стимулов для того чтобы продолжать выплату взносов в систему. Каждая из этих характеристик поочередно будет рассмотрена ниже.

Период дожития. Размер условно-накопительной пенсии равен сумме индивидуальных накоплений (основанных на отчислениях от фонда оплаты труда) на момент выхода на пенсию (РС), деленной на некое постоянное значение (Т). Изначально Т устанавливается в 12 лет и постепенно вырастет до 19 лет. Значение Т имеет минимум: оно не может быть ниже 14 лет. В стандартных условно-накопительных системах (см. врезку 2), например таких, какие существуют в Польше и Латвии, Т является переменной (без минимального значения), которая соответствует средней продолжительности периода дожития для мужчин и женщин. Применение реального периода дожития позволяет условно-накопительной системе перенести риски долгожительства на работников, сокращая тем самым финансовые затраты. Также в отличие от России в большинстве стран не предусмотрено минимального значения Т, поскольку при этом снижается заинтересованность людей в том, чтобы работать дольше. Более длительный стаж работы снижает значение Т (и увеличивает РС), благодаря чему растет значение пенсионных выплат.

Текущее значение Т, установленное в России, гораздо меньше текущего периода дожития как для мужчин, так и для женщин. Хотя к текущему среднему периоду дожития мужчин и женщин ближе значение 19 лет, к тому времени, когда Т будет постепенно введено, это значение скорее всего будет ниже. При значении Т ниже, чем период дожития, риск долгожительства перекладывается на государство, что приводит к росту финансовых затрат. Наличие минимального значения Т также ограничивает потенциальные выгоды более длительного трудового стажа для российских работников. Поэтому важно приравнять Т к периоду дожития, чтобы повысить заинтересованность в отчислении взносов и сократить финансовые затраты системы.

Для того чтобы работники действительно работали дольше, в большинстве стран при введении условно-накопительной системы идут и на повышение пенсионного возраста. Возможно, что (как в Латвии), несмотря на имеющиеся стимулы к повышению продолжительности трудового стажа в УНС, люди будут выходить на пенсию в обычном установленном законом возрасте. Если период дожития в этой группе увеличится (а именно это произошло в Латвии), размер условно-накопительной пенсии может снизиться до неприемлемого уровня. Поэтому для того чтобы сократить финансовые затраты, связанные с реформой, и добиться того, чтобы пенсия не становилась неприемлемо низкой, важно одновременно и повышать пенсионный возраст, и использовать в формуле условно-накопительной пенсии фактические значения периода дожития.

Первоначальный капитал. Первоначальный условный капитал, или накопленные в старой системе права, в России гораздо выше по сравнению с другими странами. В России граждане смогут переходить в новую систему, имея существенный зачет за первые годы трудового стажа. Размер первоначального капитала определяется исходя из среднего заработка в течение последнего (2000/2001) года или лучшего года из любых пяти лет стажа, и для всех лиц, приходящих в новую систему, засчитываются 20/25 лет (для женщин/мужчин) стажа.

Врезка 2. Условно-накопительная система

Условно-накопительная система пенсионного обеспечения (УНС) представляет собой распределительную систему, которая обладает шестью основными характеристиками (основано на Gora and Palmer, 1999):

1. Взносы соответствуют некоему фиксированному проценту заработка (сбор взносов происходит при взимании налога на фонд оплаты труда).
2. Эти взносы помещаются на условный («виртуальный») персонафицированный (индивидуальный) счет, на который начисляется определенный доход (с конца предыдущего периода) и размер которого зависит от роста суммы выплаченных взносов. Информация о состоянии счета периодически доводится до работников.
3. Совокупный размер выплат, или A , является суммой накоплений на счете на момент выхода на пенсию, преобразованной в аннуитет.
4. Аннуитет, или размер ежегодных выплат (P), рассчитывается путем деления накопленного капитала (A) на G — значение периода дожития, единое для обоих полов ($P = A/G$); [в российской формуле — см. выше: $PC = A$; $G = T$].
5. Аннуитет индексируется в соответствии с ростом либо заработной платы, либо пенсий, либо их сочетания.
6. В системе создаются технические демографические резервы за счет взносов многочисленных пенсионных когорт, перечисляемых ими на цели собственного пенсионного обеспечения в будущем.

Между схемой УНС и типичными схемами установленных выплат (УВ) имеется несколько отличий. Во-первых, в схемах УВ сочетаются цели страхования и перераспределения. В схемах УВ между выплатами и взносами обычно нет прямой связи. (Вместе с тем следует отметить, что схемы УВ можно построить и таким образом, чтобы полностью связать взносы и выплаты). Например, размер выплат рассчитывается на основании заработка не в течение жизни, а на протяжении меньшего числа лет (например 20–30 лет, требуемых для получения права на пенсию), или пенсия начисляется исходя из «лучших» x или последних y лет. Такие правила носят дискриминационный характер в отношении тех, кто имеет значительный трудовой стаж, выгодны тем, у кого быстро растет заработок, а также создают стимулы к досрочному выходу на пенсию. Поэтому схема УВ приводит к «налоговому разрыву» между взносами и выплатами, а также оказывает непреднамеренное перераспределительное воздействие. В отличие от этого, в УНС присутствует тесная связь между взносами и выплатами: те, кто работает и делает взносы дольше, получают более высокую пенсию. Благодаря этой тесной связи можно избежать непреднамеренного перераспределения, о котором упоминали выше. Вместо этого задачи перераспределения решаются с помощью минимальной пенсии или минимального гарантированного пособия. Кроме того, данная связь позволяет гражданам получать более высокую пенсию, не ставя под угрозу финансовое состояние системы.

Далее, в схемах УВ нередко используют очень сложные формулы. Это происходит потому, что в этих схемах в формулы включены явные цели перераспределения. В отличие от этого, формула УНС очень проста и прозрачна, и потому людям легче понять свои права. Подобная прозрачность может затруднить для правительства попытку бессистемно изменить параметры. Однако в странах, где правительства больше склонны к вмешательству в работу системы, и где политические системы менее развиты, в работу УНС могут осуществляться такие же вмешательства, что и в системе УВ.

Наконец, УНС переносит риск долгожительства с пенсионной системы на граждан. По мере роста продолжительности жизни населения (G) средний размер пенсии (P) снижается, благодаря чему сокращаются финансовые затраты. Люди получают меньше. Вместе с тем, система дает выбор: можно работать дольше и получить более высокую пенсию, чтобы компенсировать последствия роста продолжительности жизни. Повышение пенсионного возраста при введении УНС обеспечит более длительный период трудовой деятельности, что позволит компенсировать снижение размера пенсии.

Нынешняя система расчета первоначального капитала снижает заинтересованность работников в том, чтобы продолжать делать взносы в систему. Кроме того, его значительные размеры означают перенос всех затрат, связанных с признанием накопленных в старой системе прав, на УНС. И то и другое приводит к снижению финансовой платежеспособности условно-накопительной системы, что не позволит выплачивать пенсии, соизмеримые с суммой взносов.

В других странах размер первоначального капитала тщательно контролируется в целях снижения финансовых издержек при проведении реформы. Во многих странах первоначальный капитал используется для управления потоком работников, переходящих в новую систему, что позволяет сократить финансовые издержки реформы. В частности, размер первоначального капитала устанавливается на низком уровне, чтобы обеспечить переход в новую систему только тех работников (как правило, это более молодые работники), для которых долгосрочный выигрыш с точки зрения размера пенсии в новой системе превысит потерю капитала, накопленного в старой системе.

Пересчет [валоризация] (индексация накоплений в системе). Средства на условно-накопительных счетах будут индексироваться в соответствии с изменениями в соотношении суммы заработной платы и численности бенефициаров (но не менее, чем на то значение, на которое поднимутся цены). При снижении соотношения работников и бенефициаров (а именно это ожидается в течение нескольких последующих десятилетий) этот показатель будет расти медленнее, чем средняя заработная плата. Таким образом, постепенно средства на счетах будут пересчитаны по ценам, что значительно ниже, чем темпы роста взносов. Такой механизм пересчета будет представлять собой значительный налог на взносы работников, что негативно скажется на их заинтересованности в отчислении средств в систему. Подобный избыточный налог (который присутствует и в системе базовой пенсии, представленной выше) снижает стимулы для уплаты взносов в систему. Вместе с тем индексация по ценам обеих частей распределительной пенсии позволяет сохранить реальное значение пенсии с течением времени.

Другие страны, в которых была введена условно-накопительная система, тоже предусматривают налогообложение взносов работников, однако ставка такого налога гораздо ниже, чем в России. В Польше предусмотрен налог на доходность условно-накопительной системы в размере 25% (это создает преимущества накопительным схемам), Латвия использует темпы роста взносов, в Италии применяют темпы роста ВВП.

Индексация (индексация пенсионных выплат). Индексация пенсий в России также будет осуществляться в соответствии с темпами роста соотношения совокупной заработной платы и общего числа бенефициаров (но не менее, чем на то значение, на которое поднимутся цены). В странах с переходной экономикой индексация пенсий нередко осуществляется на основе цен или того или иного сочетания изменения цен и заработной платы. В США и Швеции пенсии индексируются только по ценам. В Швеции аннуитет имеет начальную надбавку — первоначально его размер устанавливается на более высоком уровне, чтобы отражать предполагаемый уровень реального роста в стране.

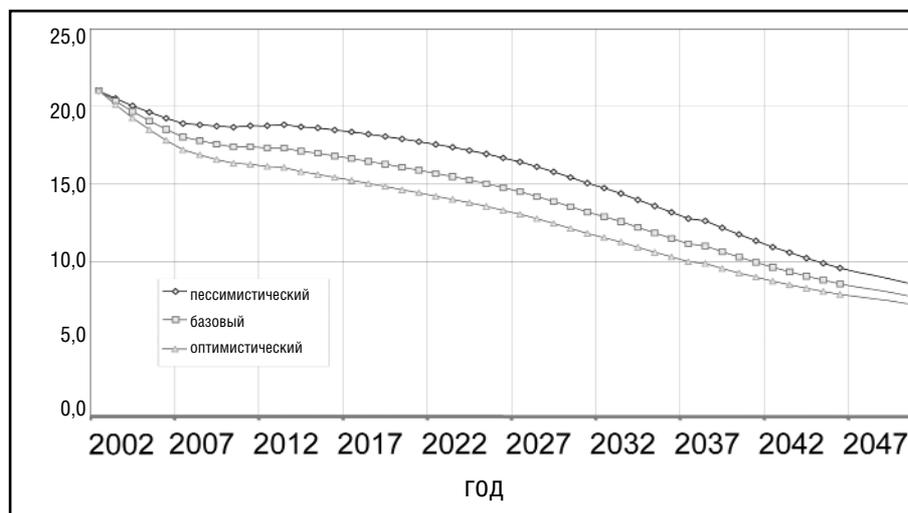
Коэффициент замещения в УНС. Как и в случае с базовой пенсией, средний коэффициент замещения в УНС также постепенно снижается, но не так резко, как в базовой пенсии. Коэффициент замещения в последующие 10 лет в условно-накопительной системе снижается с 22 до 16–18%, а затем на протяжении прогнозного пе-

риода до уровня менее 10% (рис. 3). Это объясняется тем, что и накопления, и выплаты в УНС в основном индексируются по ценам, а также тем, что ставка взносов для более молодых работников ниже. Первоначально темпы снижения среднего коэффициента замещения отстают от таких темпов в системе базовой пенсии, так как первая когорта, выходящая на пенсию в условно-накопительной системе, имеет накопленный первоначальный капитал, который обеспечивает значительный размер пенсии (и который длительное время не индексировался по ценам) (рис. 5).

Если рассматривать всю реформированную систему пенсионного обеспечения (УНС, базовая и накопительная части пенсии), то к концу прогнозного периода коэффициент замещения в ней снизится с 35 до 19% (рис. 4). Поэтому, следуя допущениям модели, в среднесрочной перспективе реформированная система не обеспечивает плательщикам взносов достаточного (в пределах 30–40% от средней заработной платы) коэффициента замещения.

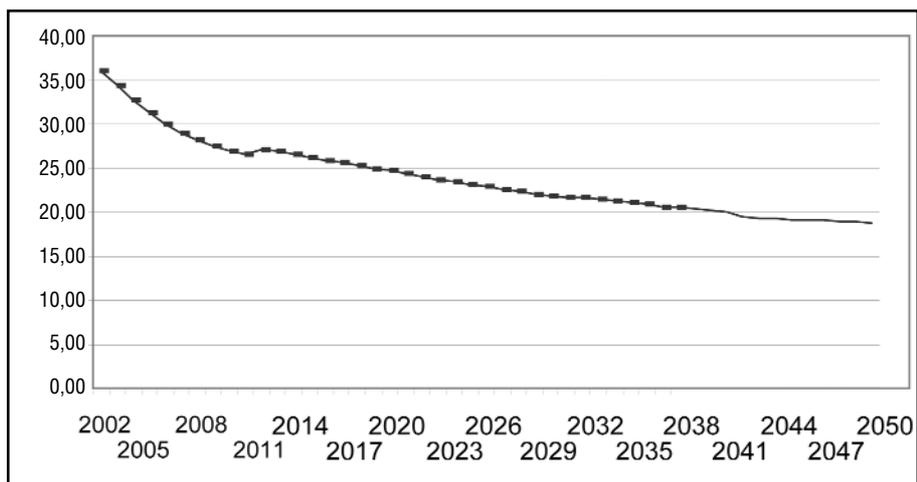
Низкий и продолжающийся уменьшаться коэффициент замещения вряд ли станет приемлемым с политической точки зрения. В связи с этим правительство может быть вынуждено поднять размер минимальной пенсии или изменить механизм индексации (возможно, вернувшись к индексации по темпам роста заработной платы или к сочетанию ценовой индексации и индексации по заработной плате); это благоприятно скажется на положении пенсионеров, но и приведет к росту расходов. В известном смысле, такое разовое, несистемное повышение пенсий окажется хуже, чем запланированное, поскольку при этом могут не произвести оценку долгосроч-

Рисунок 3. Коэффициент замещения в условно-накопительной системе

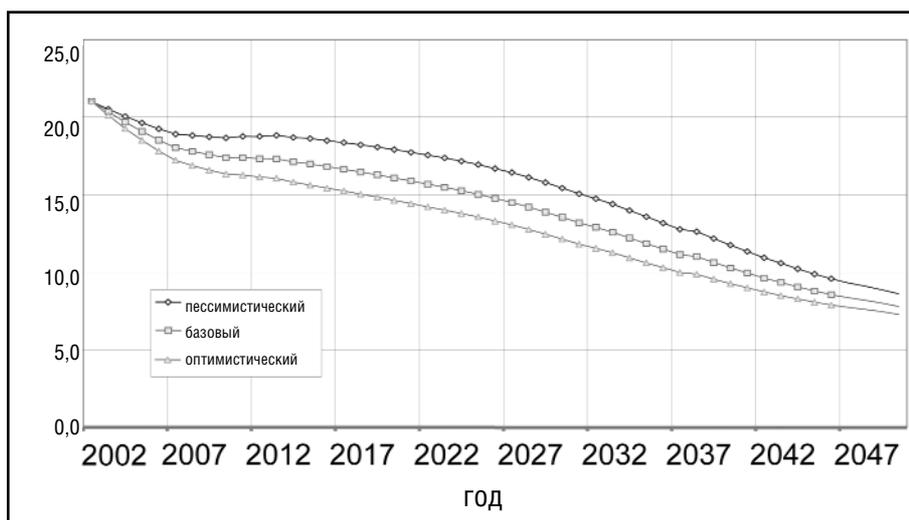


Источник: Помазкин/Мартино (2002).

⁷ Разумеется, имеются и другие виды действия системы с точки зрения распределения. Система «благоклонна» к женщинам в ущерб мужчинам, так как возраст выхода на пенсию для женщин ниже, а продолжительность жизни женщин выше.

Рисунок 4. Коэффициент замещения всей системы (базовый сценарий) (% от средней заработной платы)

Источник: Помазкин/Мартино (2002).

Рисунок 5. Накопления в накопительном компоненте как % от ВВП

Источник: Помазкин/Мартино (2002).

ных последствий данного политического шага⁷. Вместе с тем, как и в случае с базовой пенсией, следует отметить, что индексация пенсий по цене позволяет сохранить реальное значение условно-накопительных пенсий.

Накопительная система

Размер пенсии из накопительного компонента определяется выбранной моделью, инвестиционной стратегией и избранным вариантом выплат.

Модель провидентного фонда. Накопительный компонент в системе пенсионного обеспечения России представлен в виде провидентного (централизованного государственного) фонда с внешним управлением активами. Закон «Об обязательном пенсионном страховании» устанавливает рамки новой системы пенсионного обеспечения и определяет Пенсионный фонд России (ПФР) в качестве структуры, отвечающей за работу обязательной пенсионной схемы. ПФР будет нести полную ответственность за сбор информации о работниках, управление персонифицированными счетами и зачисление взносов и дохода на активы. Вместе с тем, проект закона «Об инвестициях в целях финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации» (далее — Закон об инвестициях), которым определяется порядок инвестирования средств, в варианте, который был утвержден Думой в первом чтении, допускает участие в обязательном пенсионном компоненте негосударственных пенсионных фондов (НПФ) в случаях и при условиях, которые должны быть определены новым законом. В проекте закона предусмотрено, что НПФ смогут начать работу в новой системе с 2004 г.

Средства, подлежащие инвестированию, будут переведены ПФР управляющим компаниям через депозитарное учреждение для последующего их инвестирования. Инвестиционная деятельность будет осуществляться управляющими активами на условиях найма за определенную плату. И управляющие активами, и депозитарное учреждение будут отбираться в ходе тендера, организованного специализированным федеральным ведомством. Поскольку пенсионные средства являются собственностью Российской Федерации, а не работников, то именно правительство будет уполномочивать федеральное ведомство управлять этими средствами от своего имени силами управляющих компаний. В законе не рассматривается вопрос о размерах платы, которую ПФР будет взимать за выполнение этих новых обязанностей.

По сравнению с реформами в других странах Европы и странах с переходной экономикой, в общем реформа в России носит менее радикальный характер, чем, например, в Польше; она больше похожа на тот подход, что использовала, например, Швеция. Во-первых, часть взносов, которая направляется в накопительный компонент, в России меньше, чем в указанных странах. Преимущество такого положения заключается в том, что в пенсионной и финансовой системе появится очень немного новых «действующих лиц», и внедрять новую систему будет проще. В качестве издержек можно указать то, что выгоды с точки зрения развития рынков капитала и экономического роста тоже будут ограничены. В частности, возможен меньший размер пенсий из-за того, что присутствуют ограничения на характер инвестиций, а это приводит к более низкой доходности (и даже более высокому риску).

Во-вторых, в отличие от таких стран, как Венгрия и Польша, главным действующим лицом на втором уровне является Пенсионный фонд. В его функции будет входить управление активами (до тех пор, пока средства не будет разрешено передать в

управление другим структурам), включая отбор управляющих активами (пока не будет разрешен индивидуальный выбор управляющих самими гражданами); учет и отчетность; сбор взносов; выплата пенсий. В большинстве стран (за исключением Венгрии) решили объединить некоторые аспекты деятельности второго уровня с работой структур первого уровня или с деятельностью налогового ведомства. Имеются самые разные варианты: передача функций сбора взносов структуре первого уровня, задействование этой структуры для распределения взносов среди фондов второго уровня, работа ее в качестве альтернативного ведомства для ведения отчетности, работа в качестве единственной структуры по ведению отчетности и предоставлению информации участникам пенсионных фондов. В качестве преимуществ единой структуры называют сокращение транзакционных издержек для работодателей, снижение расходов фондов на маркетинг, а также более высокие информационные барьеры между работодателями и фондами, фондами и гражданами.

Вместе с тем есть и недостатки: такие структуры (особенно если они государственные) в меньшей степени способны сопротивляться политическому давлению (иногда весьма тонкому), направленному на то, чтобы инвестировать средства таким образом, который не отвечает интересам участников системы. Также присутствует риск того, что общественность полагает, что у фонда имеется специальная гарантия результатов или минимальной отдачи (это более явно предлагается для России). В целом считается, что целесообразнее не смешивать роль государства в осуществлении надзора с управлением Пенсионным фондом. Поэтому в странах с переходной экономикой (где институты тоже находятся в стадии формирования) несколько функций объединены под эгидой одного ведомства, но вместе с тем предусмотрели модель выбора для работника, в рамках которой граждане самостоятельно выбирают управляющую компанию, а управление активами (и в ряде случаев — ведение отчетности) осуществляет частный сектор. В качестве примера можно привести Венгрию и Польшу.

Международный опыт показывает, что там, где за выполнение всех функций отвечает одна государственная структура, — даже в промышленно развитых странах (например, в Сингапуре или Ирландии) — она должна быть «прозрачна» в своих действиях, полностью подотчетна общественности, а за ее работой должен быть установлен жесткий надзор. Таким образом, российская реформа будет успешной, если ПФР будет «прозрачным» относительно выполняемых им функций и операций, проводимых от имени населения. Кроме того, введение свободного выбора управляющей компании работниками и допуск частных управляющих компаний (что предлагается для России) представляется для второго уровня более подходящим вариантом (при соблюдении ряда условий финансового и административного характера, см. ниже).

Инвестирование средств. В постановлении Правительства № 165 от 18 марта 2002 г. «Положения об инвестировании пенсионных средств» указано, что в течение последующих шести месяцев или до вступления в силу Закона об инвестициях и получения работниками права выбирать управляющую компанию и/или фонд, взносы будут инвестироваться в государственные облигации, деноминированные в рублях, или в евробонды. Оценка средств на индивидуальном счете должна осуществляться ежемесячно, а счета будут кредитоваться в соответствии с ценностью активов на момент уплаты взносов. Для государственных ценных бумаг, деноминированных в рублях, структурой по управлению активами будет Центральный банк

России, для евробондов — Внешэкономбанк. К тому времени, когда начнут свою работу компании, управляющие активами, ожидается, что в накопительном компоненте сосредоточится сумма в размере около 1 млрд. евро.

В начальные годы аккумулирование взносов в накопительном компоненте будет идти медленно. Аккумулируемые средства будут переводиться управляющим компаниям после того, как эти компании получат лицензию и приступят к работе. Согласно предварительным оценкам, к марту 2002 г. уже накоплено 3,2 млрд. руб. (110 млн. долл. США). Ожидается, что в течение 2002 г. на сберегательные пенсионные счета поступит взносов на сумму 35 млрд. руб., и к 2004 г. размер пенсионных сбережений, находящихся в государственном управлении, достигнет в России 80 млрд. руб. Накопление пенсионных сбережений достигнет пика в 2040 г., выйдя на уровень 35% ВВП (рис. 5). Доход, полученный в накопительной системе, приведет к повышению коэффициента замещения в системе в последующие годы; общий коэффициент замещения в системе увеличится до уровня, показанного на рис. 4 (см. выше).

Инвестиции (как в стране, так и за рубежом) главным образом будут носить пассивный характер, т.е. идти в фондовые индексы. В настоящее время приемлемого инструмента для инвестирования средств в индекс в России нет. Недавно созданная Инвестиционная комиссия будет формировать соответствующие индексы на основании рейтинга инструментов и компаний. Инвестиционный комитет также будет определять эталонные показатели для оценки работы инвестиционных управляющих. В законе не предусмотрены гарантии минимальной доходности для накопительного компонента, так как правительство предоставляет гарантии в рамках базовой части пенсии и условно-накопительного компонента. Если индекс будет составлен удачно (см. подробный анализ в разделе, посвященном финансовым требованиям), то отсутствие гарантии доходности должно привести к повышению отдачи и облегчить надзор.

Положения, регламентирующие выплату пенсии. В соответствии с действующим законом, выбора или конкуренции в области выплаты накопительных пенсий не предусмотрено. Все пенсии (включая накопительные) будет выплачивать ПФР. Выплата накопительной части пенсии будет осуществляться следующим образом: ежегодно ПФР будет запрашивать изъятие из накопленных средств. На основании такого запроса соответствующее федеральное ведомство будет утверждать перевод средств от управляющих активами в федеральный бюджет, из которого средства будут поступать в ПФР.

Расчет размера пенсии из накопительного компонента будет производиться так же, как и расчет условно-накопительной пенсии, но с двумя основными отличиями. Размер ежемесячной пенсии из накопительного компонента также будет определяться, как остаток средств на счету на момент выхода на пенсию, деленный на некий демографический показатель, подобный показателю T в условно-накопительном компоненте. Значение T в целях расчета этой части пенсии будет установлено в новом законе и будет отличаться от значения, которое используется в условно-накопительной части. Если значение T для пенсионера будет фиксированным, то пенсия примет форму переменного аннуитета.

В первоначальном чтении закон указывает на то, что пенсии с накопительного счета будут ежегодно корректироваться исходя из доходности активов, находящихся на счету, а также из изменений периода дожития каждой из когорт. Затем пенсия

примет форму упорядоченного (регулярного) снятия средств со счета на протяжении всей жизни работника.

Механизм упорядоченных снятий средств со счета переносит риск долгожительства на гражданина; размер пенсии может оказаться слишком низким, если средства будут истощены из-за непредвиденно долгого периода дожития; это создаст для государства неопределенные и потенциально значительные обязательства. С этапом выплаты также связаны риски для накопленных пенсионных активов. В отсутствие выбора или конкуренции размер пенсии может пострадать в результате бессистемных (искусственных) корректировок значения T , которое используется в формуле расчета пенсии. В этом случае в России вариант упорядоченного снятия средств со счета переносит риск долгожительства и инвестиционный риск, присущий накопительному компоненту, на работника, не обеспечивая взамен возможности выбора инвестиций.

В большинстве европейских стран с переходной экономикой предусмотрено обязательное преобразование накопленных пенсионных средств в аннуитет. Однако и в этом случае имеются проблемы — в частности время такого преобразования: когда его проводить? Нередко сложно заставить работников приобретать аннуитеты, когда ситуация на рынке неблагоприятна. В некоторых странах (например, в Великобритании) людям предоставляют льготные периоды, в течение которых они могут отсрочить приобретение аннуитетов. Также для аннуитетов характерны издержки отрицательного отбора. Если приобретение аннуитетов не является обязательным, то есть вероятность того, что приобретут такой инструмент люди с относительно высокой продолжительностью жизни. В качестве решения этой проблемы предлагают использовать объединения владельцев индивидуальных аннуитетов или принуждение нескольких последовательно идущих когорт к приобретению группового аннуитета. Впрочем, эти варианты носят лишь теоретический характер и еще не были уточнены или апробированы. Разумеется, в России использование аннуитетов в качестве оптимального инструмента выплат затрудняется отсутствием соответствующего рынка.

3. Профессиональные и негосударственные пенсии

Профессиональные пенсии

Предполагается принятие нового Закона о профессиональной пенсии, в котором будет решен вопрос досрочного выхода на пенсию. Задача новых профессиональных пенсионных фондов будет состоять в финансировании пенсий с момента досрочного выхода на пенсию и до начала выплаты обычной пенсии. Эти фонды будут представлять собой схему установленных взносов, и их действие будет распространяться только на новых работников; они должны начать работу в 2003 г. Для финансирования профессиональных пенсий работодатели будут делать дополнительные отчисления в НПФ. Если они не выберут какой-либо НПФ, то «по умолчанию» используется профессиональная схема ПФР. Предполагается наличие двух уровней дополнительных взносов — за «тяжелые условия труда» и «особо тяжелые условия» в размере 5 и 12% соответственно. Уровень тяжести условий труда будет определяться специальной комиссией. Некоторые работники могут отказаться от досрочного выхода на пенсию в обмен на более высокую заработную плату.

Негосударственные пенсии

Орган надзора за деятельностью НПФ опубликовал данные об инвестициях НПФ на конец первого квартала 2002 г. Ряд НПФ нарушили ограничения по инвестициям, хотя многие из них сделали это с разрешения надзорного органа. Значительная доля активов НПФ вложена в векселя компаний, которые не обращаются на рынке, имеют высокий риск и даже не внесены в реестр разрешенных инвестиций. Данные инспекции НПФ показывают, что большинство НПФ нарушило такие принципы инвестирования, как диверсификация риска и обеспечение более высокой степени защищенности инвестиций. Некоторые фонды вложили до 100% средств в один класс активов, некоторые НПФ внесли в свой портфель непропорционально большую долю государственных ценных бумаг, другие — банковских депозитов. Кроме того, НПФ нарушали ограничения на инвестиции в акции, нередко сосредоточивая свои вложения в акциях «материнских» предприятий.

Управление активами. Для активов, которые находятся в управлении НПФ, потенциально возможны значительные убытки. Средства НПФ используются для приобретения аннуитетов. Имеется возможность того, что работники смогут получить свои деньги только при существенных потерях для себя. Например, изъятие взносов до истечения трехлетнего срока влечет за собой потерю 30% взносов и всей суммы дохода на них. Оценка активов НПФ надзорным органом требуется лишь раз в год. Нынешний закон о НПФ не требует отделения средств работников от средств управляющей компании. Данный механизм подобен тому, что применяют в страховых компаниях при создании резервных фондов. Сейчас вводить такое разделение сложно, поскольку в НПФ уже есть члены, которые имеют право на получение пенсий, имея стаж уплаты взносов в 5 лет. Разделение активов в профессиональных пенсионных фондах необходимо для того чтобы избежать потери сбережений в случае банкротства предприятия.

Изменения в законодательстве. В развитие проекта закона об инвестировании пенсионных средств, которым допускается участие НПФ в управлении частью обязательных взносов, участие НПФ будет оговариваться поправками и подзаконными актами к нынешнему закону о НПФ. Эти поправки ужесточат требования для получения лицензии НПФ вообще и будут предусматривать еще более жесткие требования к управлению обязательными взносами, и в то же время обеспечат существующим НПФ возможность приспособиться к новым требованиям. Планируется, что для получения лицензии на управление средствами из обязательных взносов будет требоваться наличие от трех до пяти лет кредитной истории и опыта управления активами. Ожидается, что новым требованиям будут удовлетворять от 10 до 15 существующих НПФ. Среди других решений — порядок инвестирования средств НПФ: через страховые компании, компании, управляющие активами, или взаимные фонды. Для того чтобы работники могли выбирать накопительный план, необходим период перехода, в течение которого члены нынешних НПФ смогли бы решить такие вопросы, как зачет стажа, прежние взносы, оценка активов и неликвидные или отсутствующие активы.

Вообще, для того чтобы законодательство о НПФ соответствовало новой системе пенсионного обеспечения, задуманной правительством, в него необходимо внести существенные изменения. Прежнее законодательство в отношении НПФ регулировало деятельность системы установленных выплат (УВ), не имеющей значительного компонента установленных взносов (или УВз), который предлага-

ется законом о пенсионном обеспечении применительно к обязательному накопительному компоненту и законом о профессиональных пенсиях. При условии верной или широкой их интерпретации, некоторые элементы прежнего закона можно использовать в схеме УВз, однако многие положения этого закона нуждаются в корректировке, так, чтобы они учитывали наличие схемы УВз накопительного компонента и профессиональных пенсий.

Надзор. Ключевым вопросом участия НПФ является регулирование их деятельности и надзор за ними. Орган надзора за НПФ находится в структуре Министерства труда. Он весьма активен и все еще находится в стадии становления. С 1995 г. было отозвано 190 лицензий НПФ; 51 из них была отозвана в 2001 г., действие 25 временно приостановлено в ожидании надзорного решения. Среди улучшений последнего времени — более тесная координация с другими надзорными органами, такими, как Федеральная комиссия по ценным бумагам. В свете недавних изменений в системе международного надзора за деятельностью финансового сектора правительству придется решать следующий вопрос: нужно ли объединять надзор за НПФ с другими надзорными органами с тем, чтобы получить экономию от масштаба и лучше защитить его от давления со стороны НПФ.

4. Выводы и рекомендации

- *Разработка структуры первого уровня связана с серьезными трудностями в достижении эффективности реформы системы пенсионного обеспечения.* Многие характеристики реформ, предусматривающих введение УНС, благодаря которым повышается заинтересованность работников в уплате взносов и трудовой деятельности и, в результате, снижаются финансовые затраты системы пенсионного обеспечения, в России приняты не были. В отличие от стандартных условно-накопительных схем, в России размер пенсии в УНС не отражает фактическую продолжительность периода дожития, условная ставка доходности очень низка, а взносы по-прежнему сохраняют значительный элемент налога; кроме того, признание накопленных прав не создает стимулов для того чтобы продолжать платить взносы в систему. Для того чтобы решить указанные проблемы, требуется следующее:
 - *Повышение пенсионного возраста и расчет размера пенсии на основании фактической продолжительности периода дожития позволит исправить ситуацию.* Эти шаги будут способствовать увеличению коэффициента замещения пенсий, улучшат финансовую платежеспособность и политическую приемлемость реформы системы пенсионного обеспечения, а также сократят искажения на рынке труда, вызванные высоким налогом на фонд оплаты труда, взимаемым на цели пенсионного обеспечения.
 - Выделение достаточных средств для индексирования пенсий сможет защитить будущее положение работников. Во избежание бедности среди пенсионеров нужно на практике сохранять реальное значение как базовой, так и условно-накопительной пенсии, которое кодифицировано в законе.

- *Успешное внедрение второго уровня также требует устранения некоторых рисков.*
 - Модель провидентного (государственного централизованного) фонда. Эта модель, которая выбрана в России на первые несколько лет для второго уровня, в случае сохранения на неопределенный срок может давать низкую отдачу и сформировать зависимость от государственных облигаций. Она также требует значительного улучшения управления и прозрачности в действиях Пенсионного фонда России. Этого можно добиться, потребовав у ПФР взимать разумную и «прозрачную» плату за управление активами, передав управление активами второго уровня международной компании по управлению активами посредством международных конкурентных торгов, а также обеспечив достаточный и регулярный надзор за функциями ПФР в области управления персонифицированными счетами и работы с активами второго уровня.
 - Модель «выбор работника». Согласно закону, в России работникам разрешено со временем переводить управление своими активами и свои счета в частный сектор, стимулируя конкуренцию за управление средствами. Однако с этим связана еще одна проблема. Перевод управления средствами и счетами в частный сектор (особенно — в негосударственные пенсионные фонды) потребует мер финансовой защиты (см. ниже), которые в настоящее время в России отсутствуют.

III. Финансовая устойчивость реформы

Как отмечалось выше, структура новой системы пенсионного обеспечения влияет на финансовые потребности реформы. В частности, переход к многоуровневой системе ложится бременем на финансовые ресурсы распределительной пенсионной системы. Из-за такого перехода часть средств перестает поступать на первый уровень и идет на второй уровень; сокращается размер ресурсов, необходимых для финансирования сохраняющихся обязательств в рамках распределительной системы с установленными выплатами. Во-вторых, затраты системы растут из-за того, что плательщикам предоставляют первоначальный капитал, а также из-за старения населения. Использование индексации пенсий по ценам вместо индексации по темпам роста заработной платы позволит снизить затраты. Как все эти различные силы влияют в конечном итоге на финансовое состояние системы?

Финансовые последствия реформы оцениваются при трех макроэкономических сценариях, представленных ниже в табл. 2. Данные сценарии различаются между собой в соответствии с допущениями о росте производительности, темпах инфляции и доходности накопительных счетов, а также в зависимости от показателей экономической активности населения и уровня безработицы. В базовом сценарии для этих переменных предусмотрены умеренные макроэкономические прогнозы, в то время как в оптимистическом и пессимистическом представлены более благоприятные и менее благоприятные макроэкономические результаты соответственно. В качестве демографических допущений приняты разработки, подготовленные Е.М. Андреевым (2000).

Таблица 2. Сценарии, используемые при оценке финансовых последствий реформы системы пенсионного обеспечения

	Базовый сценарий									
	2002	2003	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2040	2050
Реальные темпы роста производительности	4,0%	4,0%	3,5%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%
Уровень инфляции	15,0%	14,0%	12,0%	7,0%	7,0%	7,0%	7,0%	7,0%	7,0%	7,0%
Реальная доходность накопительных счетов до расходов	4,5%	4,5%	4,5%	4,5%	4,5%	4,5%	4,5%	4,5%	4,5%	4,5%
Уровень безработицы	9,0%	8,8%	8,4%	7,0%	7,0%	7,0%	7,0%	7,0%	7,0%	7,0%
Экономически активное население	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%
Темпы роста заработной платы сверх производительности	2,0%	1,9%	1,7%	1,1%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%	0,50%

Оптимистический сценарий										
	2002	2003	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2040	2050
Реальные темпы роста производительности	5,0%	4,7%	4,1%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%
Уровень инфляции	14,0%	12,8%	10,4%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%
Реальная доходность накопительных счетов до расходов	5,5%	5,5%	5,5%	5,5%	5,5%	5,5%	5,5%	5,5%	5,5%	5,5%
Уровень безработицы	8,0%	7,6%	6,8%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%	5,0%
Экономически активное население	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,7%	0,6%
Темпы роста заработной платы сверх производительности	3,0%	2,8%	2,5%	1,7%	0,70%	0,70%	0,70%	0,70%	0,70%	0,70%

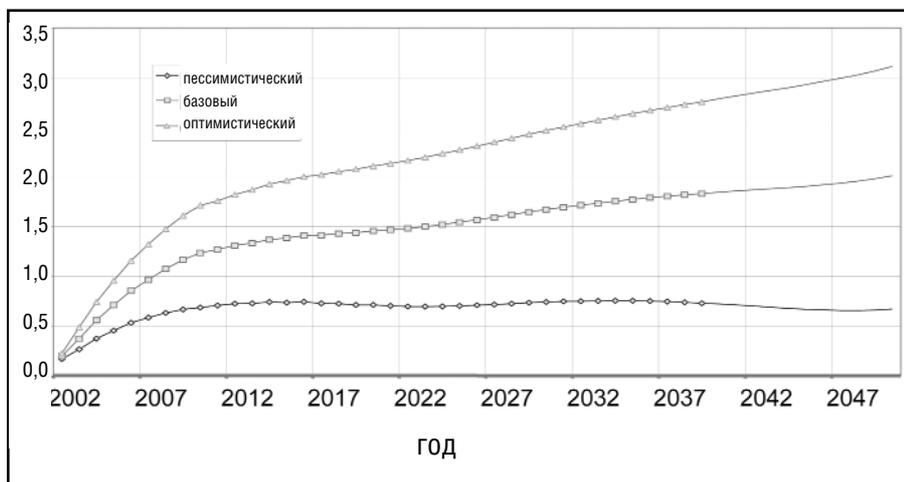
Пессимистический сценарий										
	2002	2003	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2040	2050
Реальные темпы роста производительности	3,0%	2,8%	2,4%	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%	1,5%
Уровень инфляции	18,0%	17,0%	15,0%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%
Реальная доходность накопительных счетов до расходов	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%
Уровень безработицы	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%	10,0%
Экономически активное население	0,7%	0,7%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,6%	0,5%
Темпы роста заработной платы сверх производительности	1,0%	0,9%	0,8%	0,5%	0,20%	0,20%	0,20%	0,20%	0,20%	0,20%

Источник: Авторы, расширенный и дополненный вариант таблицы из работы Palacios, Rutkowski and Yu (1999).

1. Финансовое состояние компонента базовой пенсии

Финансовые перспективы компонента базовой пенсии весьма благоприятны (рис. 6). При всех трех макроэкономических сценариях наблюдается равномерное сокращение расходов как доли ВВП, так как пенсия индексируется по ценам. Такой механизм индексации позволяет избежать роста расходов, вызываемого увеличением численности пенсионеров в системе. В каждом сценарии доходы как доля ВВП также растут, так

Рисунок 6. Сумма средств в компоненте базовой пенсии как % ВВП



Источник: Помазкин/Мартино (2002).

как увеличивается заработная плата (темпы ее роста несколько превышают темпы роста производительности) и соотношение фонда оплаты труда и ВВП (благодаря тому, что все большая часть экономики переходит в формальный сектор). Поэтому профицит системы (доходы минус расходы) как доля ВВП постепенно растет.

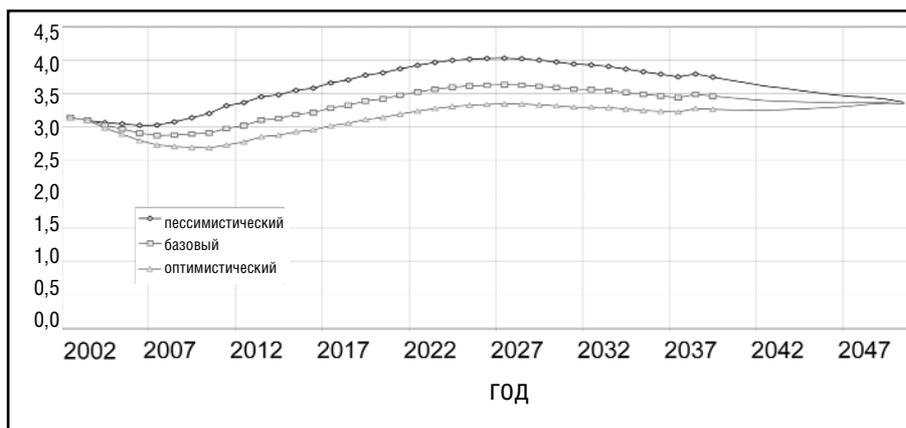
Чем больше профицит, тем более благоприятны макроэкономические условия в стране. Профицит системы можно использовать для того чтобы увеличить коэффициент замещения или снизить ставки налогов. Однако (см. ниже) скорее всего этот профицит может быть использован для того чтобы устранять дефицит в другом компоненте системы пенсионного обеспечения, т.е. условно-накопительном.

2. Финансовое состояние условно-накопительного компонента

Финансовое состояние условно-накопительного компонента системы менее благоприятно. Во-первых, доходы УНС растут медленнее, чем в компоненте базовой пенсии (14% от фонда оплаты труда). Это объясняется тем, что часть взносов в УНС в начальные годы перехода к новой системе отвлекается в накопительный компонент. Доходы УНС начинают расти на гораздо более позднем этапе прогнозного периода, когда переход к новой системе будет завершен (2015) и ставка взносов в УНС стабилизируется.

В то же время расходы условно-накопительного компонента не демонстрируют равномерного сокращения (рис. 7); вместо этого они имеют на графике форму «перевернутого U». В начальный период они немного сокращаются, а впоследствии возрастают, снижаясь лишь к 2027 г., — т.е. к концу прогнозного периода. Увеличение расходов объясняется ростом пенсий, выплачиваемых пенсионерам, а также увеличением численности пенсионеров.

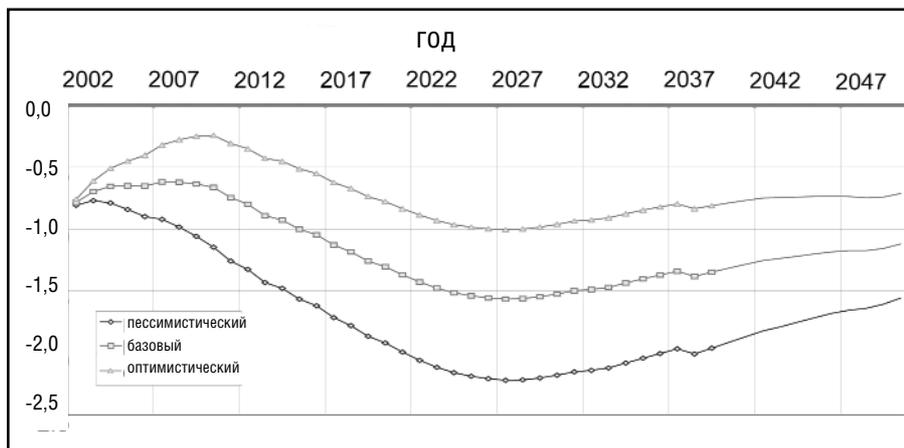
Рисунок 7. Расходы компонента условно-накопительной пенсии как % ВВП



Источник: Помазкин/Мартино (2002).

В частности, в ближайшие пять лет выходящие на пенсию когорты будут выходить на пенсию главным образом в старой системе, и расходы на выплату им пенсии будут не слишком высокими. В отличие от этого, когорты, выходящие на пенсию после них, накопят существенный начальный капитал и практически не будут ощущать влияние индексации накоплений, которая предусмотрена в новой системе. Именно эти когорты и постепенное увеличение той доли взносов, которая идет в накопительный компонент, и приводят к росту пенсионных расходов в среднесрочной перспективе. В последующие годы расходы снова сократятся, когда на пенсию будут выходить более молодые когорты, не накопившие начального капитала в старой системе и получающие пенсии главным образом из условно-накопительного компонента.

Обе указанные тенденции наряду с сокращением численности населения приводят к дефициту в условно-накопительном компоненте на протяжении всего прогнозного периода; таким образом, сам по себе компонент не обладает необходимой финансовой устойчивостью (рис. 8). В базовом сценарии дефицит на протяжении большей части следующего десятилетия стабилен, однако когда на пенсию выходят когорты, имеющие значительный первоначальный капитал, он резко увеличивается; его снижение начинается лишь после того, как на пенсию начинают выходить более поздние когорты. Этот дефицит сохраняется при всех макроэкономических сценариях, причем в пессимистическом варианте он, разумеется, больше (до 2,5% ВВП), а в оптимистическом — ниже (около 1% ВВП). Таким образом, переход к новой системе, увеличение коэффициента демографической нагрузки и значительный размер первоначального условного капитала, который предоставляется нынешним когортам, переходящим в новую систему, приводят к образованию финансового дисбаланса в условно-накопительном компоненте при всех макроэкономических сценариях.

Рисунок 8. Сумма средств в условно-накопительном компоненте как % ВВП

Источник: Помазкин/Мартино (2002).

3. Финансовое состояние распределительной системы (базовая плюс условно-накопительная части пенсии)

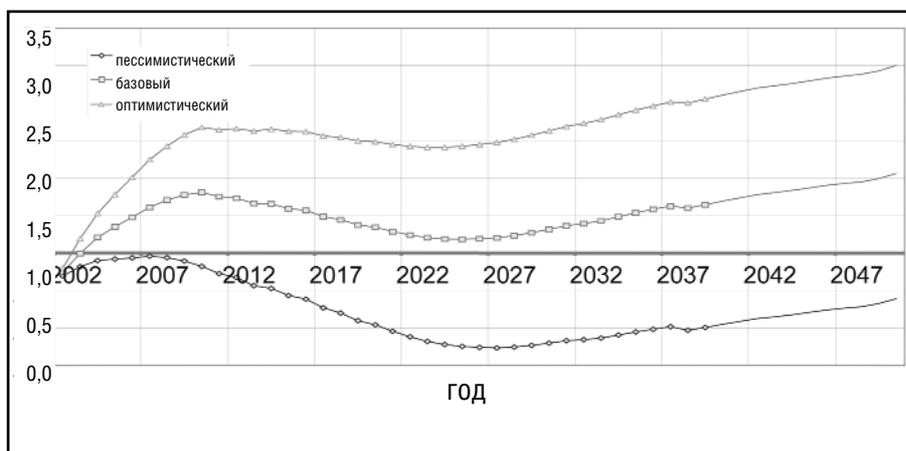
В распределительной системе в целом наблюдается профицит при базовом и оптимистическом сценариях, однако при пессимистическом сценарии имеет место дефицит на всем протяжении прогнозного периода (рис. 9). В первых двух случаях общий профицит системы достигается благодаря профициту в компоненте базовой пенсии, которого достаточно для того, чтобы компенсировать дефицит в условно-накопительном компоненте на протяжении всего прогнозного периода. Лишь при пессимистическом сценарии дефицит в условно-накопительном компоненте слишком велик и профицита в базовом компоненте недостаточно для его покрытия; впрочем, и здесь финансовое положение со временем улучшается по мере того, как сокращаются расходы в условно-накопительном компоненте.

Следует сделать несколько важных оговорок. Во-первых, профицит имеет место благодаря тому, что коэффициент замещения в системе очень низок (см. рис. 4 выше). Во-вторых, система будет сбалансированной только в том случае, если Министерство финансов действительно переведет излишки базового компонента на счета условно-накопительного. Наконец, в случае ухудшения экономических условий предлагаемая программа реформ не будет финансово устойчивой.

4. Снижение коэффициентов замещения

Как отмечалось выше, коэффициенты замещения в системе низки — т.е. коэффициент замещения в базовом сценарии снижается с 36% в 2002 г. до 19% в 2050-м. Глав-

Рисунок 9. Сумма средств в распределительной системе как % ВВП



Источник: Помазкин/Мартино (2002).

ная причина такого уменьшения пенсии связана, разумеется, с механизмом индексации, при котором базовая часть пенсии индексируется по ценам, а условно-накопительная часть пенсии — на 50% от темпов роста заработной платы. В базовом сценарии средний рост заработной платы в год составляет около 2,9%. При таком уровне использование индексации по ценам приведет к сокращению коэффициента замещения (т.е., размера пенсии по сравнению с заработной платой) примерно на 75%⁸. Аналогично, индексация на уровне половины темпов роста заработной платы приведет к снижению величины пенсии по сравнению с заработной платой на почти 50%⁹.

Вместе с тем очевидно, что система способна обеспечивать более высокие коэффициенты замещения, так как в ней имеется профицит. В базовом сценарии размер этого профицита в 2050 г. превышает 1,1% от ВВП. Данные средства можно использовать для повышения коэффициента замещения.

Насколько можно повысить коэффициент замещения, сохранив при этом баланс системы? К сожалению, такое повышение может быть лишь небольшим. Результаты имитационных моделей показывают, что в базовом сценарии система в ближайшие 10–15 лет способна обеспечить коэффициент замещения (оставаясь при этом сбалансированной) в пределах 28 — 29%, но со временем он снизится до 21%.

Как скажется на финансовом состоянии системы сохранение коэффициента замещения на уровне 30% с настоящего времени и в обозримом будущем? Прогнозы показывают, что при поддержании его на таком уровне до 2015 г. в системе сохраняется небольшой профицит. Однако впоследствии профицит превращается в дефицит, размеры которого достигают 2% ВВП. Напротив, если повышение коэффициента замещения до 30% финансируется путем повышения ставки налога на фонд оплаты труда, то

⁸ $[1 - 1/(1,029)^{48}]$

⁹ $[1 - 1/(1,0145)^{48}]$

при базовом сценарии для того чтобы сохранить долгосрочное равновесие системы, потребуется увеличить ставку взносов на 15 пунктов. Таким образом, повышение коэффициента замещения до уровня в 30% (пожалуй, тот минимум, который должен гарантироваться пенсионной реформой, особенно при довольно высоких взносах) в среднесрочной перспективе возможно, но только ценой дефицита или существенно более высоких взносов в долгосрочной перспективе.

Как еще можно повысить коэффициент замещения? Рассмотрим базовое уравнение, которым представлено финансовое состояние сбалансированной распределительной системы (время = t):

$$P/w = t(e/b),$$

где p/w = коэффициент замещения, а e/b = коэффициент демографической нагрузки.

Данная формула показывает, что коэффициент замещения можно увеличить, подняв фактический размер взносов (t) или увеличив значение коэффициента демографической нагрузки. Рассмотрим первый член — фактический размер взносов. Главным образом он зависит от номинального размера взносов, показателя собираемости и масштабов сокрытия заработной платы. При уровне в 28% совокупная номинальная ставка взносов в пенсионную систему уже очень высока и далее повышать ее невозможно. Аналогичным образом, собираемость, достигающую 95%, улучшить можно лишь незначительно. Таким образом, имеется ограничение на повышение фактического размера взносов.

Второй член — коэффициент демографической нагрузки. Числитель, или численность фактических плательщиков взносов в систему, зависит главным образом от темпов роста народонаселения, численности экономически активного населения, уровня занятости и показателей уклонения/освобождения от уплаты взносов. За исключением уклонения, система пенсионного обеспечения не в состоянии как-либо влиять на эти факторы, поскольку они имеют внешнюю природу. Наиболее существенным из них является рост народонаселения. К сожалению, современные демографические тенденции в России отрицательны. Согласно прогнозам относительно народонаселения, которые использовались при написании данной работы, к 2050 г. численность населения России сократится на треть. Политика государства может оказывать определенное влияние на численность экономически активного населения и уровень занятости в среднесрочной перспективе, но потенциальное воздействие в долгосрочной перспективе на число фактически занятых достаточно невелико — при оптимальных условиях максимум 5% по каждому из перечисленных факторов. Поскольку надежных данных о масштабах уклонения нет, то невозможно вынести окончательное суждение по этому фактору; можно лишь сказать, что не следует ожидать, что достигнутое в конечном итоге сокращение показателей уклонения окажет сколько-нибудь значительное воздействие на финансовое состояние системы. Наконец, возвращение в систему тех, кто освобожден от уплаты взносов, не поможет исправить ситуацию, так как освобожденные от уплаты взносов группы (например, военнослужащие) имеют собственные системы, состояние которых, скорее всего, не лучше, чем состояние общей системы, и которые так или иначе придется принимать в расчет. Кроме того, следует предположить, что включение освобожденных от уплаты взносов групп в общую систему окажется невозможным по политическим соображениям.

Для того чтобы увеличить коэффициент замещения, можно снизить величину знаменателя в коэффициенте демографической нагрузки, т.е. численность бенефициаров. Это уже в определенной степени осуществляется за счет постепенной отмены досрочного выхода на пенсию, и число льготных пенсий, включенных в реформированную систему, со временем может стать еще меньшим. Вместе с тем даже отмена всех оставшихся категорий льготных пенсий улучшит коэффициент замещения лишь незначительно. Возможно некоторое сокращение получателей пенсий по инвалидности и потере кормильца, но потенциальный эффект при этом скорее всего будет незначительным. Главное сокращение численности бенефициаров должно достигаться за счет сокращения численности пенсионеров по старости путем повышения пенсионного возраста.

В большинстве стран, как и в России, повышение пенсионного возраста — сложный вопрос. Однако если разъяснить работникам, что в будущем их ждут низкие пенсии, они скорее всего предпочтут работать и делать взносы в систему дольше. Это особенно верно, если пенсионный возраст поднимается постепенно.

К каким последствиям для системы приведет постепенное повышение пенсионного возраста в России? Предположим, что предусмотрено медленное повышение, согласно которому пенсионный возраст повышается и для мужчин, и для женщин и к 2040 г. становится одинаковым и для тех, и для других. Как отмечалось ранее, единого пенсионного возраста пока не ввели ни в одной из стран с переходной экономикой; мы лишь рассматриваем пример, чтобы показать, как скажется повышение пенсионного возраста на коэффициенте демографической нагрузки и финансовом состоянии системы, предположив, что к 2040 г. в России будут действовать стандарты ОЭСР.

Из табл. 3 видно, что повышение пенсионного возраста приведет к снижению коэффициента демографической нагрузки (соотношения пенсионеров и плательщиков взносов). В свою очередь это приведет к образованию в системе пенсионного обеспечения профицита и позволит увеличить коэффициент замещения. В частности, если для этого использовать весь профицит, то к завершению прогнозного периода коэффициент замещения может вырасти до 43% по сравнению с прогнозируемым в настоящее время уровнем в 21%.

Таблица 3. Изменения коэффициента демографической нагрузки и доступного по средствам коэффициента замещения при изменении пенсионного возраста

Год	Коэффициент демографической нагрузки			Доступный по средствам коэффициент замещения		
	60/55	60/60	65/65	60/55	60/60	65/65
2002	0,61			0,31		
2020	0,72	0,60		0,25	0,30	
2040	1,01		0,64	0,21		0,34
2050	1,24		0,76	0,21		0,33

Источник: Помазкин/Мартино (2002).

5. Выводы и рекомендации

- Система пенсионного обеспечения в целом будет финансово устойчивой только при следующих условиях: (1) фактические макроэкономические показатели достигнут уровней, обозначенных в базовом или оптимистическом сценарии; (2) правительство переведет бюджетные средства в условно-накопительный компонент для покрытия дефицита; и (3) будет повышен пенсионный возраст и в формуле расчета условно-накопительной пенсии будет использоваться фактическое значение продолжительности периода дожития. Иные варианты, такие, как повышение ставки налога на фонд оплаты труда, ужесточение платежной дисциплины и улучшение показателей рождаемости, в среднесрочной перспективе не дают устойчивого результата или представляются нереалистичными.
- Необходимо располагать достаточными ресурсами для поддержания реального значения пенсий. Базовые схемы смогут сохранять реальное значение пенсий в том случае, если в бюджет будут включены достаточные средства, обеспечивающие индексацию пенсий по темпам роста цен.
- Высокие налоги на фонд оплаты труда по-прежнему остаются нерешенной проблемой. Содействовать смягчению некоторых искажений, привносимых высокой ставкой таких налогов, будет более тесная связь между взносами и размером пенсионных выплат в распределительной системе.

IV. Ситуация в финансовом секторе

Внедрение накопительных пенсионных планов имеет значительные долгосрочные последствия с точки зрения функционирования и роста финансовых рынков в России. Устойчивое накопление «длинных» финансовых ресурсов в многоуровневой пенсионной системе страны будет оказывать огромное давление на финансовый рынок из-за необходимости продуктивно абсорбировать пенсионные активы и защитить их. В то же время реформа даст возможность развивать долгосрочные сберегательные инструменты, что может оказать положительное воздействие на инвестиции и производительность экономики.

Для того чтобы воспользоваться этими выгодами от реформы, необходимы несколько важных условий: во-первых, сильная и длительная заинтересованность государства в поддержании макроэкономической стабильности; во-вторых, наличие определенных характеристик финансового рынка, в числе которых его возможность «поглощения» средств, доверие к его деятельности и «прозрачность», возможности по безопасному хранению активов, размещению капитала и диверсификации риска; а также, в-третьих, наличие эффективного органа регулирования и надзора. Несмотря на то, что в России достигнута определенная степень макроэкономической стабильности, финансовый рынок и фондовый рынок страны, равно как и нормативные структуры, остаются слабыми, что создает существенные риски для реформы. Вместе с тем медленные темпы накопления пенсионных активов в России ослабляют давление, связанное с необходимостью «поглощения» средств.

1. Макроэкономические условия

В данной записке макроэкономические условия не будут рассматриваться более подробно; скажем лишь, что способность пенсионной системы (накопительной или иной) обеспечивать достаточный доход работникам после выхода на пенсию в значительной степени определяется благоприятной и надежной макроэкономической ситуацией. Система пенсионного обеспечения не будет работать успешно, если ей придется действовать в условиях непредсказуемого налогообложения, неуправляемой инфляции и (или) нестабильных юридических положений или прав собственности. Накопительные пенсионные системы особенно уязвимы на начальных этапах, так как основную часть финансовых инструментов, которые держат пенсионные фонды, составляют государственные ценные бумаги. В России недостаточная степень развития контрактной системы сбережений может быть обусловлена периодами высокой инфляции и макроэкономической нестабильности, а также недостатками нормативной базы. Высокая инфляция подрывает предсказуемость действий пенсионных фондов и страховых компаний. Данную проблему можно частично решить с помощью индексированных инструментов, но механизмы индексации в периоды высокой инфляции нередко оказываются несостоятельными. Успех пенсионной реформы решительным образом зависит от наличия адекватных инструментов сохранения ценности активов, в которые можно было бы вложить деньги работников.

Общая финансовая ситуация играет важную роль, так как именно это нередко является наиболее серьезным из отдельно взятых источников высоких и ускоряющихся темпов инфляции. Одна из трудностей заключается в том, что введение нако-

пительного компонента в период перехода к новой системе приведет к формированию дефицита в государственном секторе. Пенсионные выплаты будут продолжаться, в то время как часть поступлений от налогов на фонд оплаты труда действующих работников пойдет в новый накопительный компонент. Российская реформа носит постепенный характер и состояние бюджета в настоящее время контролируется, но во избежание нестабильности в будущем все же могут потребоваться меры по пересмотру бюджета. Реформа системы пенсионного обеспечения может привести к формированию новых условных обязательств для государства, так как наличие централизованного государственного пенсионного фонда порождает ожидания того, что правительство предоставит гарантии на случай, если пенсионный фонд понесет убытки, а также в том случае, если в отношении пенсионных счетов, находящихся в государственном управлении, предусмотрена гарантия минимального дохода.

2. Условия с точки зрения финансового рынка

Доверие и «прозрачность». Участники рынка должны доверять той системе, которая работает с их сбережениями. Главная роль рынка капитала и финансового рынка при введении накопительной схемы пенсионного обеспечения состоит в том, чтобы сделать все операции «прозрачными». Эту роль необходимо выполнять на всех стадиях развития рынков. По мере того как рынки становятся более развитыми, по мере появления на них более разнообразных участников, эта роль становится лишь более сложной и ответственной.

Развитие накопительной пенсионной системы зависит от уверенности ее членов в том, что их пенсионные сбережения будут надежным образом вложены и при этом дадут достаточную отдачу. Следует отметить, что недоверие к российской финансовой системе спровоцировало целый ряд действий, (например, применение бартера и неденежных расчетов), масштаб которых сократился лишь недавно; кроме того, используются ненадежные и неэффективные формы сбережения («в чулке» и «бегство капитала»).

Для того чтобы сформировать доверие к накопительной системе пенсионного обеспечения, необходимы широкие и непрерывные усилия по формированию доверия к банкам, компаниям, управляющим активами, и к другим финансовым посредникам. Хотя стабильность финансовой системы зависит от надежности политики и надзорной базы, которую использует государство, она также зависит и от того, считают ли сами участники рынка, что их интересам соответствует создание доверия к себе и доброй репутации в целях сохранения хорошего доступа к финансированию. При формировании доверия следует уделить особое внимание поддержанию уверенности в финансовой системе самых слабых участников рынка, будь то индивидуальные вкладчики или акционеры-миноритарии, которые составляют подавляющее большинство участников накопительной системы пенсионного обеспечения.

Доверие к новой системе можно повысить, разрешив вкладывать существенную часть российских пенсионных средств за рубежом. Сознание того, что их сбережения не подвержены «капризам» отечественного рынка, повысит уверенность работников в системе. Часть пенсионного портфеля, которую вкладывают за рубежом, в разных странах неодинакова: в Великобритании она составляет около 30%, в Ирландии — 37%, в Австрии — 20%, в Бельгии — 35%; в США — только 11%, во Фран-

ции — 5%, в Германии — 6%, в Японии — только 7%, впрочем, там вложение средств за рубежом разрешено, даже если управляющие пенсионными средствами не используют его в полном объеме. В России к 2010 г. часть портфеля, которую разрешено размещать за рубежом, будет ограничена 20%. Впрочем если проблемы финансового рынка удастся преодолеть, то этот порог может быть поднят.

Банковский сектор. Главное требование при введении накопительных пенсионных схем состоит в том, чтобы банкам можно было доверять хранение активов. Надежность банков важна, так как до тех пор, пока не представится возможность использовать более долгосрочные инвестиции, в накопительных системах сохраняются именно банковские активы. В начальные годы существования новой системы пенсионного обеспечения из-за того, что номенклатура возможных активов ограничена, значительная часть средств будет размещена на различных банковских депозитах. Поэтому слабые банки угрожают существованию всей пенсионной системы, истощая ее активы, и (что еще более серьезно) подрывая доверие к ней. Действительно, если российские вкладчики не доверяют банкам своих сбережений и не считают банки надежными хранителями своих ценных бумаг, то сложно представить, каким образом смогут эффективно работать другие компоненты финансовой системы, необходимые для накопительной пенсионной системы (например, институты рынка капитала).

Для того чтобы повысить доверие к частному банковскому сектору, требуется создать банковскую инфраструктуру, тем самым формируя благоприятные условия работы. Задача эта сложна, но выполнима. В Чили в 1982 г., спустя год после начала проведения пенсионной реформы, вследствие крупного банковского и экономического кризиса ВВП упал на 14%. После кризиса были проведены глубокие реформы банковской системы, благодаря которым удалось создать крепкий финансовый сектор и обеспечить успех пенсионной реформы.

Российским властям придется принимать меры, направленные на совершенствование институциональной инфраструктуры, в рамках которой частные субъекты осуществляют посредничество в интересах третьих сторон. Предполагается, что одним из результатов введения накопительной системы станет наличие «длинных» денег, которые можно предоставлять в виде кредита. Однако в целом банки (как отечественные, так и зарубежные) неохотно расширяют операции по кредитованию, их интересы как кредиторов защищаются слабо, и все испытали неблагоприятные последствия недавних периодов взлета инфляции. Для того чтобы получить желаемый результат, потребуются действия, призванные улучшить положение кредиторов, а также более благоприятная ситуация в отношении инфляции. Среди других мер по совершенствованию банковской инфраструктуры — укрепление прав частных сторон в качестве кредиторов, усиление защиты интересов кредиторов в корпорациях, испытывающих затруднения, создавая надежные и оперативные положения о корпоративном банкротстве и разрешении ситуации, а также формирование основ для развития рынка капитала. Как показывает опыт Казахстана, существенным недостатком пенсионной реформы может стать область корпоративного управления (например, в сфере бухгалтерского учета, раскрытия финансовой информации и защиты прав акционеров-миноритариев). Для достижения прогресса во всех этих областях потребуется время. Поэтому, как и в случае пенсионной реформы, чем быстрее и раньше будут предприняты соответствующие меры, тем скорее будет получен эффект.

Частные стимулы для раскрытия информации. Поскольку банки выполняют в новой системе пенсионного обеспечения очень важную функцию, требуется жесткий банковский надзор и запрет на помещение пенсионных средств в неплатежеспособные банки. Вместе с тем при наличии соответствующих возможностей и стимулов, участники рынка, включая специализированные компании по управлению пенсионными средствами (главным образом те, кто вступает с банками в отношения кредиторов), также будут следить за действиями банков и дисциплинировать их. Способность осуществлять мониторинг банков главным образом зависит от надежности и масштаба имеющейся информации (важно также наличие навыков управления инвестициями). В целях улучшения доступа к информации о банковской системе для участников рынка, власти в ряде стран ввели подробные требования к раскрытию информации и ужесточили ответственность в этой области (примером может служить Новая Зеландия); для того чтобы банк получил право работать, помимо прочего, с пенсионными средствами, он в обязательном порядке должен получить рейтинг не менее двух частных рейтинговых агентств (как в Чили и в Боливии) или иметь систему отчетности в реальном времени (как в Аргентине). Для того чтобы вести мониторинг, помимо информации кредиторам нужны стимулы в виде гарантий того, что им будет позволено нести убытки, в случае пенсионных систем такое допустить непросто.

Пенсионная реформа не стремится разрешить все проблемы более чем 1000 банков, действующих в России. Поэтому дополнительный пакет реформ должен распространяться на группу надежных и эффективных банков, которые будут работать со взносами, краткосрочными инвестициями и другими платежами. Для проведения глубоких реформ пенсионной системы с административной точки зрения требуется наличие эффективного механизма предоставления услуг, в том числе — банковской системы. Быстрому и эффективному предоставлению этих услуг будет способствовать открытие рынка иностранным участникам и стимулирование передачи ноу-хау и технологий. То же справедливо и в отношении услуг по хранению средств. Такие услуги имеют особое значение, так как для их осуществления требуются сложные компьютерные системы, эффективные средства учета и ведения отчетности, а также значительные финансовые ресурсы. В России имеется свыше 40 лицензированных банков-хранителей, однако большинство из них не соответствует требованиям, которые предъявляются структурам, работающим с пенсионными фондами. Необходимо лицензировать группу отвечающих критериям банков-депозитариев, чтобы они могли предоставлять услуги пенсионным фондам. Вообще, основным фактором, определяющим успех осуществления предлагаемых реформ станет конкуренция и состязательность в предоставлении финансовых услуг.

Эффективное размещение капитала и диверсификация риска. Финансовый рынок обладает двумя ключевыми функциями, которые особенно актуальны для реформы системы пенсионного обеспечения. Первая заключается в эффективном размещении капитала. Финансовые посредники собирают информацию о фирмах и инвестициях и размещают ресурсы, подбирая для этого лучших предпринимателей и технологии. Вторая функция состоит в объединении, диверсификации и хеджировании риска. Более ликвидные рынки стимулируют более долгосрочные инвестиции; диверсификация рынка ведет к тому, что деньги вкладываются в проекты, обеспечивающие более высокую отдачу, тем самым увеличивая доход на пенсионные сбережения. Такие функции выполняют даже наименее развитые финансовые сис-

темы, хотя и не столь эффективно, как системы, существующие в более развитых странах. Более качественное выполнение таких функций выгодно пенсионным фондам, так как при этом им легче обеспечивать своим участникам наиболее высокую доходность с поправкой на риск.

Имеется несколько способов, позволяющих добиться адекватного выполнения указанных функций, так как развитие финансового сектора может идти по-разному. Адекватное выполнение указанных функций главным образом зависит от некоторых базовых элементов финансовой инфраструктуры, в том числе — от качества информации, способности заключать контракты и обеспечивать исполнение их положений, а также от заинтересованности сторон в соблюдении таких контрактов и в осмотрительном поведении. Инфраструктура для стабильного финансового сектора также должна обеспечивать надежную оценку активов финансовых учреждений и предоставлять своевременную (текущую) и надежную информацию об их деятельности; кроме того, должны присутствовать ясные правила по распределению убытков в случае дефолта какого-либо учреждения. Эти основополагающие элементы финансовой инфраструктуры важны и для системы пенсионного обеспечения.

Качество управляющих активами. В настоящее время Федеральной комиссией по ценным бумагам лицензировано 53 компании для управления инвестиционными активами, паевыми инвестициями, средствами взаимных фондов и пенсионных фондов. Самая «старая» из управляющих компаний существует пять лет, самые «молодые» — всего несколько месяцев; лишь пять компаний являются иностранными. Только половина из лицензированных управляющих компаний действующие, 14 компаний управляет 96% всех активов. Для того чтобы устранить с рынка недействующие или слабые управляющие компании, Федеральная комиссия по ценным бумагам с 1 августа 2002 г. подняла требование к минимальным размерам капитала таких компаний в два раза до 5 млн. рублей (160 тыс. долларов США). Федеральная комиссия планирует осуществить дополнительные меры, направленные на повышение качества управляющих активами, в том числе — определение показателей, учитывающих соотношение капитала и активов, находящихся в управлении.

Способность к абсорбции (поглощению). Хотя накопление достаточных активов является основой для сохранения разумного размера пенсий, в России такое накопление скорее всего будет идти медленно. Поэтому давление на финансовый рынок будет не столь сильным, как в других странах, и требования к этому рынку могут быть менее высокими. Ставка взносов в накопительный компонент для работников в возрасте от 36 до 50 лет первоначально составляет лишь 2% от заработной платы, а для лиц моложе 36 лет — 3%. Размер взносов со временем должен расти и достигнуть 6% от заработной платы. По международным стандартам такая ставка относительно низка, особенно для страны, где средняя заработная плата также невысока.

Еще одной причиной для менее высоких требований к финансовому сектору России является то, что участие частного сектора в управлении взносами в накопительный компонент может быть ограничено Законом об инвестициях. Существует риск того, что положения Постановления №165, регламентирующие инвестиции, приобретут более постоянный характер — либо из-за трудностей с исполнением Закона об инвестициях, либо намеренно. Этот риск не представляется надуманным, ибо мировой опыт показывает, что фонды, находящиеся в государственном управлении, вкладывают в государственные облигации в среднем 75% своих активов, а многие вкладывают в них все свои средства (табл. 4).

Есть и другие факторы, которые могли бы ограничить участие частного сектора в накопительной пенсионной системе и снизить требования к финансовому сектору. Во-первых, для тех работников, которые в накопительной системе не выбрали какую-либо управляющую компанию, вариантом «по умолчанию» станет консервативный портфель ПФР. Во-вторых, все отчетливее формулируется мысль о предоставлении государством гарантии минимальной доходности в отношении средств, оставленных на счетах в ПФР, но не средств в НПФ. Для таких счетов предполагается минимальная реальная доходность на уровне 2% в год. Если гарантия минимальной доходности будет распространяться только на счета в ПФР, то 90% работников будут держать свои средства именно на них. Это ограничит размеры средств, находящихся в управлении у НПФ и поступающих на финансовые рынки суммой

Таблица 4. Портфели пенсионных фондов, находящихся в государственном управлении, 34 страны, 1980-е и 1990-е гг.

Страна	Год	Гос. обли- гации/ Ссуды Срочные депозиты	Закладные/ жилищные облигации	Акции/ Акционер- ный капи- тал	Недвижи- мость/ Прочее	Всего
<i>проценты</i>						
Канада (СРР)	1991	100	0	0	0	100
Египет	1995	100	0	0	0	100
Пакистан	1981	100	0	0	0	100
Шри-Ланка	1997	100	0	0	0	100
Швейцария	1997	100	0	0	0	100
США	1997	100	0	0	0	100
Йемен	1996	100	0	0	0	100
Колумбия	1982	100	0	0	0	100
Индия	1995	100	0	0	0	100
Венесуэла	1981	100	0	0	0	100
Нигер	1980	96	3	1	0	100
Сенегал	1980	93	6	1	0	100
Ямайка	1987	91	9	0	0	100
Танзания	1996	90	0	0	10	100
Респ. Корея	1997	89	3	3	6	100
Руанда	1980	82	4	5	8	100
Эфиопия	1996	80	0	0	20	100
Коста-Рика	1987	79	15	0	6	100
Бурунди	1981	78	9	6	8	100
Перу	1988	76	7	0	17	100
Кения	1994	73	0	11	16	100
Уганда	1994	68	8	1	23	100
Япония	1995	63	17	19	0	100
Малайзия	1996	63	21	15	1	100
Того	1981	59	1	3	37	100
Марокко	1994	58	32	7	3	100
Камерун	1989	57	40	2	1	100
Маврикий	1996	56	0	2	42	100
Иордан	1995	52	25	17	6	100
Филиппины	1995	44	38	10	8	100
Тунис	1990	43	30	0	27	100
Швеция	1996	42	40	0	18	100
Судан	1982	26	58	0	16	100
Эквадор	1986	10	83	3	3	100
Среднее значение		75	14	3	8	100

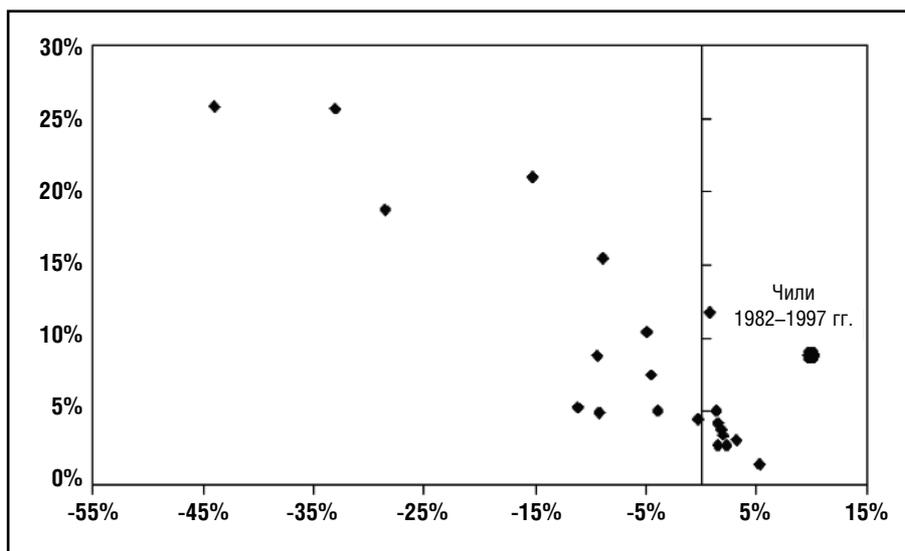
Источник: Palacios and Pallares (2000). Примечание: жирным шрифтом выделены провидентные (сберегательные) фонды.

примерно в 200 млн. долл. США в год. По сравнению с капитализацией рынка в России, которая превышает 40 млрд. долл. США, эта сумма очень невелика и потому вряд ли окажет серьезное влияние на рынки капитала. Кроме того, значительная часть средств, управляемая НПФ, поступит в банковскую систему, где сумма депозитов составляет около 30 млрд. долл. США и которая сможет без труда «поглотить» те взносы, которыми управляют НПФ. Масштабы этих потоков даже меньше, чем в Боливии, где они составляли 260 млн. долл. США в год и легко поглощались финансовым рынком и рынком капитала этой страны.

Поток и запас поступающих от взносов средств в управлении НПФ постепенно будут увеличиваться. Этому будет способствовать повышение ставки взносов, увеличение численности работников, делающих взносы в накопительную систему, и рост их заработной платы; кроме того, работники поймут, что гарантированные вложения в государственные облигации дают гораздо более низкую отдачу, чем вложения в диверсифицированный портфель, и будут переходить в НПФ. Как отмечалось ранее, мировой опыт работы пенсионных фондов в государственном управлении весьма неудовлетворителен: доходность низка, а то и отрицательна, а для портфелей характерен высокий риск (см. рис. 10 ниже); это является важной причиной того, что эти фонды не имеют гарантированной доходности. В России реальный доход на государственные облигации по-прежнему отрицателен из-за дефицита фи-

Рисунок 10. Годовая рассчитанная на основе сложных процентов реальная доходность и колебания в 22 пенсионных фондах, находящихся в государственном управлении (различные временные периоды, от 7 до 40 лет)

По горизонтали: рассчитанная на основе сложных% реальная доходность
По вертикали: стандартное отклонение



Источник: Расчеты авторов на основании данных из Palacios and Pallares (2000).

нансовых инструментов в условиях высокого спроса на них. Отрицательный доход не только будет вредить имиджу накопительной пенсионной системы; в сочетании с гарантией минимальной доходности (если она применяется) он может спровоцировать возникновение серьезных финансовых обязательств. Если разрешение на инвестирование пенсионных средств за рубежом не будет предоставлено быстрее, отрицательный доход на государственные облигации может сохраняться на протяжении определенного периода времени. С тем чтобы ограничить проблему, вызванную наличием гарантии минимальной доходности, временной отрезок для расчета гарантии следует сделать продолжительным (не менее пяти лет). Благодаря этому данная гарантия не будет активизирована в ответ на краткосрочные колебания. К тому времени, когда численность работников, обращающихся в НПФ, увеличится, и размер средств, находящихся в управлении НПФ станет значительным, правительству Российской Федерации придется создать такие условия на финансовом рынке, которые обеспечивали бы успех реформы.

Выбор портфеля. Для эффективного размещения капитала, при котором он давал бы самую высокую отдачу, требуется верно выбрать активы. В России предлагают вкладывать пенсионные средства как в акции, так и в государственные облигации.

Пассивное инвестирование активов. Реформа системы пенсионного обеспечения в России предусматривает требование к управляющим пенсионными средствами следовать при инвестировании пассивной стратегии. Закон об инвестировании пенсионных средств гласит, что по крайней мере инвестиции в акции должны осуществляться в рыночный индекс. Это требование обосновывают достижением рыночной эффективности (за вычетом транзакционных издержек). В значительной мере эмпирический опыт, говорящий о превосходстве инвестиций в индексы, исходит из США. Применение фондовых индексов для инвестирования пенсионных средств в других странах требует тщательного формирования такого индекса, а также наличия рыночного механизма, благодаря которому фонды, работающие с индексами, были бы более жизнеспособны.

Для того чтобы обеспечить адекватную оценку активов, рынку капитала в России придется перенять некоторые новые механизмы и подходы; дело в том, что индекс просто отражает эти оценки. Такой шаг требует серьезной работы, и в том числе — пересмотра практики бухгалтерского учета и предоставления информации, принятой в банках и на предприятиях, реформы корпоративного управления, а также обновления законов и положений, регламентирующих деятельность рынка ценных бумаг, и порядка надзора.

Использование индексного фонда отрицательно скажется на развитии рынка капитала. Частичным итогом введения накопительной пенсионной схемы должно стать стимулирование развития рынков капитала; такой итог обеспечивается в том случае, если введение этой схемы сопровождается верными дополнительными реформами и привлечением новых участников, обладающих хорошими навыками инвестирования, которые формируют и распространяют информацию о возможностях ведения арбитражных операций. Если работа внешней компании, управляющей пенсионными средствами, ограничена пассивным инвестированием, то ее влияние на рынок капитала и на отдачу от средств с поправкой на риск будет ограниченным.

Формирование индекса, в который будут вкладываться пенсионные средства, — очень важная задача, и к ее решению следует привлекать специализированную независимую структуру, обладающую международным опытом и признанием. В про-

тивном случае Инвестиционному комитету придется определять индекс и устанавливать эталонные значения таким образом, который заставит пенсионные фонды удовлетворять текущие потребности правительства или других влиятельных групп за счет будущих пенсионных выплат.

Формирование индекса должно стать непрерывным процессом, который будет отражать изменения на рынке капитала и в экономике России, а также повышение качества информации об эмитентах акций и облигаций. Цена на акции будет очень чутко реагировать на включение их в индекс или изъятие из него, т.е. данный процесс приведет к постоянному конфликту. Удачным способом частично решить проблему с нехваткой информации было бы использование при формировании индекса помимо финансовых еще и корпоративных рейтингов. Однако при этом требуется периодическая оценка для выявления результатов, особенно потому, что в России неясно, кому принадлежат корпорации, а это негативно скажется на рейтинге. В настоящее время в России имеются три корпоративных рейтинговых агентства; одно приступает к составлению национального кредитного рейтинга.

Государственные ценные бумаги. Мировой опыт показывает: для того чтобы обойти связанные с финансовым рынком проблемы в первые годы (которые могут растянуться на десятилетия), большинство средств пенсионных фондов инвестируется в государственные ценные бумаги. Похоже, в России реформа идет по тому же пути. Однако в отличие от других стран, где были начаты реформы системы пенсионного обеспечения, рынок государственных ценных бумаг в России очень слаб. Поэтому первоочередной задачей для развития рынка капитала будет реорганизация рынка государственных ценных бумаг. Этот рынок является ключевым компонентом любого фондового рынка, так как он обеспечивает надежный «эталонный» доход, по отношению к которому оценивается отдача от более рискованных активов. Главные аспекты такого реформирования включают в себя наличие адекватной и ясной *стратегии управления долгом* в отношении консолидированного внутреннего и внешнего долга Российской Федерации, а также «прозрачной» *политики эмиссии государственных облигаций* и каналов связи с участниками рынка; это нужно для того чтобы осуществлять эмиссии в соответствии с рыночными предпочтениями и, таким образом, сокращать расходы на обслуживание долга. Эмиссия долговых инструментов, специально предназначенных для пенсионных фондов, негативно скажется на развитии рынка государственных ценных бумаг, так как при этом уменьшится его глубина и ликвидность; для членов пенсионных фондов такой шаг будет невыгодным потому, что доход на пенсионные средства будет ниже.

В долгосрочной перспективе чрезмерное и постоянное использование государственных ценных бумаг представляется нежелательным. Такая стратегия замедлит развитие рынков капитала и ослабит воздействие пенсионной реформы на сбережения. Кроме того, она повысит риск неплатежеспособности системы пенсионного обеспечения. Государство, испытывая финансовые трудности, стоит перед соблазном увеличить масштабы денежной эмиссии, что подстегнет инфляцию и обесценит реальную стоимость государственных облигаций. Перечень инструментов, пригодных для инвестирования пенсионных средств, необходимо как можно быстрее расширять. Для этого требуются глубокие реформы российского финансового рынка, некоторые из которых уже упоминались выше.

Одним из вариантов действий в условиях ограниченного фондового и финансового рынка было бы разрешить пенсионным фондам вкладывать на крупных,

развитых иностранных рынках более значительную часть средств, чем сегодня. Инвестиции за рубежом — важный аспект обеспечения конкуренции за использование пенсионных средств, что стимулирует быстрое развитие надежного пенсионного сектора. Несмотря на то что такой шаг временно окажет некоторое негативное воздействие на состояние платежного баланса, появится возможность поддерживать желательное качество портфеля активов. Будет сохранена ценность взносов. Такая стратегия не будет представлять собой «бегство капитала», поскольку отложенное потребление, представленное пенсиями, в конечном итоге будет реализовано на территории самой страны. Необходимо, чтобы инвестициями за рубежом управляли от имени пенсионных фондов имеющие хорошую репутацию международные инвестиционные компании; также требуется определенная гарантия от мошенничества.

Надзор. Условие наличия действенной нормативной и надзорной структуры удовлетворяется созданием специализированного федерального ведомства. В большинстве стран Латинской Америки (равно как и в странах Восточной Европы, таких, как Польша, Хорватия и Болгария) вместо использования существующих органов надзора сформированы независимые надзорные структуры. Аргумент в пользу создания независимого ведомства таков: оно сможет сосредоточить все свое внимание именно на пенсионных фондах, исключив прочие структуры. В странах Балтии используют существующий нормативный орган, главным образом — из соображений экономии.

Надзорную структуру для новой пенсионной схемы следует создавать на начальном этапе реформ. В круг задач такой структуры первоначально будут входить следующие: обеспечить, чтобы в тендере по отбору управляющих пенсионными средствами участвовали лишь наиболее квалифицированные компании по управлению активами (из 45 действующих в настоящее время в России), а также оценивать иностранные управляющие компании, участвующие в таком тендере. Постепенно такая структура будет развивать и другие функции. Согласно современному подходу к финансовому регулированию, новая структура в своей работе скорее всего будет использовать услуги внешних частных консультантов, аудиторов и депозитариев. Эффективному выполнению функций такой структурой будет также способствовать привлечение иностранного опыта, который предоставляется иностранными нормативными структурами и консультантами.

Надзорный орган поначалу обеспечивает соблюдение положений, полагаясь на репутацию компании, управляющей пенсионными активами. Требование участия в тендере на право управлять пенсионными средствами может быть очень жестким, и управляющим в своей работе придется достигать целевых показателей. То, что на рынке немного участников, может угрожать конкурентному поведению. Вместе с тем проведение международного тендера на получение контракта на управление средствами (как в Боливии) может дать наличие конкурентных комиссионных и предложение адекватных услуг. Благодаря этому подходу можно решить проблемы соответствующих сторон и в России. Хотя данная рекомендация противоречит планам Федеральной комиссии по ценным бумагам России (ввести единообразное лицензирование для всех управляющих компаний, будь то взаимные фонды или компании по управлению пенсионными средствами, так как речь идет об обязательных взносах работников), правительству скорее всего придется отвечать за любые возможные убытки.

К тому времени, как рынок управления пенсионными средствами будет открыт, нормативно-надзорный орган должен быть готовым вести работу в пяти областях: во-первых — институциональный контроль (лицензирование, маркетинг и реклама, представление информации); во-вторых — финансовая деятельность, включая сбор, хранение, оценку активов, расчет доходности и соблюдение ограничений на инвестиции, наряду с одновременным сбором и сверкой информации, поступающей от институциональных субъектов; в-третьих — регулирование и мониторинг вопросов членства в период накопления (т.е. процесс вступления в фонд или перехода из одного фонда в другой), включая организацию деятельности эффективного отдела по рассмотрению жалоб и разрешению споров; в-четвертых — надзор за осуществлением выплат: определение порядка выплаты пенсий, регулирование аннуитетов (частично эту задачу может решать орган регулирования страховой деятельности) и постоянный надзор за собственно выплатой; и в-пятых — анализ и планирование. Такой орган должен обладать политической независимостью, четкими нормативными и надзорными полномочиями, властью налагать взыскания и отзываться лицензии; он должен располагать квалифицированными сотрудниками и достаточным бюджетом.

3. Выводы и рекомендации

Успешность введения второго уровня требует наличия следующих условий:

- *Обеспечение соответствия доли облигаций в портфеле общей стратегии государства в области управления долгом.* Во многих странах проблему неготовности финансового рынка пытались решить, помещая на начальном этапе пенсионные средства исключительно в государственные облигации. Скорее всего этот вариант выберут и в России. Здесь особенно важно, чтобы рост доли государственных облигаций в портфеле Пенсионного фонда России соответствовал общей стратегии государства в области управления долгом. Правительство также должно обеспечить, чтобы облигации, приобретенные на пенсионные средства, давали рыночный доход. Специальные пенсионные облигации не следует выпускать с процентом, который был бы ниже рыночного. Необходимо предусмотреть действенный надзор за деятельностью Пенсионного фонда России по управлению пенсионными средствами и счетами.
- *Увеличение минимальных размеров вложений пенсионных средств за рубежом.* Учитывая, что рынок государственных ценных бумаг слаб, одним из вариантов может быть снижение государством ограничений на вложение пенсионных средств за рубежом и увеличение доли таких вложений более высокими темпами, чем предлагается в законе.
- *Обеспечение наличия основных финансовых условий.* Хотя в России достигнута определенная макроэкономическая стабильность, финансовый рынок страны по-прежнему слаб. Прежде, чем к управлению пенсионными средствами будут допущены частные пенсионные фонды, очень важно создать в России следующие финансовые условия: во-первых — сохранение макроэкономической стабильности, во-вторых — наличие группы платежеспособных банков, в-третьих — наличие группы лицензированных депозитариев, в-четвертых — жесткие требования к частным управляющим компаниям, же-

лающим работать с активами второго уровня, в-пятых — действенный надзор за тем, как представители частного сектора управляют средствами и счетами, и в-шестых — наличие базовой инфраструктуры и положений корпоративного управления (правильная оценка активов, надежная информация об участвующих структурах, защита интересов акционеров-миноритариев).

- *Укрепление финансового рынка и рынка капитала.* В дополнение к пенсионной реформе необходимо разработать и осуществить долгосрочную стратегию развития и укрепления финансового рынка и рынка капитала.

V. Административный потенциал

Последняя и, пожалуй, самая сложная задача в процессе реформ — обеспечить наличие в стране административного потенциала, достаточного для их реализации. Особенно важными с административной точки зрения являются три компонента реформы: новая условно-накопительная страховая пенсия, новая накопительная пенсия и смена обязанностей в сборе взносов и выплате пенсий. Базой для начисления пенсий в распределительном компоненте системы постепенно станет весь трудовой стаж работника; расчет пенсии потребует отслеживания отчислений, производимых на протяжении всей жизни работника. С учетом данного изменения Пенсионный фонд России должен будет иметь гораздо больше информации о трудовой карьере каждого отдельного работника и работать с ней гораздо дольше, чем в прежней системе.

Использование нового накопительного компонента системы пенсионного обеспечения повысит значимость оперативности и точности обработки индивидуальной информации о работниках; это необходимо для того чтобы накопительные счета точно отражали фактические взносы каждого. Также при этом увеличивается объем данных, которые пенсионному ведомству придется регулярно обрабатывать и хранить по каждому работнику.

Введение такого накопительного компонента фундаментальным образом меняет природу отношений между пенсионными чиновниками и гражданами России. В прошлом размеры пенсии устанавливались законом и деятельность пенсионного ведомства на них (по крайней мере, в принципе) не влияла. Данное положение изменится. Согласно реформе, размер будущей пенсии работника будет напрямую зависеть от эффективности и результативности работы, а также честности ведомств, занимающихся сбором взносов и выплатой пенсий. Для того чтобы новая система пенсионного обеспечения обрела легитимность, эти две структуры должны стать более подотчетными российскому населению за свои финансовые действия.

Передача ответственности за сбор взносов Министерству по налогам и сборам, а по выплате пенсий — Пенсионному фонду, возможно, разумный шаг с точки зрения социальной политики в долгосрочной перспективе, однако она осуществлена не в самый удобный момент в ходе осуществления реформы. В принципе такая передача ответственности за сбор взносов способна повысить эффективность всего процесса сбора налогов и социальных отчислений и облегчить для предприятий бремя по выполнению их налоговых обязательств перед государством. Однако на практике такая передача ответственности за сбор взносов существенно затрудняет проведение реформ. Во-первых, смена ролей в этот момент «вмешивается» в деятельность Пенсионного фонда и налогового ведомства как раз тогда, когда пенсионная реформа требует от них (особенно от Пенсионного фонда) взять на себя ответственность за новые участки работы. Во-вторых, разделение ответственности за сбор взносов и управление данными усложняет реформу, так как при этом необходимо действенное и непрерывное сотрудничество между двумя независимыми государственными ведомствами — задача, решение которой дается не просто любому правительству в любых условиях.

Изменение структуры пенсионных выплат и их финансирования приводит к росту значимости четкой увязки данных налогового ведомства о взносах, уплаченных каждым предприятием, с данными Пенсионного фонда о зарплате каждого

конкретного работника и его пенсионных взносах. Было бы хорошо, если бы еще в рамках старой системы эти две базы данных были объединены, так как это служит эффективным инструментом поддержания дисциплины в уплате взносов. Это объединение приобретает еще большее значение в системе, где (как предполагается) взносы работников не будут зачисляться на персонифицированные накопительные счета, если эти взносы реально не перечислены в Пенсионный фонд и не переведены на общий счет.

1. Разработка систем

Пожалуй, самой сложной задачей в ходе реализации реформы будет создание в Пенсионном фонде *точной комплексной общенациональной* базы данных, в которой учитывались бы данные о перечислении взносов и состоянии счета каждого работника. Одним из аспектов этой задачи является разработка программного обеспечения, необходимого для корректировки существующей в Пенсионном фонде системы учета текущего заработка; другая проблема — телекоммуникационные и прочие барьеры на пути создания общенациональной системы. Третий аспект задачи связан с повышением мощностей информационных систем Пенсионного фонда по обработке и хранению данных, и, наконец, четвертый аспект представляет собой разработку и внедрение как в Пенсионном фонде, так и в Министерстве по налогам и сборам порядка работы, обеспечивающего точность и эффективность операций.

В Пенсионном фонде уже имеется система учета индивидуального заработка работников. Впрочем, эта система не отвечает тем требованиям, которые будут предъявляться в будущем. Во-первых, она не способна систематически сверять информацию о заработке каждого работника с фактическими пенсионными взносами, которые делает работодатель. Сейчас такую связь необходимо добавить к техническим возможностям системы и порядку осуществления работы двух ведомств, занимающихся сбором взносов и информации о заработке.

Из-за разделения ответственности между Пенсионным фондом и Министерством по налогам и сборам этим двум ведомствам придется разрабатывать автоматизированные способы обмена данными между собой, а также порядок выверки расхождений в данных, содержащихся в каждой из баз. Исходя из международного опыта, на начальном этапе скорее всего данные, сообщаемые работодателями в два ведомства, будут расходиться по более чем 10% (возможно, существенно более, чем 10%) предприятий, предоставляющих отчетность. Некоторые предприятия покажут более высокий заработок, чем тот, что можно было бы ожидать, исходя из перечисленных ими взносов, другие покажут более низкий заработок. Необходимо связаться с каждым предприятием, чтобы выяснить природу ошибки: возможно, кого-то из работников просто забыли включить в отчетность, при расчетах использовали неверную цифру для заработка или недоплатили взносы. Такой процесс выверки два ведомства будут осуществлять постоянно. Постепенно процент отчетов, содержащих ошибки, сократится, но уровень его, вероятно, не будет ниже 2–5%. Насколько быстро и существенно снизится этот уровень, будет зависеть от того, как эффективно эти два ведомства наладят взаимодействие с работодателями, проинформировав их о порядке отчетности и требованиях к ней, а также разработают оперативные способы получения такой отчетности и обмена данными.

Та система данных, что имеется в Пенсионном фонде на текущий момент, не обладает возможностью обрабатывать дополнительную информацию, которая потребуется в соответствии с реформой; она не может связывать ее с системами выплаты пенсии, перемещать географически из одной части страны в другую и содействовать в выполнении различных обязанностей, возложенных на Пенсионный фонд. Кроме того, Пенсионный фонд в настоящее время не располагает достаточными возможностями для хранения информации, которая потребуется для расчета пенсий в новой системе.

Основная база данных, в которой содержится информация о зарплате и взносах работников, фактически распределена по 88 различным точкам в соответствующих субъектах федерации. Для эффективной обработки данных в такой децентрализованной системе требуются мощные каналы дальней связи с каждым из таких центров. Например, когда работники начнут выбирать управляющие компании, необходимо, чтобы между центром и регионами обмен данными осуществлялся быстро; это позволит отслеживать перемещение средств в управляющие компании и помещать информацию о результатах инвестиционной деятельности на счет каждого работника. В настоящее время Пенсионный фонд не располагает достаточными возможностями связи, чтобы осуществить эти элементы реформ в столь распределенной системе данных. По мере приобретения нового оборудования, позволяющего увеличить его возможности по обработке и хранению данных, Пенсионный фонд сможет также выяснить, представляет ли современная структура данных оптимальный вариант для выполнения им новых функций.

Второй крупной задачей является внедрение современной системы финансового управления, для того чтобы отслеживать перемещение средств в пенсионной и налоговой системах и готовить регулярные отчеты о финансовом состоянии системы. Главное предназначение системы финансового управления — дать гражданам России разумную гарантию того, что их пенсионные взносы используются целевым образом и что со средствами, которые инвестируются в интересах их будущих пенсий, обращаются должным образом. В новой схеме связь между размером будущей пенсии и результатами финансовой деятельности тех, кто работает в пенсионной системе, гораздо теснее, чем в прежней; поэтому населению гораздо важнее иметь представление о финансовом состоянии системы. Кроме того, использование модели централизованного государственного фонда требует значительных улучшений в отношении доверия, а также «прозрачности» и подотчетности в работе Пенсионного фонда России.

Для того чтобы сформировать у населения уверенность в финансовой честности системы пенсионного обеспечения, потребуется новый порядок предоставления общественности регулярных финансовых отчетов, составленных в соответствии с международными стандартами бухгалтерского учета. Частная российская бухгалтерская фирма, имеющая связи с какой-либо из крупных международных бухгалтерских компаний, должна осуществлять аудит годового финансового отчета. Эта фирма должна засвидетельствовать точность представленного отчета, и в том числе — адекватность систем учета и внутреннего контроля, используемых для управления средствами и составления бухгалтерской отчетности. Отчеты должны охватывать финансовые операции пенсионной системы, в том числе — сбор взносов, инвестирование средств, выплату пенсий и любые другие операции Министерства по налогам и сборам и Пенсионного фонда.

В настоящее время Пенсионный фонд соблюдает требования к бухгалтерскому учету, установленные для российских государственных ведомств; аудиторские проверки проводятся Государственной счетной палатой. Данные стандарты, порядок аудиторских проверок и отчеты, которые публикуются по их результатам, возможно, недостаточны для того, чтобы гарантировать российскому населению ту информацию о характере использования их средств, которую они заслуживают. Международные стандарты бухгалтерского учета, которые вырабатывались годами, появились именно для того, чтобы предоставлять руководителям и собственникам, не принимающим непосредственного участия в управлении предприятием, точную картину его финансового состояния. Эти стандарты далеки от совершенства, но они способны значительно улучшить качество информации, поступающей действительным владельцам пенсионной системы России — миллионам работников, которые делают в нее взносы, чтобы обеспечить свое будущее после выхода на пенсию.

Третья важная задача административного характера в рамках новой системы связана с регулярным предоставлением каждому работнику годового отчета, в котором показаны пенсионные взносы за этот год, учтенные на его счету, а также текущий остаток средств в той части накопительного счета, в которую делает отчисления сам работник. Как только это станет возможным, в такой отчет следует включить также и данные о накопленных правах, поступивших в течение жизни работника в распределительный компонент системы. Такой отчет станет важным связующим звеном между работниками и системой пенсионного обеспечения; он даст работникам представление об их текущих пенсионных правах, убеждая их, что деньги, поступившие в систему от их имени, обеспечивают тот размер пенсии, что был им обещан. Кроме того, благодаря этому отчету работники смогут информировать пенсионное ведомство об ошибках на своих счетах, чтобы такие ошибки можно было своевременно устранять. Годовые индивидуальные отчеты также являются важным компонентом системы финансового управления, о которой упоминалось выше, они служат еще одним каналом обеспечения того, что деньги, доверенные пенсионной системе, используются по целевому назначению.

2. Институциональное развитие

Задача по созданию систем, которая стоит перед Министерством по налогам и сборам и Пенсионным фондом, осложняется происходящими в то же время институциональными изменениями. Министерство по налогам и сборам получило ряд новых обязанностей. Теперь на него возложена функция сбора пенсионных взносов, а также (правится ему это или нет) некоторые обязанности по сверке информации о собираемости и уплате взносов. Кроме того, Пенсионный фонд перестал заниматься тем, что в первое десятилетие его существования составляло главное направление его деятельности (сбором взносов) и получил новую важную функцию — теперь он занимается выплатой пенсий. Все эти изменения произошли в течение всего одного года после начала осуществления реформы. Столь кардинальные институциональные изменения служат серьезным препятствием на пути совершенствования административных положений, необходимого для успешного проведения реформы системы пенсионного обеспечения.

Параллельно исполнению нового закона Пенсионному фонду приходится проводить глубокие институциональные преобразования. Главная задача этой структуры резко изменилась в 2001 г., когда вместо сбора пенсионных взносов на Фонд была возложена функция выплаты пенсий. Ответственность за сбор взносов была передана Министерству по налогам и сборам. Ранее Пенсионный фонд полностью или частично отвечал за выплаты пенсий в 27 субъектах федерации. Президентским указом, изданным в 2001 г., на Фонд возлагается ответственность за осуществление выплат и в остальных 62 субъектах федерации.

Принятие на себя функции выплаты пенсий по всей стране усложняет реализацию реформы, так как расплывается внимание руководителей ведомства и административные ресурсы Пенсионного фонда. Такая задача требует от Пенсионного фонда заключать соглашения с властями каждого из субъектов федерации относительно перевода части сотрудников и оборудования, которые ранее располагались в региональных отделах социальной защиты. Пенсионному фонду приходится подыскивать новые помещения и «акклиматизировать» новых сотрудников. В большинстве случаев новые сотрудники приходят с устаревшим оборудованием, которое рассчитывает размер пенсии с помощью одного из 33 программных пакетов, которые различны и несовместимы между собой. Такое оборудование не в состоянии удовлетворять те требования к обработке данных, которые имеются в новой системе пенсионного обеспечения. Для того чтобы хотя бы сохранить работу нынешней пенсионной системы, Пенсионному фонду придется приобретать и монтировать новое оборудование, внедрять новые процедуры и вести переобучение сотрудников. К этому следует добавить те требования, которые возникают в связи с внедрением новой системы пенсионного обеспечения.

На начало 2002 г., когда пенсионная реформа вступила в действие, три субъекта федерации еще не заключили соглашения о переводе ответственности за платежи; среди них — город Москва¹⁰. В других регионах соглашения были достигнуты, однако фактической передачи пока не произошло. Во всех этих субъектах реализация реформы пенсионного обеспечения скорее всего потребует больше времени и столкнется с более серьезными трудностями из-за того, что одновременно с ней потребуется проводить организационные изменения.

По крайней мере, в первый год после передачи ответственности за сбор пенсионных взносов Министерству по налогам и сборам отмечались отрицательные последствия с точки зрения общих показателей собираемости. По данным Министерства по налогам и сборам, совокупные средства, собранные в виде пенсионных взносов в 2001 г., составили 470 млрд. руб., что на 7% выше, чем та сумма, которую в 2000 г. собрал Пенсионный фонд. Вместе с тем данные Госкомстата говорят о том, что если бы действия налогового ведомства были столь же результативными, как и работа Пенсионного фонда в прошедшем году, то сумма пенсионных взносов должна была вырасти гораздо больше, чем на 7%.

Правительство России полагает, что повышение платежной дисциплины поможет финансировать затраты, связанные с переходом к системе накопительных счетов. Чтобы Правительство могло убедиться в том, что результаты первого года свидетельствуют только о временных проблемах начального этапа, а не представляют собой

¹⁰ Власти Москвы выплачивают своим жителям надбавку к пенсии, которая финансируется из городского бюджета. Пенсионный фонд и правительство Москвы должны прийти к соглашению относительно того, каким образом будет передана ответственность за выплату такой надбавки и выплату других видов пенсии.

тенденции, ему придется тщательно отслеживать уровень общей собираемости взносов, обеспечиваемый Министерством по налогам и сборам.

3. Координация функций: данные и средства

Передача ответственности за сбор пенсионных взносов существенно усложнила управление системой пенсионного обеспечения, и нынешние положения могут оказаться нежизнеспособными. Одна из проблем заключается в том, что, хотя Пенсионному фонду передана ответственность за сбор взносов, функция по сбору данных о работниках ему не передавалась. Пенсионная реформа в том виде, как она осуществляется сейчас, может быть успешной только в том случае, если такие данные и средства, поступающие в виде взносов, хорошо координируются; в настоящее же время они будут перемещаться по разным каналам, и координация в лучшем случае будет затруднена. Другая проблема состоит в том, что Пенсионный фонд сохранил некоторые функции, связанные со сбором взносов, причем выполнение этих функций неудовлетворительно координируется с ответственностью, возложенной на Министерство по налогам и сборам. Еще одной проблемой стало то, что закон, которым регламентируется сбор любой задолженности, оказывает существенное негативное воздействие как на страховую, так и на накопительный компоненты пенсионной программы.

Согласно новым процедурам, предприятия должны ежемесячно перечислять пенсионные взносы, помещая их на депозиты по трем отдельным счетам: счет социального налога со ставкой в 14%, счет, на который зачисляются взносы страхового компонента, и накопительный счет. Распределение долей между двумя последними счетами зависит от возраста того гражданина, от имени которого платятся взносы. Предприятия ежеквартально представляют отчеты о совокупных платежах в налоговое ведомство. Окончательный отчет за календарный год должен быть представлен до 30 марта следующего года, и налоговым органам обычно требуется до трех месяцев, чтобы проверить точность информации, представленной в таких окончательных отчетах. Таким образом, налоговые органы не могут удостовериться сумму взносов, выплаченных предприятием, раньше, чем к середине следующего года.

Налоговое ведомство не получает индивидуальной информации по работникам предприятия и потому не может знать, насколько та сумма, что указана для работников, совпадает с общей суммой выплат предприятия или насколько верно деление между страховым и накопительным счетами. За сверку индивидуальных данных с совокупными финансовыми потоками отвечает Пенсионный фонд.

В настоящее время неясно, насколько результативным будет такой процесс сверки, однако идти он будет медленно. Информация о работниках должна представляться в Пенсионный фонд два раза в год. В принципе взносы не должны зачисляться ни на страховую, ни на накопительный счета работника до тех пор, пока Пенсионный фонд не выяснит, что взносы действительно были уплачены, и что было проведено необходимое разделение между страховым и накопительным счетами. Однако Пенсионный фонд не узнает об этом, пока не получит окончательный отчет от налогового ведомства, — примерно через шесть месяцев после завершения текущего года. Пенсионный фонд может делать временные зачисления на счета работников, исходя из непроверенных отчетов работодателя, однако после того, как будет получена фактическая информация о взносах, эти зачисления необходимо скорректировать. По-

добный механизм может быть относительно легко внедрен в страховую часть программы, так как ошибки несложно исправить «задним числом». В течение первых нескольких лет временные зачисления могут делаться и в накопительном компоненте — если все взносы находятся на одном общем счете, то и здесь подобные исправления будет делать относительно просто. Но когда работники начнут выбирать разные управляющие компании, возникнет проблема. При этом перечисление средств на индивидуальные счета, находящиеся в управлении компаний на основании временных зачислений, может представлять гораздо больше трудностей, поскольку исправления «задним числом» могут изменить предполагаемое распределение активов среди управляющих компаний.

Сверка данных о получении взносов с информацией о работнике скорее всего будет непростой задачей, — по крайней мере, пока не будет установлено новое оборудование по обработке данных и составлены операционные протоколы. В настоящее время протоколов, которые регламентировали бы этот процесс, нет. Механизмы автоматизированного обмена информацией между налоговым и пенсионным ведомством отсутствуют; похоже, что такой обмен будет осуществляться передачей бумажных форм. Этот процесс будет осложняться тем фактом, что налоговое и пенсионное ведомства используют разные коды для обозначения предприятий. Неясно, каковы будут действия налогового ведомства в случае несовпадения отчетов, когда потребуется связываться с предприятиями для устранения возникших разночтений. Первая сверка налоговых и пенсионных данных будет проводиться в отношении данных за 2001 г.; она должна начаться в апреле нынешнего года. Правительство России должно внимательно следить за ходом этой сверки с тем, чтобы устранить максимальное количество проблем до того, как начнется сверка данных 2002 г.

Несмотря на то что сейчас обязанность по сбору социального налога возложена на Министерство по налогам и сборам, его роль применительно к взносам в страховой и накопительный компоненты новой системы пенсионного обеспечения лучше всего можно описать как «услуги по приему и учету». Обязанность за фактическое принуждение к уплате этих двух видов взносов по-прежнему лежит на Пенсионном фонде.

В принципе Министерство по налогам и сборам должно сообщать в Пенсионный фонд о том, своевременно ли предприятие перечисляет соответствующие взносы. В случае задержки Пенсионный фонд обращается в суд, чтобы получить взносы в принудительном порядке. Движение данного потока информации в 2001 г. не было гладким; Пенсионный фонд нередко не знал о том, что взносы не уплачены, и не предпринимал каких-либо действий в области правоприменения. 4 февраля 2002 г. между двумя ведомствами было подписано соглашение с целью улучшить предоставление информации от налогового пенсионному ведомству, что позволило бы последнему взыскивать просроченные пенсионные взносы. Пока еще рано судить о том, сможет ли данное соглашение снять эту проблему. Даже в оптимальных условиях этому процессу будут свойственны те же недостатки, что отмечались ранее применительно к сверке данных о взносах, а именно: отсутствие единых кодов предприятий и автоматизированной системы передачи данных.

Один из аспектов в существующем порядке сбора взносов представляется особенно проблематичным с точки зрения финансового состояния системы пенсионного обеспечения и достаточности будущих пенсий. Согласно нынешним законам и процедурам, предприятия обязаны платить социальный налог в размере 28%; из них могут вычитаться 14%, распределяемые между страховым и накопительным компонентами.

Если предприятие своевременно не перечислит какую-либо часть из этих 28%, налоговые органы имеют право конфисковать любой остаток средств на его банковском счету, а также предпринимать другие непосредственные действия с тем, чтобы взыскать этот платеж. При этом все средства, полученные налоговыми органами таким образом, поступают в бюджет как часть социального налога. В указанные компоненты пенсионной системы не поступает ничего.

Если у предприятия имеется задолженность по пенсионным взносам, то пытаться взыскать такие взносы должен Пенсионный фонд. Пенсионный фонд может начать действовать только тогда, когда узнает о такой задолженности от налоговых органов, а его полномочия по обеспечению сбора взносов ограничены обращением в суд. Данное положение вызывает серьезные сомнения относительно того, насколько вообще удастся решить проблему задолженности по пенсионным взносам таким образом, чтобы на страховые и накопительные счета работников поступали средства, перечисленные их работодателями. Правительству России следует тщательно отслеживать результаты применения такого положения, чтобы обеспечить справедливый подход к работникам, охваченным пенсионной системой¹¹.

4. Важная роль планирования в процессе реализации

В двух странах региона (Польше и Швеции) недавно были проведены реформы пенсионной системы, структура которых схожа с тем, что осуществляется в России. Как и в российской ситуации, были введены системы выплаты и финансирования пенсии, которые предусматривают сочетание распределительного, условно-накопительного (с установленными взносами) и накопительного (индивидуальных счетов) компонентов. Ни в одной из этих стран не пытались передавать ответственность за сбор пенсионных взносов и выплаты пенсий от одного ведомства другому параллельно внесению изменений в структуру пенсий. Также ни в одной из стран не пытались проводить реформу в ситуации, когда за сбор взносов отвечало одно ведомство, а за обработку индивидуальных данных — другое. В этом отношении трудности, связанные с реализацией реформы, в России выше, чем в любой из упомянутых двух стран.

В Польше в ходе реформы системы пенсионного обеспечения столкнулись со значительными трудностями на этапе реализации, из-за чего многие бенефициары потеряли часть своей пенсии, а доверие к реформе было подорвано. Эти проблемы возникли потому, что директивные органы страны были введены в заблуждение структурой, отвечающей за реализацию реформы, относительно ее готовности обрабатывать поступающие взносы и информацию о них, было заявлено, что эти функции могут выполняться с первого дня начала реформы. Неудовлетворительные возможности по реализации означали, что в процессе сбора взносов отсутствовали достаточные меры контроля. В результате ответственные за реализацию не могли выполнить требования к обработке данных и не знали, каким работникам следует указывать на счетах поступившие взносы или какие управляющие компании должны получать эти сред-

¹¹ Если Пенсионному фонду удастся собрать просроченные взносы, предприятию разрешено вычитать любые платежи из будущих обязательств по уплате социального налога. Таким образом, если судебное разбирательство заканчивается успешно, потребуется еще один канал для обмена данными, чтобы Пенсионный фонд смог информировать налоговые органы о таких будущих вычетах.

ства. В Польше властям пришлось работать над разрешением этой ситуации в течение нескольких лет.

Административная структура, предусмотренная в рамках российской реформы, сложнее, чем принятая в Польше. Кроме того, во многих аспектах Пенсионный фонд России слабее, чем Управление социального страхования Польши (возможно, это объясняется тем, что его роль изменилась недавно и очень кардинальным образом). По этим причинам существует высокий риск того, что реформа в России столкнется с теми же административными проблемами, что отмечались в Польше; можно даже сказать, что потенциально эти проблемы будут еще серьезнее.

Успех в реализации столь сложной реформы, как та, что задумана в России, требует тщательного планирования, эффективной координации и реалистичного графика исполнения. На данный момент неясно, присутствуют ли в российской реформе какие-либо из указанных элементов. До настоящего момента для процесса ее реализации была характерна неудовлетворительная координация (по крайней мере — между двумя основными ведомствами, о чем свидетельствуют трудности всего лишь с получением согласия на то, чтобы информировать Пенсионный фонд о наличии задолженности). График осуществления, предусмотренный законодательством, произволен и нереалистичен. Страховой компонент новой пенсии был внедрен в течение месяца после введения в действие закона. Согласно планам, работникам будет разрешен выбор по истечении двух лет; таким образом, предполагается, что Пенсионный фонд России за два года сможет спроектировать, закупить, смонтировать и апробировать необходимые системы обработки данных. На это отводится гораздо меньше времени, чем ушло в Швеции на написание и тестирование программного обеспечения, необходимого для проведения реформы в этой стране. Представляется неясным, имеется ли комплексный план, в котором были бы приведены сроки, указаны потребности в ресурсах и возникающие в ходе реализации логические связи, а также четко показано распределение обязанностей для каждого этапа процесса.

Следующим шагом в осуществлении реформы системы пенсионного обеспечения должна стать подготовка комплексного и реалистичного плана ее реализации; такой план должен охватывать все стороны, которым придется совместно работать в интересах успеха реформы. Для начала при составлении такого плана пенсионное и налоговое ведомства должны согласовать общее стратегическое представление о той системе, которую они создают. Поскольку этим ведомствам придется вместе работать над реализацией реформы, важно, чтобы они с самого начала согласовали свои цели. Каковы операционные характеристики создаваемой ими пенсионной системы? Как между двумя ведомствами будут делиться обязанности по обеспечению работы системы, в частности — по сверке информации о взносах и заработке? Какие изменения потребуются в каждом из ведомств, чтобы достичь поставленной цели? Какие еще изменения будут необходимы? Когда в осуществлении какой-то новой программы участвует несколько организаций, отсутствие общего представления нередко служит источником проблем. Даже когда за реализацию программы отвечает только одна организация, формулирование стратегических целей ее руководителями повышает шансы на успех, так как при этом сотрудники этой организации понимают направление, в котором движет процесс руководство.

Далее этим двум ведомствам следует составить подробный план действий по реализации. В нем должна быть представлена вся последовательность шагов, которые необходимо предпринять для осуществления реформы. Во избежание тех ошибок, кото-

рые постоянно присутствуют в реализации программ в других странах, данный план должен включать в себя:

- *План всех внутренних и внешних связей, возникающих в процессе реализации.* Например, в какой последовательности следует осуществлять каждый этап? Какие решения должны принять руководители каждого ведомства, руководители других министерств и ведомств, представители Думы, чтобы завершить реализацию? Какие задачи можно решить еще до того, как будут приняты эти решения? С какими задачами придется подождать до принятия решений? Данный план должен прояснять всю последовательность событий, чтобы можно было четко представить себе последствия задержки на любом из этапов процесса.
- *Подробный и реалистичный график.* В плане должны быть приведены реалистичные оценки времени, необходимого для выполнения каждого шага, а также измеряемые ориентиры, позволяющие определить, соответствует ли ход выполнения проекта указанным срокам. Руководителей необходимо проинформировать относительно общего времени, которое потребуется для реализации, а также относительно того, как задержки на каком-либо важном этапе процесса могут сказаться на графике реализации.
- *Оценки административных ресурсов.* План должен давать представление о стоимости таких факторов, как создание необходимых систем, доведение информации до работодателей, а также обучение сотрудников соответствующих ведомств. В отсутствие необходимых ресурсов ведомства не смогут обеспечить реализацию реформы.
- *Закрепление за конкретными лицами ответственности за выполнение каждого этапа процесса.* Если ход проекта отстает от графика или если в план необходимо внести коррективы, важно определить тех, кто будет отвечать за ход работы и осуществлять какие-либо изменения.

Одна из распространенных причин задержки в реализации крупных социальных программ связана с тем, что появляются вопросы, которые не были предусмотрены на этапе разработки плана. Эти непредвиденные обстоятельства особенно опасны, если они не могут быть устранены силами самих структур, отвечающих за реализацию, а требуют вмешательства вышестоящего начальства. Реализация реформы системы пенсионного обеспечения в России в лучшем случае окажется непростой задачей, для решения которой потребуются координация действий по крайней мере двух крупных государственных ведомств. Поэтому (а также для того чтобы решать непредвиденные стратегические вопросы, возникшие после составления плана реализации) правительству следует активно участвовать в надзоре за процессом осуществления реформы. Стратегический план и план непосредственной реализации должны быть рассмотрены и утверждены правительством. Его представитель должен регулярно (возможно, ежемесячно) встречаться с должностными лицами, отвечающими за реализацию программы в обоих ведомствах, чтобы знакомиться с ходом работ и решать возникающие проблемы.

Пожалуй, самая серьезная угроза любой работе по реализации программы исходит от нереалистичного графика и недостаточной «обкатки» программы. Для полного осуществления сложных пенсионных реформ может потребоваться от двух до пяти лет. Политики и руководители обычно не сознают трудностей, присутствующих при реализации, и, желая продемонстрировать успех своим избирателям и сторонни-

кам, требуют скорейшего проведения реформы. (Это искушение представляется особенно сильным там, где руководители сами потратили от трех до пяти лет, обсуждая вопросы стратегии, и не могут понять, что процесс реализации может требовать столько же времени, что и процесс разработки реформ.) Не раз во многих странах глубинные причины неудач с реализацией крылись в позиции руководителей, установивших нереалистичные сроки, и в действиях исполнителей, которые давали нереалистичные обещания относительно времени, необходимого для выполнения работы.

С этим тесно связана еще одна проблема — внесение в стратегические характеристики изменений «в последнюю секунду». Те, кто отвечает за реализацию программы, должны столь же трезво подходить к оценке последствий таких изменений для графика выполнения работ, как и к оценке сроков при начальном составлении плана. Необходимо информировать структуры и лица, отвечающие за разработку политики, о тех случаях, когда такие изменения серьезно нарушают график реализации и требуют переноса запланированных сроков окончания работы.

В качестве заключительного момента, связанного с графиком реализации, следует указать проверку новых процедур и информационных систем. В графике следует предусмотреть достаточно времени для полной проверки этих систем и процедур, так как новые системы редко работают с самого начала так же эффективно, как это было задумано их разработчиками. Иногда проверка может показать, что системы и процедуры просто непригодны. В таких случаях единственным выходом будет перенос даты завершения реформ на более поздний срок, пока не будут разработаны необходимые системы и процедуры.

В отличие от Польши, в Швеции реализация реформы шла гладко. Важным различием в ситуации между двумя странами было то, что правительство Швеции оказалось достаточно дальновидным и отсрочило начало реализации реформы на три года, чтобы заранее убедиться в том, что информационные системы работают нормально. Прежде чем разрешать работникам самостоятельно выбирать управляющую компанию, правительству России также следует убедиться, что все необходимые информационные системы имеются в наличии и действуют эффективно.

5. Выводы и рекомендации

В связи с реформой пенсионной системы возникают три основных проблемы с административной точки зрения. Во-первых, Пенсионному фонду России придется хранить больше информации о трудовом стаже каждого работника, и хранить ее дольше, чем в прежней системе. Во-вторых, введение накопительного компонента потребует, чтобы ведомства, занимающиеся сбором взносов и выплатой пенсий, стали более подотчетны населению за свои финансовые действия. В-третьих, разделение функций по сбору взносов и управлению данными усложняет реформу, при такой схеме для сверки данных и финансовых потоков требуется непрерывное эффективное взаимодействие двух независимых государственных ведомств, что для любого правительства в любых условиях является сложной задачей.

Для того чтобы преодолеть административные сложности, с которыми сталкивается пенсионная система, требуются следующие действия:

- *Создать точную, комплексную, общенациональную базу данных, чтобы отслеживать необходимую информацию и состояние счета по каждому работнику.*

Для этого требуется разработать программное обеспечение, необходимое для корректировки существующей в Пенсионном фонде системы учета текущего заработка; нужно устранить телекоммуникационные и прочие барьеры, так чтобы эта система действовала в общенациональном масштабе. Необходимо повысить мощность информационных систем Пенсионного фонда по обработке и хранению данных, и, наконец, разработать и внедрить как в Пенсионном фонде, так и в Министерстве по налогам и сборам порядка работы, обеспечивающего точность и эффективность операций.

- *Разработать современную систему финансового управления.* Такая система важна по четырем причинам: она помогает отслеживать перемещение средств в пенсионной и налоговой системах; производит отчеты о финансовом состоянии системы пенсионного обеспечения и аудиторские заключения о годовых финансовых отчетах; обеспечивает точность систем учета и внутреннего контроля, используемых для управления средствами и составления бухгалтерских отчетов; а также охватывает финансовую деятельность пенсионной системы, включая сбор, инвестирование и выплату пенсий.
- *Регулярно предоставлять каждому работнику годовой отчет.* Годовой отчет, в котором показаны пенсионные взносы работника, которые были учтены в данном году, и остаток средств на его накопительном счете — важный инструмент для повышения подотчетности и «прозрачности» пенсионной системы.
- *Укрепить функции Пенсионного фонда по выплате пенсий.* ПФР должен успешно обновить оборудование и повысить квалификацию своих сотрудников, а также заключить со всеми региональными властями соглашения, необходимые для выполнения своих новых функций по выплате пенсий.
- *Совершенствовать координацию сбора данных и взносов.* Ключевыми факторами, способствующими улучшению ситуации, являются координация функций по сбору данных и средств между казначейством, налоговым ведомством и Пенсионным фондом, а также введение процедур для сверки данных и информации о поступивших средствах между налоговым ведомством и Пенсионным фондом.
- *Составить план реализации.* Успех в реализации столь сложной реформы, как та, что задумана в России, требует тщательного планирования, эффективной координации и реалистичного графика исполнения. В этом плане должны содержаться следующие важные компоненты: полное представление всех внутренних и внешних связей, возникающих в процессе реализации; подробный и реалистичный график; оценка административных ресурсов, необходимых для разработки систем; а также закрепление за конкретными лицами ответственности за выполнение каждого этапа процесса. Опыт Швеции и Польши говорит о том, что для успеха реализации эти вопросы в идеале должны решаться до начала осуществления реформ.

БИБЛИОГРАФИЯ

- Barr N. (2000). «Reforming Pensions: Myths, Truths, and Policy Choices», Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, Washington D.C., mimeo.
- Chlon A., Gora M., and Rutkowski M. (August 1999). «Shaping Pension Reform in Poland: Security through Diversity», Social Protection Discussion Paper, No. 9923, August, The World Bank.
- Coile C. and Gruber J. (August 2000). «Social Security and Retirement», NBER Working Paper No. W7830, National Bureau of Economic Research.
- Demarco G. and Rofman R. (December 1998). «Supervising Mandatory Funded Pension Systems: Issues and Challenges», Social Protection Discussion Paper No. 9817, The World Bank.
- Disney R. (August 1999). «OECD Public Pension Programmes in Crisis: An Evaluation of the Reform Options», Social Protection Discussion Paper No. 9921.
- Fox L. and Palmer E. (August 1999). «Latvian Pension Reform», Social Protection Discussion Paper No. 9922, The World Bank.
- Government of Poland, Office of the Government Plenipotentiary for Social Security Reform (June 1997). «Security Through Diversity: Reform of the Pension System in Poland», Warsaw.
- Herbertsson T.T., Orzag J.M., and P.R. Orzag (May 2000). «Retirement in the Nordic Countries: Prospects and Proposals for Reform», prepared for the Nordic Council of Ministers, available from Birkbeck College website at <http://www.pensions-research.org>
- Holzmann R. (1997). «Starting over in Pensions: The Challenges Facing Central and Eastern Europe», Journal of Public Policy 17, 3, pp. 195–222.
- Palacios R. and Pallares-Miralles M. (April 2000). «International Patterns of Pension Provision», Social Protection Discussion Paper, No. 0009, The World Bank.
- Palacios R. and Rocha R. (April 1998). «The Hungarian Pension System in Transition», Social Protection Discussion Paper No. 9805, The World Bank.
- Palacios R., Rutkowski M., and Yu X. (1999), «Pensions Strategy Paper for Transition Economies», mimeo, The World Bank.
- Palacios R. and Whitehouse E. (September 1998) «The Role of Choice in the Transition to a Funded Pension System», Social Protection Discussion Paper No. 9812, The World Bank.
- Palmer E. (June 2000) «The Swedish Pension Reform Model: Framework and Issues», Social Protection Discussion Paper No. 0012, June 2000, The World Bank.
- Settergen O. (2001), Two Thousand Five Hundred Words on the Swedish Pension Reform, Urban Institute, Washington, DC.

- Settergren, O. (2001) «The Automatic Balance Mechanism of the Swedish Pension System – a non-technical introduction», *Wirtschaftspolitische Blätter* 4/2001. Available also on-line at www.rfv.se
- World Bank (1994) *Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Oxford University Press.
- Zezulin, L. (2002), «Russian Pension Reform: The Property Ownership Issue», Cameron McKenna, LLP, Washington DC.

Приложения

- Приложение I.** Описание системы пенсионного обеспечения до проведения реформы
- Приложение II.** Результаты имитационной модели
- Приложение III.** Описание имитационной модели

Приложение I

Описание системы пенсионного обеспечения до проведения реформы

Существовавшая прежде система пенсионного обеспечения включала в себя два основных компонента — государственный и добровольный (или негосударственные пенсионные фонды). В состав государственной системы пенсионного обеспечения входила обязательная распределительная («солидарная») схема с установленными выплатами. Данная система обеспечивала пенсионные выплаты осуществлявшим отчисления лицам при наступлении старости, в случае инвалидности и потери кормильца; размер пенсии определялся специальными формулами и правами. Отдельными законами и нормативными актами устанавливались пенсии для государственных служащих, в том числе — для членов Парламента, сотрудников налоговой полиции, таможни, судей, прокуроров, космонавтов¹. В 2001 г. взносы в систему платили около 52 млн. работников; в то же время пенсии получали около 40 млн.

Рисунок А1. Изменение контингента пенсионеров, по типам, 1970–1999 (000)



Источник: статистические данные ПФР.

¹ Государственная система пенсионного обеспечения в Российской Федерации была сформирована на базе порядка 50 различных федеральных законов и нормативных актов. Главными и наиболее важными законами были федеральный закон Российской Федерации «О государственных пенсиях в Российской Федерации» (№340-ФЗ от 20 ноября 1990 г.), «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, и их семей» (от 12 ноября 1993 г.), «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии на Чернобыльской АЭС» (от 15 мая 1992 г.), «О порядке исчисления и увеличения государственных пенсий» (от 21 июля 1997 г., №113-ФЗ). Отдельными законами и нормативными актами устанавливались пенсии для государственных служащих, в том числе — для членов Парламента, сотрудников налоговой полиции, таможни, судей, прокуроров, космонавтов.

человек. Наиболее многочисленной категорией бенефициаров являются получатели пенсий по старости; доля получателей пенсий по потере кормильца и инвалидности в общем числе пенсионеров не столь значительна (рис. А1).

Начиная с 2001 г. сбор пенсионных отчислений работников осуществляют центральные налоговые органы, используя единый социальный налог. На нужды пенсионного обеспечения направляется 28% от налога. Это меньше, чем в большинстве стран Центральной и Восточной Европы, но выше, чем те нормы, что приняты в странах ОЭСР. Расчет и выплата пенсий осуществляется Пенсионным фондом через его региональные отделения. До 2001 г. Пенсионный фонд собирал отчисления на региональном уровне и полностью или частично перечислял собранные средства органам социальной защиты для выплаты пенсий. Средства, не перечисленные в эти органы, аккумулировались на счетах ПФР на федеральном уровне и перераспределялись между регионами, где отмечался дефицит. Общий размер отчислений в Пенсионный фонд был выше — 29%, из которых 28% отчисляли работодатели и 1% — работники. С 1992 г. граждане получили возможность участвовать и в частных добровольных пенсионных схемах (или негосударственных пенсионных схемах). В настоящее время имеется 260 лицензированных пенсионных фондов, в управлении которых находится 21–22 млрд. руб. и 15,5 млрд. руб. (540 млн. долл. США) в виде резервов. Эти фонды в основном создаются на предприятиях для своих сотрудников, однако есть примеры и пенсионных фондов, открытых широкой публике. Среди разрешенных к использованию пенсионных продуктов — аннуитеты и схемы упорядоченных изъятий средств со счетов; единовременная выплата всей суммы накопленных пенсионных средств запрещена.

Б. Основные проблемы прежней (дореформенной) системы

Существовавшей прежде системе пенсионного обеспечения были присущи некоторые проблемы, которые ограничивали ее возможности по защите пенсионеров и не снижали риск вследствие финансовых проблем, вызванных старением населения в будущем.

Права на получение пенсии. Структура пенсионных выплат и прав на получение пенсии в старой системе были весьма сложными. Пенсионный возраст (60 лет для мужчин и 55 — для женщин) был ниже, чем в большинстве стран ОЭСР и Центральной и Восточной Европы, проводивших у себя реформы. Структура прав на получение пенсии была чрезвычайно запутанной. Так, почти 250 категорий пенсионеров в рамках основного закона о пенсионном обеспечении могли рассчитывать на различные льготы или получить право на досрочную пенсию; среди этих категорий — многодетные матери, имеющие 5 и более детей, некоторые категории инвалидов, лица, занятые на работах со вредными условиями труда, работающие в районах Крайнего Севера и приравненных к ним территориях. Количество пенсионеров, охваченных системами, отличными от общей пенсионной системы (например, военных пенсионеров, судей, сотрудников таможенных органов и т.д.), в точности неизвестно, однако оценивается в 2–6 млн. человек. Средний размер пенсии, получаемой теми, кто участвует в схемах, отличных от общей государственной пенсионной системы, значительно выше, чем пенсия, которая начисляется в соответствии с основными законами, регламентирующими пенсионное обеспечение. Из-за отсутствия данных невозможно точно оценить размеры средств, выплачиваемых через

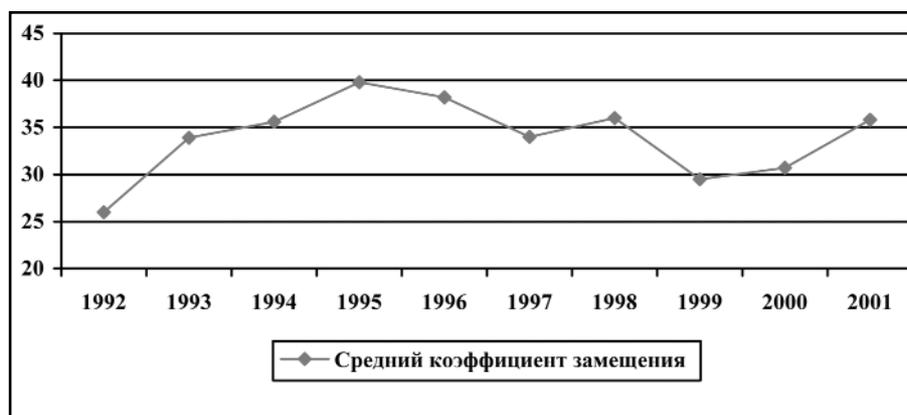
такие пенсионные схемы, однако, по мнению экспертов, эти пенсии могут быть в 3–6 раз выше общегосударственных.

Расчет размера пенсии также был достаточно непростым. Изначально пенсии выплачивались в соответствии с единой формулой. Согласно формуле, пенсия составляла 55% от прежней заработной платы (которая учитывалась за лучшие пять лет или за последние два года) плюс 1% за каждый дополнительный год стажа, но не более 75% от заработной платы. В 1997 г. с целью большего дифференцирования пенсионных выплат была введена другая формула расчета пенсии. В настоящее время более значительная часть пенсионеров получает выплаты в соответствии с этой новой формулой.

В основу новой формулы был положен так называемый индивидуальный коэффициент пенсионера. Он рассчитывался следующим образом: выводился процент накопленной пенсии (исходя из трудового стажа), который умножался на соотношение среднемесячного заработка (выведенного за весь период уплаты взносов) и средней заработной платы в стране за тот же период. При введении новой формулы прежняя отменена не была, что усложнило структуру пенсионных выплат. Люди могли выбрать формулу, по которой им рассчитывалась пенсия. Еще большую сложность привносила непростая система выплат, дополнявших базовую пенсию.

Значительный размер пенсии. Система пенсионного обеспечения предоставляла низкие и негарантированные коэффициенты замещения. Несмотря на то, что предусмотренный законом коэффициент замещения составлял примерно 70–75% от заработной платы за пять лучших или за два последних года трудового стажа (см. выше), бессистемная индексация пенсий привела к тому, что фактический коэффициент замещения снизился до 30–35% (в 2001 г. коэффициент замещения составил 32,5%) (рис. А2). Хотя такой коэффициент замещения ниже среднего показателя для ряда стран ЦВЕ с переходной экономикой (46%), он не представляется слишком низким в сравнении со средним значением коэффициента замещения в странах ОЭСР с высоким доходом (41%) и соответствует среднему значению коэффициента замещения в

Рисунок А2. Фактический коэффициент замещения в российской системе пенсионного обеспечения



Источник: экспертные оценки на основании статистических данных ПФР.

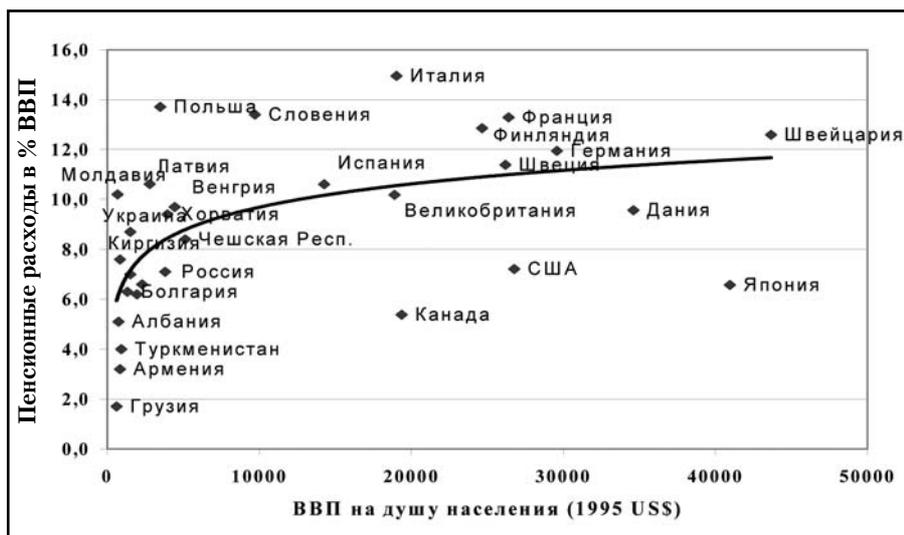
некоторых странах бывшего СССР (32%); однако присутствует высокая степень неопределенности. Главным образом эта неопределенность возникала из-за бессистемного (разового) характера индексаций и задолженности по выплате пенсий в прошлом.

Бессистемная индексация означала также, что имелся практически единый размер пенсии при существенном перераспределении в пользу лиц с низким заработком. Размер минимальной пенсии (с компенсациями) в 2001 г. составлял 600 руб. в месяц, что соответствовало 17,5% от средней заработной платы, и по закону не мог быть ниже минимального размера оплаты труда (300 руб. в месяц). Соотношение между минимальным и максимальным размером пенсии примерно 1 : 1,8. Коэффициент замещения для лиц с низким заработком превышает 100%, в то время как для граждан с высоким заработком он не составляет и 10% от заработной платы. Сочетание таких задач программы пенсионного обеспечения, как перераспределение и создание сбережений, обусловило искажения, поскольку ослабла заинтересованность граждан в уплате взносов в пенсионную систему.

Финансовая платежеспособность/финансовая устойчивость. Система пенсионного обеспечения в прошлом испытывала финансовые проблемы. Низкие темпы экономического роста и сокращение числа плательщиков (в результате роста безработицы и низкой платежной дисциплины) привели к тому, что в последнее время образовалась существенная задолженность по взносам.

До введения социального налога на январь 2001 г. размеры такой задолженности по взносам достигали 151,6 млрд. руб. (что соответствовало сумме пенсионных выплат за полгода, или 2,1 % ВВП) по сравнению с 129,3 млрд. руб. в 1999 г. Задержки с выплатой пенсий тоже были значительными и достигали 3–6 месяцев (50–80 млрд. руб.), хотя в 1999 г. их удалось устранить. В 2001 г. пенсионные расходы как

Рисунок А3. Относительные расходы на выплату пенсий в странах с переходной экономикой и государствах ОЭСР



Источник: World Bank, Social Protection Strategy Paper, ECSHD, 2000.

Рисунок А4. Соотношение плательщиков и пенсионеров, 1992–1999

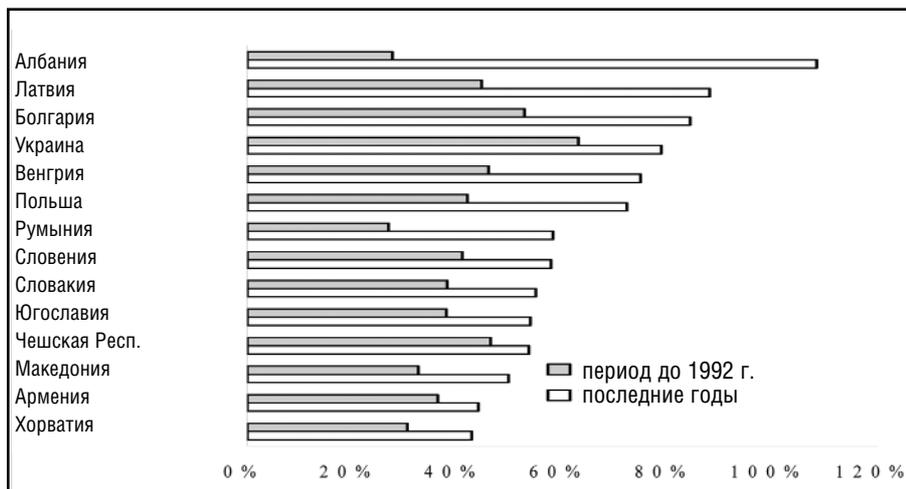


доля ВВП составили 5,6%; по сравнению со странами Центральной и Восточной Европы это значение было невысоким, но вместе с тем оно примерно соответствовало уровню расходов страны, имеющей сходные показатели ВВП (см. рис. А3). В настоящее время благодаря тому, что экономическая ситуация в стране благоприятна, в бюджете Пенсионного фонда имеется профицит.

Какими факторами были обусловлены эти проблемы? Соотношение пенсионеров и плательщиков (или коэффициент демографической нагрузки) в 1992 г. составляло 48% (почти 2,1 плательщика на одного пенсионера); за прошедшее десятилетие оно увеличивалось, дойдя к 1999 г. до 60%, или 1,7 плательщика на одного пенсионера (см. рис. А4). Такое увеличение коэффициента демографической нагрузки соответствует опыту других стран с переходной экономикой (см. рис. А5); в этом смысле показатели России — одни из самых высоких в регионе. Увеличение коэффициента вызвано ростом безработицы (до 1998 г.) и уклонением от уплаты налогов и отчислений. Налоговые ставки в России высоки по сравнению со странами ОЭСР, но ниже, чем те, что действуют в большинстве стран Центральной и Восточной Европы. Экономический рост и снижение уровня безработицы должны помочь улучшить соотношение между плательщиками и пенсионерами и, соответственно, оздоровить финансовое положение системы; вместе с тем, сократить масштабы уклонения от уплаты налогов можно лишь в том случае, если удастся улучшить ситуацию в сфере налогового администрирования и правоприменения. Другие аспекты, которые могли бы внести вклад (хотя и менее существенный) в укрепление платежной дисциплины, — снижение налоговой ставки (благодаря накопленным финансовым средствам) и (или) формирование уверенности граждан в том, что они получают пенсию, соответствующую сумме сделанных ими взносов.

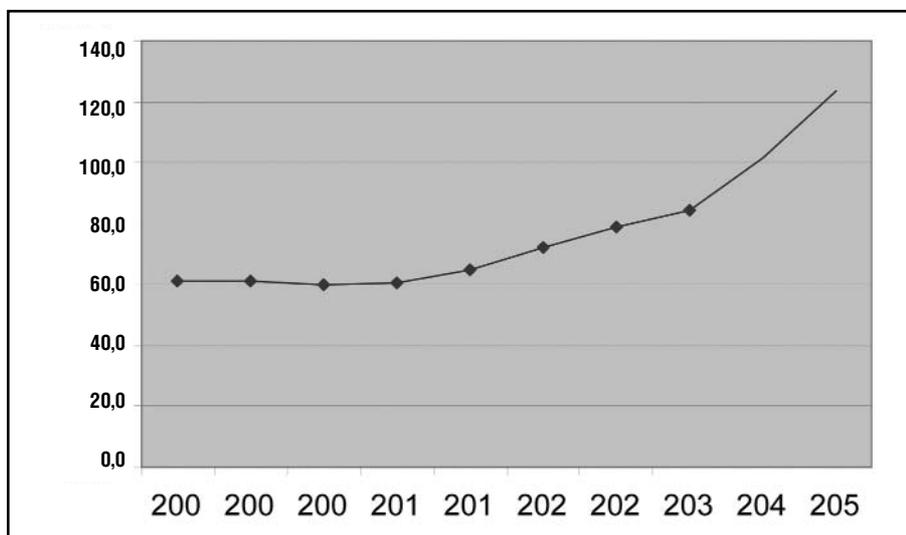
В результате старения населения в будущем система пенсионного обеспечения окажется неплатежеспособной. Постепенно по мере такого старения соотношение плательщиков и пенсионеров будет ухудшаться и все меньшему числу работников будет все сложнее финансировать пенсионные обязательства перед растущим чис-

Рисунок А5. Коэффициент демографической нагрузки в странах с переходной экономикой (соотношение числа пенсионеров и плательщиков в %)



Источник: World Bank, 2000.

Рисунок А6. Прогнозные значения коэффициента демографической нагрузки (базовый сценарий²)



² В основе данного прогноза лежит базовый макроэкономический сценарий и конкретные демографические допущения (подробности см. в приложении 2). На коэффициент демографической нагрузки влияют не только макроэкономические события, но и демографические допущения, так как от них зависит уровень безработицы и, соответственно, численность тех, кто делает отчисления в систему. Финансовые прогнозы осуществлял Дмитрий Помазкин, которому помогал Жан-Ноэль Мартино; для их построения использовалась модель прогнозирования параметров системы пенсионного обеспечения, разработанная Независимым аналитическим центром актуарной информации. Полное описание модели и ее результаты приведены в приложении 2.

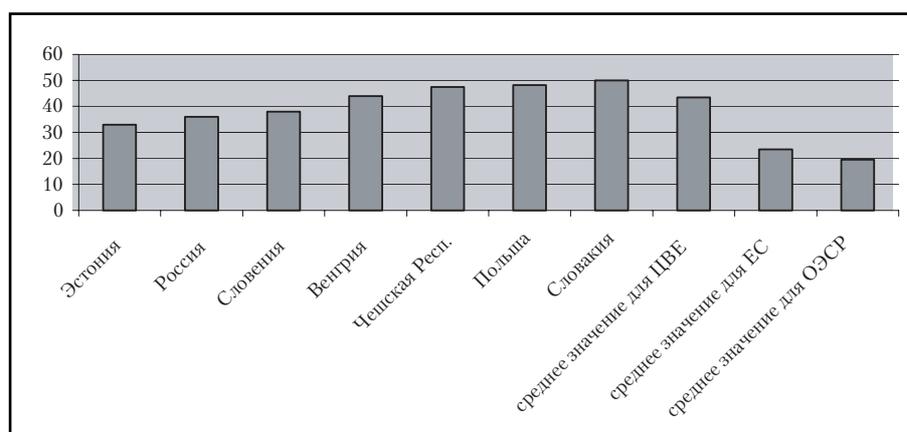
лом пенсионеров. Как видно из приведенного ниже графика (рис. А6), значение коэффициента демографической нагрузки в долгосрочной перспективе увеличится и вместо нынешних 60% составит более 100%.

Функционирование. Функционирование системы пенсионного обеспечения осуществляется посредством различных структур. В 1991 г. был создан Пенсионный фонд России (ПФР) как внебюджетная система сбора пенсионных страховых взносов, отчисляемых работниками и работодателями. Функция стратегического планирования развития пенсионной системы возложена на Министерство труда и социального развития; за прогнозы экономического состояния системы и проработку инвестиционных вопросов отвечает Министерство экономики и торговли, сбор пенсионных взносов в составе единого социального налога осуществляет Министерство по налогам и сборам. До 2001 г. за расчет и выплату пенсий пенсионерам отвечали региональные службы социальной защиты, но начиная с 2001 г. указом Президента расчет и выплату пенсий передали в ведение ПФР. Таким образом, соответствующие функции органов социальной защиты населения были переданы ПФР в 87 субъектах Российской Федерации (два региона по-прежнему выступают против концепции единой пенсионной службы).

Пенсионный фонд как организация за последние десять лет добился значительных успехов в деле сбора взносов и выплаты пенсий, однако в своей работе ему приходится сталкиваться со многими проблемами. Как отмечалось выше, из-за сложности системы критериев, дающих право на получение пенсии, и формул для расчета обычной пенсии, а также наличия многочисленных льгот и особых пенсий, механизм начисления пенсий неудобен и сложен с административной точки зрения, что представляет значительную нагрузку для сотрудников Пенсионного фонда.

ПФР ввел в действие систему персонифицированных (индивидуальных) счетов, что явилось серьезным шагом вперед. Вместе с тем предстоит сделать еще немало. В двух субъектах федерации единая пенсионная служба не работает; есть ре-

Рисунок А7: Ставки налога на фонд оплаты труда в России, странах ЦВЕ, ЕС и ОЭСР



Источник: World Bank, 2000.

зервы для того чтобы улучшить качество передачи данных между регионами и внутри самих регионов, или передачи информации о смене пенсионерами места своего проживания. Кроме того, неясно, располагает ли в полной мере Пенсионный фонд возможностями для обработки данных или структурой системы данных, необходимыми для ведения системы индивидуальных счетов.

Операции ПФР не были стандартизированы и не обладают достаточной «прозрачностью». Юридический статус ПФР не менялся со времени его основания в 1991 г., и он главным образом является структурой по сбору взносов; расчет и выплату пенсий осуществляли местные органы социальной защиты населения. Вместе с тем в Уставе ПФР и соответствующих юридических документах не нашли отражения создание в 2001 г. единой пенсионной службы на общенациональном уровне или передача ответственности за сбор взносов налоговому ведомству. Наконец, система бухгалтерского учета, принятая в ПФР, не соответствует международным стандартам. Из-за этого очень трудно отслеживать задолженность по выплате пенсий (впрочем, эту проблему можно решить, передав соответствующую функцию Министерству по налогам и сборам).

Введение единого социального налога, сбор которого осуществляет центральное налоговое ведомство, должно было сократить дисбаланс между регионами с точки зрения сбора взносов и выплаты пенсий, а также упростить систему сбора дохода. Но с административной точки зрения оно стало серьезной проблемой. Это объясняется тем, что в результате реформы в пенсионной системе образовался разрыв между предоставлением информации и сбором взносов. В разговорах с представителями Пенсионного фонда выяснилось следующее: поскольку Пенсионный фонд больше не отвечает за сбор взносов, работодатели часто не испытывают желания предоставлять ему информацию о своих работниках, что затрудняет ведение индивидуальных счетов.

Еще одним важным аспектом является недостаточно развитая статистическая база в интересах пенсионного обеспечения. Пенсионные статистические данные собираются ПФР, но в них нет ряда важнейших показателей, из-за чего невозможно оценить количество пенсионеров по полу и возрастным группам. Возможно, часть указанных проблем «унаследованы» от местных отделений Министерства труда и социального развития, работу которых затрудняют те же, что и указанные выше, недостатки оборудования и системы в целом.

Подводя итог, можно сказать, что основными факторами, которые привели к необходимости реформирования системы пенсионного обеспечения, стали перечисленные выше проблемы, среди которых — финансовая неустойчивость системы вследствие грядущего старения населения, низкий и негарантированный размер пенсии, слабая связь между размером пенсии и взносами, а также сложности административного плана (наличие нескольких формул, наличие многочисленных правил, определяющих основание для получения пенсии).

Корректировка и индексация										
Уровень базовой пенсии	560 руб.	Уровень цен								
Базовая пенсия – при выплате	560 руб.	Уровень цен								
Условно-накопительный счет	Уровень цен + 50% от темпов роста реальной заработной платы									
Условно-накопительная пенсия при выплате	Уровень цен + 50% от темпов роста реальной заработной платы									
Накопительный счет	Ставка доходности на средства за вычетом расходов									
Накопительная пенсия при выплате	Уровень цен	Уровень цен	Уровень цен	Уровень цен	Уровень цен	Уровень цен	Уровень цен	Уровень цен	Уровень цен	Уровень цен
Минимальная пенсия	Нет данных	Н/д								
Пенсионный возраст										
По старости	55/60	55/60	55/60	55/60	55/60	55/60	55/60	55/60	55/60	55/60
Сохраняющиеся варианты досрочного выхода на пенсию	50/55	50/55	50/55	50/55	50/55	50/55	50/55	50/55	50/55	50/55

В. Макроэкономические показатели

	2002	2003	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2040	2050
ВВП										
Млрд. руб. 2002 г.	10,950	11,279	11,812	12,605	13,025	13,288	13,406	13,617	13,531	12,519
2002 = 100	100	103	108	115	119	121	122	124	124	114
Реальные темпы роста	3,0	2,3	2,1	0,1	0,5	0,2	0,3	0,3	-0,5	-0,9
Рабочая сила										
Млн.	65,5	65,1	64,8	62,0	59,7	56,3	52,8	49,8	42,3	33,6
2002 = 100	100	100	99	95	91	86	81	76	65	51

Темпы роста	-0,5	-0,2	-0,5	-0,5	-1,0	-1,3	-1,2	-1,3	-2,0	-2,3
Средний размер заработной платы										
В руб. 2002 г.	3,757	3,908	4,197	4,797	5,267	5,732	6,237	6,786	8,034	9,512
2002 = 100	100	104	112	128	140	153	166	181	214	253
Реальные темпы роста	4,0	3,8	3,2	2,0	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7
Фонд оплаты труда										
Млрд. руб. 2002 г.	2,803	2,902	3,099	3,389	3,582	3,679	3,753	3,852	3,875	3,643
2002 = 100	100	104	111	121	128	131	134	137	138	130
Реальные темпы роста	3,51	3,55	2,76	1,55	0,68	0,35	0,50	0,40	-0,34	-0,66
Соотношение ФОТ и ВВП	25,6	25,7	26,2	26,9	27,5	27,7	28,0	28,3	28,6	29,1

Г. Демографические показатели

	2002	2003	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2040	2050
Население (млн.)	144,2	143,5	142,1	138,7	134,9	131,2	126,6	121,1	108,3	93,8
% мужчин	46,8	46,8	46,7	46,6	46,4	46,2	46,0	45,8	45,3	44,9
% женщин	53,2	53,2	53,3	53,4	53,6	53,8	54,0	54,2	54,7	55,1
Коэффициент демографической нагрузки 55/60										
Мужчины	0,21	0,20	0,18	0,19	0,23	0,29	0,34	0,36	0,44	0,61
Женщины	0,46	0,46	0,47	0,52	0,60	0,69	0,73	0,79	1,02	1,29
Всего	0,33	0,33	0,32	0,35	0,41	0,48	0,53	0,56	0,71	0,93
Коэффициент демографической нагрузки 60/60										
Мужчины	0,21	0,20	0,18	0,19	0,23	0,29	0,34	0,36	0,44	0,61
Женщины	0,38	0,37	0,34	0,34	0,39	0,47	0,54	0,57	0,68	0,93
Всего	0,29	0,29	0,26	0,27	0,31	0,38	0,44	0,47	0,56	0,78

Коэффициент демографической нагрузки 65/65										
Мужчины	0,12	0,12	0,13	0,12	0,13	0,17	0,21	0,24	0,28	0,37
Женщины	0,24	0,25	0,26	0,24	0,25	0,30	0,36	0,41	0,47	0,60
Всего	0,18	0,19	0,20	0,18	0,19	0,23	0,29	0,33	0,38	0,49
Период дожития										
Мужчины в возрасте 60 лет	15,1	15,2	15,4	16,0	16,5	17,1	17,4	17,6	17,9	18,2
Женщины в возрасте 55 лет	24,1	24,2	24,5	25,1	25,7	26,3	26,5	26,6	26,8	27,0
Оба пола	20,1	21,4	22,6	21,4	21,9	21,9	22,2	22,8	23,2	22,3
Период дожития в возрасте 60 лет										
Мужчины в возрасте 60 лет	15,1	15,2	15,4	16,0	16,5	17,1	17,4	17,6	17,9	18,2
Женщины в возрасте 60 лет	20,1	20,2	20,5	21,1	21,7	22,2	22,5	22,6	22,8	23,0
Оба пола	18,0	18,1	18,3	18,9	19,5	20,0	20,2	20,3	20,7	20,9
Период дожития в возрасте 65 лет										
Мужчины в возрасте 65 лет	12,5	12,6	12,9	13,4	13,9	14,4	14,7	14,9	15,3	15,7
Женщины в возрасте 65 лет	16,4	16,6	16,8	17,4	18,0	18,5	18,8	18,9	19,2	19,4
Оба пола	14,9	15,0	15,3	15,8	16,3	16,9	17,1	17,3	17,5	17,8

Д. Рабочая сила

	2002	2003	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2040	2050
Рабочая сила (млн.)	65,5	65,1	64,8	62,0	59,7	56,3	52,8	49,8	42,3	33,6
% мужчин	52,8	52,8	52,6	52,5	52,3	52,2	52,2	52,2	52,1	52,1
% женщин	47,2	47,2	47,4	47,5	47,7	47,8	47,8	47,8	47,9	47,9
Всего занятых (млн.)	62,2	61,9	61,5	58,9	56,7	53,5	50,2	47,3	40,2	31,9
% наемных работников	80	80	80	80	80	80	80	80	80	80
% мужчин	52,8	52,8	52,6	52,5	52,3	52,2	52,2	52,2	52,1	52,1
% женщин	47,2	47,2	47,4	47,5	47,7	47,8	47,8	47,8	47,9	47,9

% самозанятых	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20
% мужчин	52,8	52,8	52,6	52,5	52,3	52,2	52,2	52,2	52,1	52,1
% женщин	47,2	47,2	47,4	47,5	47,7	47,8	47,8	47,8	47,9	47,9
Всего										
% мужчин	52,8	52,8	52,6	52,5	52,3	52,2	52,2	52,2	52,1	52,1
% женщин	47,2	47,2	47,4	47,5	47,7	47,8	47,8	47,8	47,9	47,9

Е. Участники и бенефициары системы пенсионного обеспечения (млн.)

	2002	2003	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2040	2050
Участники										
Насмные работники	49,7	49,5	49,2	47,1	45,3	42,8	40,1	37,8	32,2	25,5
Самозанятые	12,4	12,4	12,3	11,8	11,3	10,7	10,0	9,5	8,0	6,4
Бенефициары	38,6	38,6	38,7	39,8	41,3	43,0	44,3	44,7	45,7	44,2
Базовая пенсия	38,6	38,6	38,7	39,8	41,3	43,0	44,3	44,7	45,7	44,2
Пенсия по старости	29,0	29,0	29,1	30,4	32,2	34,0	35,3	35,8	37,3	36,9
Прочие	9,6	9,6	9,6	9,3	9,1	9,0	9,0	9,0	8,4	7,2
УНС	36,3	36,4	36,4	37,6	39,3	41,1	42,5	43,0	44,2	43,0
Пенсия по старости	29,0	29,0	29,1	30,4	32,2	34,0	35,3	35,8	37,3	36,9
Прочие	7,3	7,3	7,3	7,2	7,0	7,1	7,2	7,2	6,9	6,0
Накопительная схема	0,0	0,0	0,0	0,0	6,9	15,4	22,4	26,3	34,0	35,9
Коэффициенты замещения в распределительной системе										
Мужчины	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,6	0,6	0,7	0,8	1,0
Женщины	0,8	0,8	0,9	0,9	1,0	1,1	1,2	1,3	1,5	1,8
Всего	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,8	0,9	0,9	1,1	1,4

Ж. Баланс распределительной системы

	2002	2003	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2040	2050
Доходы (в руб. 2002 г.)										
Взносы – базовый компонент	277,4	287,1	306,7	335,3	354,5	364,1	371,4	381,1	383,4	360,4
Взносы – условно-накопительный компонент	255,2	262,8	260,5	259,3	258,0	251,1	244,7	243,8	241,7	227,1
Наемные работники	239,0	246,0	242,6	239,7	237,3	229,8	223,0	221,5	219,2	206,0
Самозанятые	16,2	16,8	17,9	19,6	20,7	21,3	21,7	22,3	22,4	21,1
Трансферты из бюджета	49,0	49,0	49,0	49,0	49,0	49,0	49,0	49,0	49,0	49,0
Итого										
В руб. 2002 г.	581,6	598,9	616,2	643,7	661,5	664,2	665,1	673,9	674,1	636,5
Как % ВВП	5,3	5,3	5,2	5,1	5,1	5,0	5,0	4,9	5,0	5,1
Минус										
Расходы										
Расходы – базовый компонент	259,3	257,4	253,2	249,1	258,8	269,6	277,4	280,3	286,1	276,8
Расходы – условно-накопительный компонент	343,8	349,9	360,2	404,0	462,2	506,1	538,2	540,7	500,8	422,1
Пенсия по старости										
Прочие										
Административные издержки	12,1	12,1	12,3	13,1	14,4	15,5	16,3	16,4	15,7	14,0
Итого										
В руб. 2002 г.	615,2	619,4	625,7	666,1	735,4	791,3	831,9	837,4	802,6	712,9
Как % ВВП	5,6	5,5	5,3	5,3	5,6	6,0	6,2	6,1	5,9	5,7
Профицит (дефицит)										
В руб. 2002 г.	-33,5	-20,5	-9,5	-22,4	-73,9	-127,1	-166,8	-163,5	-128,5	-76,4
Как % ВВП	-0,3	-0,2	-0,1	-0,2	-0,6	-1,0	-1,2	-1,2	-0,9	-0,6

3. Денежные потоки в накопительной схеме в рублях
2002 г. и как % ВВП

	2002	2003	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2040	2050
Взносы										
В руб. 2002 г.	39,2	42,0	65,4	97,6	119,6	137,1	151,5	163,0	167,6	157,7
Как % ВВП	0,4	0,4	0,6	0,8	0,9	1,0	1,1	1,2	1,2	1,3
Отток средств										
В руб. 2002 г.	0,0	0,0	0,0	0,0	5,9	14,1	25,3	49,4	146,9	252,9
Как % ВВП	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,4	1,1	2,0
Чистые потоки										
В руб. 2002 г.	39,2	42,0	65,4	97,6	113,7	122,9	126,2	113,6	20,8	-95,2
Как % ВВП	0,4	0,4	0,6	0,8	0,9	0,9	0,9	0,8	0,2	-0,8
Накопления										
В руб. 2002 г.	39,2	81,8	204,4	681,9	1258,8	1918,3	2630,4	3213,5	3579,8	3140,6
Как % ВВП	0,4	0,7	1,7	5,4	9,7	14,4	19,6	23,6	26,5	25,1

И. Коэффициенты замещения в %

	2002	2003	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2040	2050
Коэффициенты замещения при выплате										
Базовый компонент	14,9	14,2	13,0	10,9	9,9	9,1	8,4	7,7	6,5	5,5
Условно-накопительный компонент	21,0	20,5	19,6	18,7	18,6	17,9	16,9	15,4	11,7	8,6
Вся распределительная система										
Пенсионеры с базовой и условно-накопительной пенсией	35,9	34,7	32,6	29,5	28,5	27,0	25,3	23,1	18,2	14,1
Все пенсионеры	34,7	33,5	31,5	28,5	27,6	26,2	24,6	22,5	17,9	13,9
Накопительный компонент	0,0	0,0	0,0	0,0	0,8	1,1	1,3	2,0	4,1	5,5

К. Если коэффициент замещения установлен на уровне 30%

	2002	2003	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2040	2050
Насколько отличается от уровня 30% коэффициент замещения в нынешней системе	-4,68	-3,52	-1,50	1,46	1,57	2,74	4,06	5,44	8,05	10,65
Насколько отличается от уровня 30% тот коэффициент замещения, который может выдержать система	-0,62	-0,35	0,88	4,01	5,72	8,17	10,08	10,82	11,73	12,86
Насколько потребуется повысить ставку отчислений для того чтобы поддерживать коэффициент замещения на уровне 30%	-0,53	-0,30	0,75	3,67	5,67	8,96	12,13	13,89	18,18	24,28
Если ставка отчислений останется неизменной, насколько значительным будет дополнительный дефицит (профицит), связанный с установлением коэффициента замещения на уровне 30%	-0,11	-0,06	0,16	0,82	1,38	2,34	3,37	3,88	4,90	6,29

Корректировка и индексация										
Уровень базовой пенсии	560 руб.	Уровень цен								
Базовая пенсия – при выплате	560 руб.	Уровень цен								
Условно-накопительный счет	Уровень цен + 50% от темпов роста реальной заработной платы									
Условно-накопительная пенсия при выплате	Уровень цен + 50% от темпов роста реальной заработной платы									
Накопительный счет	Ставка доходности на средства за вычетом расходов									
Накопительная пенсия при выплате	Уровень цен	Уровень цен	Уровень цен	Уровень цен	Уровень цен	Уровень цен	Уровень цен	Уровень цен	Уровень цен	Уровень цен
Минимальная пенсия	Нет данных	Н/д								
Пенсионный возраст										
По старости	55/60	55/60	55/60	55/60	55/60	55/60	55/60	55/60	55/60	55/60
Сохраняющиеся варианты досрочного выхода на пенсию	50/55	50/55	50/55	50/55	50/55	50/55	50/55	50/55	50/55	50/55

В. Макроэкономические показатели

	2002	2003	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2040	2050
ВВП										
Млрд. руб. 2002 г.	10,950	11,498	13,101	16,963	18,821	20,165	21,365	22,792	24,981	25,493
2002 = 100	100	105	120	155	172	184	195	208	228	233
Реальные темпы роста	5,0	6,7	6,3	3,4	1,5	1,2	1,3	1,3	0,5	0,1

Рабочая сила										
Млн.	66,9	68,2	71,2	76,8	73,9	69,8	65,4	61,7	52,4	41,6
2002 = 100	100	102	106	115	110	104	98	92	78	62
Темпы роста	2,0	2,2	2,0	-0,5	-1,0	-1,3	-1,2	-1,3	-2,0	-2,3
Средний размер заработной платы										
В руб. 2002 г.	3,757	4,063	4,689	6,196	7,499	8,786	10,293	12,059	16,552	22,719
2002 = 100	100	108	125	165	200	234	274	321	441	605
Реальные темпы роста	8,2	7,7	6,7	4,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2	3,2
Фонд оплаты труда										
Млрд. руб. 2002 г.	2,866	3,160	3,807	5,423	6,318	6,987	7,674	8,479	9,889	10,778
2002 = 100	100	110	133	189	220	244	268	296	345	376
Реальные темпы роста	10,26	10,09	8,83	3,75	2,18	1,84	2,00	1,90	1,14	0,82
Соотношение ФОТ и ВВП	26,2	27,5	29,1	32,0	33,6	34,6	35,9	37,2	39,6	42,3

Г. Демографические показатели

	2002	2003	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2040	2050
Население (млн.)	144,2	143,5	142,1	138,7	134,9	131,2	126,6	121,1	108,3	93,8
% мужчин	46,8	46,8	46,7	46,6	46,4	46,2	46,0	45,8	45,3	44,9
% женщин	53,2	53,2	53,3	53,4	53,6	53,8	54,0	54,2	54,7	55,1
Коэффициент демографической нагрузки 55/60										
Мужчины	0,21	0,20	0,18	0,19	0,23	0,29	0,34	0,36	0,44	0,61
Женщины	0,46	0,46	0,47	0,52	0,60	0,69	0,73	0,79	1,02	1,29
Всего	0,33	0,33	0,32	0,35	0,41	0,48	0,53	0,56	0,71	0,93

Коэффициент демографической нагрузки 60/60										
Мужчины	0,21	0,20	0,18	0,19	0,23	0,29	0,34	0,36	0,44	0,61
Женщины	0,38	0,37	0,34	0,34	0,39	0,47	0,54	0,57	0,68	0,93
Всего	0,29	0,29	0,26	0,27	0,31	0,38	0,44	0,47	0,56	0,78
Коэффициент демографической нагрузки 65/65										
Мужчины	0,12	0,12	0,13	0,12	0,13	0,17	0,21	0,24	0,28	0,37
Женщины	0,24	0,25	0,26	0,24	0,25	0,30	0,36	0,41	0,47	0,60
Всего	0,18	0,19	0,20	0,18	0,19	0,23	0,29	0,33	0,38	0,49
Период дожития										
Мужчины в возрасте 60 лет	15,1	15,2	15,4	16,0	16,5	17,1	17,4	17,6	17,9	18,2
Женщины в возрасте 55 лет	24,1	24,2	24,5	25,1	25,7	26,3	26,5	26,6	26,8	27,0
Оба пола	20,1	21,4	22,6	21,4	21,9	21,9	22,2	22,8	23,2	22,3
Период дожития в возрасте 60 лет										
Мужчины в возрасте 60 лет	15,1	15,2	15,4	16,0	16,5	17,1	17,4	17,6	17,9	18,2
Женщины в возрасте 60 лет	20,1	20,2	20,5	21,1	21,7	22,2	22,5	22,6	22,8	23,0
Оба пола	18,0	18,1	18,3	18,9	19,5	20,0	20,2	20,3	20,7	20,9
Период дожития в возрасте 65 лет										
Мужчины в возрасте 65 лет	12,5	12,6	12,9	13,4	13,9	14,4	14,7	14,9	15,3	15,7
Женщины в возрасте 65 лет	16,4	16,6	16,8	17,4	18,0	18,5	18,8	18,9	19,2	19,4
Оба пола	14,9	15,0	15,3	15,8	16,3	16,9	17,1	17,3	17,5	17,8

Д. Рабочая сила

	2002	2003	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2040	2050
Рабочая сила (млн.)	66,9	68,2	71,2	76,8	73,9	69,8	65,4	61,7	52,4	41,6
% мужчин	52,8	52,8	52,6	52,5	52,3	52,2	52,2	52,2	52,1	52,1
% женщин	47,2	47,2	47,4	47,5	47,7	47,8	47,8	47,8	47,9	47,9
Всего занятых (млн.)	63,6	64,8	67,7	72,9	70,2	66,3	62,1	58,6	49,8	39,5
% наемных работников	80	80	80	80	80	80	80	80	80	80
% мужчин	52,8	52,8	52,6	52,5	52,3	52,2	52,2	52,2	52,1	52,1
% женщин	47,2	47,2	47,4	47,5	47,7	47,8	47,8	47,8	47,9	47,9
% самозанятых	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20
% мужчин	52,8	52,8	52,6	52,5	52,3	52,2	52,2	52,2	52,1	52,1
% женщин	47,2	47,2	47,4	47,5	47,7	47,8	47,8	47,8	47,9	47,9
Всего										
% мужчин	52,8	52,8	52,6	52,5	52,3	52,2	52,2	52,2	52,1	52,1
% женщин	47,2	47,2	47,4	47,5	47,7	47,8	47,8	47,8	47,9	47,9

*Е. Участники и бенефициары системы пенсионного обеспечения
(млн.)*

	2002	2003	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2040	2050
Участники										
Наемные работники	50,9	51,8	54,1	58,3	56,2	53,0	49,7	46,9	39,8	31,6
Самозанятые	12,7	13,0	13,5	14,6	14,0	13,3	12,4	11,7	10,0	7,9
Бенефициары	38,6	38,6	38,7	39,8	41,3	43,0	44,3	44,7	45,7	44,2
Базовая пенсия	38,6	38,6	38,7	39,8	41,3	43,0	44,3	44,7	45,7	44,2
Пенсия по старости	29,0	29,0	29,1	30,4	32,2	34,0	35,3	35,8	37,3	36,9
Прочие	9,6	9,6	9,6	9,3	9,1	9,0	9,0	9,0	8,4	7,2

Расходы										
Расходы – базовый компонент	259,3	256,9	251,6	246,1	255,7	266,4	274,1	276,9	282,7	273,5
Расходы – условно-накопительный компонент	344,2	356,7	379,3	456,6	552,0	634,0	711,0	756,1	814,0	853,9
Пенсия по старости										
Прочие										
Административные издержки	12,1	12,3	12,6	14,1	16,2	18,0	19,7	20,7	21,9	22,5
Итого										
В руб. 2002 г.	615,6	625,8	643,6	716,7	823,8	918,4	1,004,7	1,053,7	1,118,6	1,149,9
Как % ВВП	5,6	5,4	4,9	4,2	4,4	4,6	4,7	4,6	4,5	4,5
Профицит (дефицит)										
В руб. 2002 г.	-22,1	22,0	102,2	283,9	305,3	298,7	303,8	370,9	525,6	637,3
Как % ВВП	-0,2	0,2	0,8	1,7	1,6	1,5	1,4	1,6	2,1	2,5

3. Денежные потоки в накопительной схеме в рублях 2002 г.
и как % ВВП

	2002	2003	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2040	2050
Взносы										
В руб. 2002 г.	40,0	45,7	80,4	156,2	211,0	260,3	309,8	358,7	427,8	466,7
Как % ВВП	0,4	0,4	0,6	0,9	1,1	1,3	1,4	1,6	1,7	1,8
Отток средств										
В руб. 2002 г.	0,0	0,0	0,0	0,0	11,9	31,1	61,5	135,4	487,7	983,2
Как % ВВП	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,3	0,6	2,0	3,9

Финансово приемлемые коэффициенты замещения											
Базовый компонент	16,3	16,6	17,3	18,2	16,8	15,2	13,9	13,0	10,8	8,9	
Условно-накопительный компонент	15,9	16,1	15,6	14,8	12,9	11,0	9,5	8,6	7,0	5,7	
Вся распределительная система											
Пенсионеры с базовой и условно-накопительной пенсией	32,2	32,7	32,9	33,0	29,7	26,2	23,4	21,6	17,8	14,6	
Все пенсионеры	31,3	31,8	32,0	32,2	29,1	25,7	23,0	21,2	17,6	14,4	
Накопительный компонент — аналогично указанному выше	0,0	0,0	0,0	0,0	1,2	1,5	2,0	3,1	6,6	8,9	
Все пенсии											
Пенсионеры с базовой, условно-накопительной и накопительной пенсией	32,2	32,7	32,9	33,0	30,9	27,8	25,4	24,7	24,4	23,5	
Все пенсионеры	31,3	31,8	32,0	32,2	30,2	27,3	25,0	24,4	24,2	23,4	
Мужчины											
Женщины											

К. Если коэффициент замещения установлен на уровне 30%

	2002	2003	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2040	2050
Насколько отличается от уровня 30% коэффициент замещения в нынешней системе	-4,70	-2,57	1,00	6,23	7,11	8,64	10,03	10,92	11,34	11,70

Насколько отличается от уровня 30% тот коэффициент замещения, который может выдержать система	-1,30	-1,79	-2,02	-2,19	-0,22	2,74	5,01	5,63	5,85	6,63
Насколько потребуется повысить ставку отчислений для того чтобы поддерживать коэффициент замещения на уровне 30%	-1,08	-1,46	-1,57	-1,62	-0,18	2,43	4,87	5,83	7,31	10,10
Если ставка отчислений останется неизменной, насколько значительным будет дополнительный дефицит (профицит), связанный с установлением коэффициента замещения на уровне 30%	-0,23	-0,31	-0,31	-0,29	-0,03	0,48	1,02	1,22	1,49	2,07

Корректировка и индексация										
Уровень базовой пенсии	560 руб.	Уровень цен								
Базовая пенсия – при выплате	560 руб.	Уровень цен								
Условно-накопительный счет	Уровень цен + 50% от темпов роста реальной заработной платы									
Условно-накопительная пенсия при выплате	Уровень цен + 50% от темпов роста реальной заработной платы									
Накопительный счет	Ставка доходности на средства за вычетом расходов									
Накопительная пенсия при выплате	Уровень цен	Уровень цен	Уровень цен	Уровень цен	Уровень цен	Уровень цен	Уровень цен	Уровень цен	Уровень цен	Уровень цен
Минимальная пенсия	Нет данных	Н/д								
Пенсионный возраст										
По старости	55/60	55/60	55/60	55/60	55/60	55/60	55/60	55/60	55/60	55/60
Сохраняющиеся варианты досрочного выхода на пенсию	50/55	50/55	50/55	50/55	50/55	50/55	50/55	50/55	50/55	50/55

В. Макроэкономические показатели

	2002	2003	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2040	2050
ВВП										
Млрд. руб. 2002 г.	#####	11,388	12,504	14,869	15,957	16,684	17,250	17,958	18,744	18,215
2002 = 100	100	104	114	136	146	152	158	164	171	166
Реальные темпы роста	4,0	4,8	4,4	2,0	1,0	0,7	0,8	0,8	0,0	-0,4

Рабочая сила										
Млн.	66,2	66,7	67,9	69,4	66,8	63,1	59,1	55,8	47,4	37,6
2002 = 100	100	101	103	105	101	95	89	84	72	57
Темпы роста	0,7	1,0	0,8	-0,5	-1,0	-1,3	-1,2	-1,3	-2,0	-2,3
Средний размер заработной платы										
В руб. 2002 г.	3,757	3,985	4,459	5,520	6,357	7,196	8,145	9,220	11,814	15,137
2002 = 100	100	106	119	147	169	192	217	245	314	403
Реальные темпы роста	6,1	6,0	5,2	3,1	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5
Фонд оплаты труда										
Млрд. руб. 2002 г.	2,834	3,029	3,453	4,368	4,841	5,173	5,489	5,860	6,381	6,492
2002 = 100	100	107	122	154	171	183	194	207	225	229
Реальные темпы роста	6,85	7,04	6,01	2,63	1,48	1,15	1,30	1,20	0,45	0,13
Соотношение ФОТ и ВВП	25,9	26,6	27,6	29,4	30,3	31,0	31,8	32,6	34,0	35,6

Г. Демографические показатели

	2002	2003	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2040	2050
Население (млн.)	144,2	143,5	142,1	138,7	134,9	131,2	126,6	121,1	108,3	93,8
% мужчин	46,8	46,8	46,7	46,6	46,4	46,2	46,0	45,8	45,3	44,9
% женщин	53,2	53,2	53,3	53,4	53,6	53,8	54,0	54,2	54,7	55,1

Коэффициент демографической нагрузки 55/60											
Мужчины	0,21	0,20	0,18	0,19	0,23	0,29	0,34	0,36	0,44	0,61	
Женщины	0,46	0,46	0,47	0,52	0,60	0,69	0,73	0,79	1,02	1,29	
Всего	0,33	0,33	0,32	0,35	0,41	0,48	0,53	0,56	0,71	0,93	
Коэффициент демографической нагрузки 60/60											
Мужчины	0,21	0,20	0,18	0,19	0,23	0,29	0,34	0,36	0,44	0,61	
Женщины	0,38	0,37	0,34	0,34	0,39	0,47	0,54	0,57	0,68	0,93	
Всего	0,29	0,29	0,26	0,27	0,31	0,38	0,44	0,47	0,56	0,78	
Коэффициент демографической нагрузки 65/65											
Мужчины	0,12	0,12	0,13	0,12	0,13	0,17	0,21	0,24	0,28	0,37	
Женщины	0,24	0,25	0,26	0,24	0,25	0,30	0,36	0,41	0,47	0,60	
Всего	0,18	0,19	0,20	0,18	0,19	0,23	0,29	0,33	0,38	0,49	
Период дожития											
Мужчины в возрасте 60 лет	15,1	15,2	15,4	16,0	16,5	17,1	17,4	17,6	17,9	18,2	
Женщины в возрасте 55 лет	24,1	24,2	24,5	25,1	25,7	26,3	26,5	26,6	26,8	27,0	
Оба пола	20,1	21,4	22,6	21,4	21,9	21,9	22,2	22,8	23,2	22,3	
Период дожития в возрасте 60 лет											
Мужчины в возрасте 60 лет	15,1	15,2	15,4	16,0	16,5	17,1	17,4	17,6	17,9	18,2	
Женщины в возрасте 60 лет	20,1	20,2	20,5	21,1	21,7	22,2	22,5	22,6	22,8	23,0	
Оба пола	18,0	18,1	18,3	18,9	19,5	20,0	20,2	20,3	20,7	20,9	

Период дожития в возрасте 65 лет										
Мужчины в возрасте 65 лет	12,5	12,6	12,9	13,4	13,9	14,4	14,7	14,9	15,3	15,7
Женщины в возрасте 65 лет	16,4	16,6	16,8	17,4	18,0	18,5	18,8	18,9	19,2	19,4
Оба пола	14,9	15,0	15,3	15,8	16,3	16,9	17,1	17,3	17,5	17,8

Д. Рабочая сила

	2002	2003	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2040	2050
Рабочая сила (млн.)	66,2	66,7	67,9	69,4	66,8	63,1	59,1	55,8	47,4	37,6
% мужчин	52,8	52,8	52,6	52,5	52,3	52,2	52,2	52,2	52,1	52,1
% женщин	47,2	47,2	47,4	47,5	47,7	47,8	47,8	47,8	47,9	47,9
Всего занятых (млн.)	62,9	63,3	64,5	65,9	63,5	59,9	56,2	53,0	45,0	35,7
% наемных работников	80	80	80	80	80	80	80	80	80	80
% мужчин	52,8	52,8	52,6	52,5	52,3	52,2	52,2	52,2	52,1	52,1
% женщин	47,2	47,2	47,4	47,5	47,7	47,8	47,8	47,8	47,9	47,9
% самозанятых	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20
% мужчин	52,8	52,8	52,6	52,5	52,3	52,2	52,2	52,2	52,1	52,1
% женщин	47,2	47,2	47,4	47,5	47,7	47,8	47,8	47,8	47,9	47,9
Всего										
% мужчин	52,8	52,8	52,6	52,5	52,3	52,2	52,2	52,2	52,1	52,1
% женщин	47,2	47,2	47,4	47,5	47,7	47,8	47,8	47,8	47,9	47,9

*Е. Участники и бенефициары системы пенсионного обеспечения
(млн.)*

	2002	2003	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2040	2050
Участники										
Наемные работники	50,3	50,7	51,6	52,8	50,8	47,9	44,9	42,4	36,0	28,6
Самозанятые	12,6	12,7	12,9	13,2	12,7	12,0	11,2	10,6	9,0	7,1
Бенефициары	38,6	38,6	38,7	39,8	41,3	43,0	44,3	44,7	45,7	44,2
Базовая пенсия	38,6	38,6	38,7	39,8	41,3	43,0	44,3	44,7	45,7	44,2
Пенсия по старости	29,0	29,0	29,1	30,4	32,2	34,0	35,3	35,8	37,3	36,9
Прочие	9,6	9,6	9,6	9,3	9,1	9,0	9,0	9,0	8,4	7,2
УНС	36,3	36,4	36,4	37,6	39,3	41,1	42,5	43,0	44,2	43,0
Пенсия по старости	29,0	29,0	29,1	30,4	32,2	34,0	35,3	35,8	37,3	36,9
Прочие	7,3	7,3	7,3	7,2	7,0	7,1	7,2	7,2	6,9	6,0
Накопительная схема	0,0	0,0	0,0	0,0	6,9	15,4	22,4	26,3	34,0	35,9
Коэффициенты замещения в распределительной системе										
Мужчины	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,6	0,6	0,7	0,9
Женщины	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9	1,0	1,0	1,1	1,3	1,6
Всего	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,8	0,8	1,0	1,2

Ж. Баланс распределительной системы

	2002	2003	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2040	2050
Доходы (в руб. 2002 г.)										
Взносы – базовый компонент	280,4	299,7	341,7	432,2	479,0	511,8	543,1	579,8	631,3	642,3

Взносы – условно-накопительный компонент	258,1	274,3	290,3	334,2	348,7	353,1	357,9	370,9	397,9	404,6
Наемные работники	241,7	256,8	270,3	308,9	320,7	323,1	326,1	337,0	361,0	367,1
Самозанятые	16,4	17,5	20,0	25,3	28,0	29,9	31,8	33,9	36,9	37,6
Трансферты из бюджета	49,0	49,0	49,0	49,0	49,0	49,0	49,0	49,0	49,0	49,0
Итого										
В руб. 2002 г.	587,5	623,0	681,0	815,4	876,7	913,9	950,0	999,8	1,078,3	1,096,0
Как % ВВП	5,4	5,5	5,4	5,5	5,5	5,5	5,5	5,6	5,8	6,0
Минус										
Расходы										
Расходы – базовый компонент	259,3	257,3	253,1	248,6	258,3	269,1	276,9	279,7	285,5	276,3
Расходы – условно-накопительный компонент	344,0	354,0	371,8	433,2	508,8	570,8	623,5	644,8	644,5	608,9
Пенсия по старости										
Прочие										
Административные издержки	12,1	12,2	12,5	13,6	15,3	16,8	18,0	18,5	18,6	17,7
Итого										
В руб. 2002 г.	615,4	623,5	637,4	695,4	782,4	856,7	918,4	943,0	948,7	902,9
Как % ВВП	5,6	5,5	5,1	4,7	4,9	5,1	5,3	5,3	5,1	5,0
Профицит (дефицит)										
В руб. 2002 г.	-27,8	-0,5	43,6	120,0	94,3	57,1	31,6	56,7	129,6	193,1
Как % ВВП	-0,3	0,0	0,3	0,8	0,6	0,3	0,2	0,3	0,7	1,1

3. Денежные потоки в накопительной схеме в рублях 2002 года и как % ВВП

	2002	2003	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2040	2050
Взносы										
В руб. 2002 г.	39,6	43,8	72,9	125,8	161,7	192,7	221,6	247,9	276,0	281,1
Как % ВВП	0,4	0,4	0,6	0,8	1,0	1,2	1,3	1,4	1,5	1,5

Отток средств										
В руб. 2002 г.	0,0	0,0	0,0	0,0	8,9	22,2	42,0	87,9	291,6	548,4
Как % ВВП	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,2	0,5	1,6	3,0
Чистые потоки										
В руб. 2002 г.	39,6	43,8	72,9	125,8	152,8	170,5	179,5	160,0	-15,5	-267,3
Как % ВВП	0,4	0,4	0,6	0,8	1,0	1,0	1,0	0,9	-0,1	-1,5
Накопления										
В руб. 2002 г.	39,6	84,7	222,6	837,5	1689,1	2758,3	4023,4	5207,3	6431,1	6117,0
Как % ВВП	0,4	0,7	1,8	5,6	10,6	16,5	23,3	29,0	34,3	33,6

Ж. Коэффициенты замещения в %

	2002	2003	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2040	2050
Коэффициенты замещения при выплате										
Базовый компонент	14,9	13,9	12,2	9,4	8,2	7,2	6,4	5,7	4,4	3,4
Условно-накопительный компонент	21,0	20,3	19,1	17,4	17,0	16,1	15,0	13,5	10,3	7,8
Вся распределительная система										
Пенсионеры с базовой и условно-накопительной пенсией	35,9	34,3	31,3	26,8	25,2	23,3	21,4	19,2	14,7	11,2
Все пенсионеры	34,7	33,1	30,2	25,9	24,3	22,6	20,8	18,7	14,4	11,0
Накопительный компонент	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	1,3	1,7	2,7	5,5	7,5
Все схемы										
Пенсионеры с базовой, условно-накопительной и накопительной пенсией	35,9	34,3	31,3	26,8	26,2	24,6	23,1	21,9	20,2	18,7

3. Если коэффициент замещения установлен на уровне 30%

	2002	2003	2005	2010	2015	2020	2025	2030	2040	2050
Насколько отличается от уровня 30% коэффициент замещения в нынешней системе	-4,69	-3,09	-0,20	4,11	4,64	6,08	7,50	8,67	10,13	11,48
Насколько отличается от уровня 30% тот коэффициент замещения, который может выдержать система	-0,96	-1,07	-0,55	0,90	2,71	5,41	7,49	8,14	8,60	9,47
Насколько потребуется повысить ставку отчислений для того чтобы поддерживать коэффициент замещения на уровне 30%	-0,81	-0,89	-0,44	0,74	2,40	5,30	8,05	9,33	11,90	15,97
Если ставка отчислений останется неизменной, насколько значительным будет дополнительный дефицит (профицит), связанный с установлением коэффициента замещения на уровне 30%	-0,17	-0,19	-0,09	0,14	0,51	1,19	1,92	2,22	2,74	3,60

Приложение III⁵

Описание имитационной модели (аналитическая пенсионная модель (АПМ))

1. Архитектура программы
2. Методология
 - 2.1 Описание переменных
 - 2.2 Численность плательщиков
 - 2.3 Численность пенсионеров
 - 2.4 Первоначальный капитал
 - 2.5 Расчет заработной платы
 - 2.6 Расчет взносов
 - 2.6.1 Наемные работники
 - 2.6.2 Самозанятые
 - 2.7 Расчет пенсий
 - 2.7.1 Пенсии по старости
 - 2.7.2 Льготные пенсионеры
 - 2.7.3 Пенсии по случаю потери кормильца
 - 2.7.4 Пенсии по инвалидности
 - 2.7.5 Социальные пенсии
 - 2.8 Расчет коэффициента демографической нагрузки
 - 2.9 Баланс

1. Архитектура программы

Существует немало программ для решения задач, схожих с данной. Обычно они привязаны к пакету Excel, так как это облегчает объяснение методологии, обучение потенциальных пользователей и демонстрацию полученных результатов. Excel позволяет сделать такую программу понятной и «прозрачной». Однако как правило подобные программы перегружены расчетами, традиционно основанными на VBA for Excel. В этой связи отслеживать, проверять и контролировать расчеты очень сложно. Программный код напоминает «черный ящик». Расчеты и анализ превращаются в работу, которая отнимает массу времени и нередко провоцирует проблемы.

При разработке АПМ был учтен существующий опыт. Модель представляет собой программу Excel, основанную на VBA for Excel. Вместе с тем были добавлены некоторые новые свойства:

- Гибкая структура данных.
Каждый массив (исходных данных или результатов) имеет уникальное расположение в электронных таблицах и может с легкостью заменяться и анализироваться. Была разработана специальная система для обеспечения доступа к исходным данным и результатам модели и работы с ними.

⁵ Финансовые прогнозы осуществлял Дмитрий Помазкин, которому помогал Жан-Ноэль Мартино; для их построения использовалась модель прогнозирования параметров системы пенсионного обеспечения, разработанная Независимым аналитическим центром актуарной информации. Полное описание модели и ее результаты приведены в приложении 2.

- Гибкие возможности для отнесения населения к разным социальным группам как для плательщиков, так и для бенефициаров. Любая группа имеет сходные свойства и может быть быстро отлажена для решения реальной задачи. Например, население делится на две группы плательщиков (наемные работники и самозанятые) и пять групп пенсионеров (по старости, пенсионеры-льготники, пенсионеры по случаю потери кормильца, по инвалидности, социальные пенсионеры). В целях прогнозирования потоков денежных средств для всех групп учитывается половозрастной состав. Взносы делаются в разные типы пенсий, и пенсионеры получают разные пенсии. Если структура системы пенсионного обеспечения изменится, появятся новые группы или пенсии будут перераспределены между пенсионерами, с помощью АПМ можно с легкостью изменять и добавлять свойства групп, корректируя исходные данные.
- Три типа пенсий — распределительная, условно-накопительная и накопительная — могут рассчитываться для любой группы пенсионеров.
- Каждая группа имеет собственный механизм индексации, основанный на формуле индексации или внешнем прогнозе.
- Методы расчетов весьма прозрачны, их можно с легкостью дополнять и совершенствовать.
- Интерфейс специально построен таким образом, чтобы четко показывать результаты анализа.
- Наличие архива позволяет запоминать полученные результаты и проводить сравнения.

2. Методология

2.1. Описание переменных

PS — пенсионная система

NC_employees — численность плательщиков среди наемных работников, которые делают взносы в PS

NC_selfemployed — численность плательщиков среди самозанятых, которые делают взносы в PS

NP_oldage — численность пенсионеров по старости

NP_privilege — численность пенсионеров-льготников

NP_survivors — численность получающих пенсию по случаю потери кормильца

NP_disable — численность получающих пенсию по инвалидности

NP_social — численность получающих социальную пенсию

Average_base_pension(t) — средний размер базовой пенсии

Average_ndc_pension(t) — средний размер пенсии из условно-накопительного компонента

Average_funded_pension(t) — средний размер пенсии из накопительного компонента

Average_salary(t) — средняя заработная плата

Contrib_bp(t) — взносы в компонент базовой пенсии

Contrib_ndc(t) — взносы в условно-накопительный компонент

Contrib_funded(t) – взносы в накопительный компонент
Transfert(t) – бюджетные трансферты
Expend_bp(t) – расходы для компонента базовой пенсии
Expend_ndc(t) – расходы для условно-накопительного компонента
Expend_funded(t) – расходы для накопительного компонента
Wage – средняя заработная плата
IC – первоначальный капитал

Используемая для расчетов модель позволяет разделять плательщиков и пенсионеров на различные группы и рассчитывать доходы и расходы для трех компонентов системы пенсионного обеспечения (базового, условно-накопительного и накопительного).

В качестве внешних данных для модели используются демографические и макроэкономические прогнозы. В будущем модель будет дополнена внутренними демографическими и макроэкономическими прогнозами.

При работе с программой можно использовать различные макроэкономические прогнозы (предусмотрен вариант выбора прогноза).

2.2 Численность плательщиков

Наемные работники

Количество наемных работников можно рассчитать следующим образом:

$$NCE(s,a,t) = POP(s,a,t) * LPR(s,a,t) * (1 - UN(s,a,t)) * ShareOfEmployees(s,a,t) * (1 - EvasionE(t))$$

s – пол;

a – возраст;

t – год.

LPR(s,a,t) – показатель экономически активного населения;

UN(s,a,t) – уровень безработицы;

EvasionE(t) – одномерная функция для корректировки численности наемных работников с учетом текущих данных.

Самозанятые

Количество самозанятых можно рассчитать следующим образом:

$$NCSE(s,a,t) = POP(s,a,t) * LPR(s,a,t) * (1 - UN(s,a,t)) * (1 - ShareOfEmployees(s,a,t)) * (1 - EvasionSE(t))$$

EvasionSE(t) одномерная функция для корректировки численности самозанятых с учетом текущих данных.

Показатель платежной дисциплины

$$CmR(t) = e(NCE(s,a,t) + NCSE(s,a,t)) / e(POP(s,a,t) * LPR(s,a,t) * (1 - UN(s,a,t)))$$

2.3 Численность пенсионеров

Численность пенсионеров выводится по методу «запаса». Для каждой категории пенсионеров были подготовлены матрицы долей. В модели предусмотрено пять ка-

тегорий пенсионеров. Модель позволяет увеличивать количество групп бенефициаров.

Пенсионеры по старости
 $NP_Oldage(s,a,t)=Pop(s,a,t)*Share_Oldage(s,a,t)$
 Пенсионеры-льготники
 $NP_Privilege(s,a,t)=Pop(s,a,t)*Share_Privilege(s,a,t)$
 Пенсионеры по инвалидности
 $NP_Disabled(s,a,t)=Pop(s,a,t)*Share_Disabled(s,a,t)$
 Пенсионеры по случаю потери кормильца
 $NP_Survivors(s,a,t)=Pop(s,a,t)*Share_Survivors(s,a,t)$
 Социальные пенсионеры
 $NP_Social(s,a,t)=Pop(s,a,t)*Share_Social(s,a,t)$

Долевая матрица настроена на базовый год. Для последующего года указанные значения могут быть рассчитаны отдельно, либо их можно интерполировать между базовым и заключительным годом, сохраняя неизменной сумму коэффициентов.

Общее количество пенсионеров представлено в табл. А1.

Коэффициент демографической нагрузки в системе (SDR)

$$SDR=e(NP_Oldage(s,a,t)+NP_Privilege(s,a,t)+NP_Disabled(s,a,t)+NP_Survivors(s,a,t)+NP_Social(s,a,t))/e(NCE(s,a,t)+NCSE(s,a,t))$$

Таблица А1. Отчет ПФР от 30.06.01

	Количество пенсионеров
Всего пенсионеров	38 506 291
По старости	36 883 051
По инвалидности	4 561 969
По случаю потери кормильца	2 573 354
Социальная пенсия	1 498 584
Пенсия за выслугу лет	671 374
Пенсия военнослужащим	124 656

2.4 Первоначальный капитал

В соответствии с реформой необходимо определить размер первоначального капитала как для наемных работников, так и для самозанятых. Для расчета первоначального капитала использовалась следующая формула:

Мужчины

Стаж ≥ 25 years

$$IC=(\text{Min}(0.55+(\text{Stage}-25),75)*\text{Min}(\text{AvWage}/\text{AvWageGKS},1.2)*1671-\text{BP})*T$$

AvWage – средняя заработная плата работника

AvWagwGKS – средняя заработная плата по данным Госкомстата

T — коэффициент преобразования в аннуитет = $19 \cdot 12$.

BP — базовая пенсия = 450 руб.

Примерная первоначальная пенсия из условно-накопительного компонента при среднем стаже трудовой деятельности в 35 лет равна этому значению.

Условно-накопительная пенсия = $0.65 \cdot 1671 - 450 = 636$ руб.

Стаж < 25 лет

$$IC = (0.55 \cdot \text{Stage} / 25 \cdot \text{Min}(\text{AvWage} / \text{AvWageGKS}, 1.2) \cdot 1671 - BP) \cdot T$$

Женщины

Стаж ≥ 20 лет

$$IC = (\text{Min}(0.55 + (\text{Stage} - 20), 75) \cdot \text{Min}(\text{AvWage} / \text{AvWageGKS}, 1.2) \cdot 1671 - BP) \cdot T$$

T — коэффициент преобразования в аннуитет = $19 \cdot 12$.

BP — базовая пенсия = 450 руб.

Стаж < 20 лет

$$IC = (0.55 \cdot \text{Stage} / 20 \cdot \text{Min}(\text{AvWage} / \text{AvWageGKS}, 1.2) \cdot 1671 - BP) \cdot T$$

2.5 Расчет заработной платы

Заработная плата в модели рассчитывается по следующей формуле:

$$Wage(s, a, t) = Wage(s, a, 0) \cdot WageIndex(t) \cdot EP(s, a, t);$$

$$WageIndex(t) = WageIndex(t-1) \cdot (1 + Inflation(t)) \cdot (1 + LPgrowth(t)) \cdot (1 + Wagegrowth(t)).$$

$EP(s, a, t)$ — график заработка;

$LPgrowth(t)$ — рост производительности труда;

$Wagegrowth(t)$ — рост заработной платы сверх роста производительности;

Рост заработной платы сверх роста производительности учитывался для того чтобы гибко менять процент Фонда оплаты труда в ВВП.

В модель была добавлена еще одна функция, позволяющая выбирать между постоянным (независимо от возраста) и переменным уровнем безработицы. Это было сделано с тем, чтобы можно было работать с переменным внешним прогнозом безработицы.

Процент пенсионеров-льготников был изменен в соответствии с отменой списков №1 и №2 и сохранением других категорий (главным образом, лиц, работавших на Крайнем Севере).

Для расчета взносов с учетом разницы в заработной плате мужчин и женщин использовался коэффициент заработной платы $WF(t)$. Изначально соотношение заработной платы мужчин и женщин было задано как 0,7. Пересчет новой заработной платы можно осуществить с помощью формулы:

$$W(0, a, t) = (W(0, a, t) \cdot NC(0, a, t) + W(1, a, t) \cdot NC(1, a, t)) / (NC(0, a, t) + NC(1, a, t) \cdot WF(t)),$$

где индекс 0 соответствует мужчинам, а индекс 1 — женщинам.

2.6 Расчет взносов

Архитектура модели позволяет разделить плательщиков на несколько групп (в данной версии — на четыре) и определить поток денежных средств. Для того чтобы рассчитывать взносы, поступающие в разные компоненты системы пенсионного

обеспечения, предусмотрено то же деление ставки взносов, что и в проекте реформы (или сценарии). Модель рассчитывает баланс для распределительного компонента, распределительного + условно-накопительного, а также для распределительного + условно-накопительного + накопительного.

Взносы для наемных работников рассчитываются следующим образом:

$$\text{ContribBase}(s,a,t) = \text{NC_employees}(s,a,t) * \text{CRBase}(s,a,t) * \text{ColR}(t) * \text{RegR}(t) * \text{PrivR}(t)$$

$$* \text{Wage}(s,a,t)$$

$$\text{ContribNDC}(s,a,t) = \text{NC_employees}(s,a,t) * \text{CRNDC}(s,a,t) * \text{ColR}(t) * \text{RegR}(t) * \text{PrivR}(t)$$

$$* \text{Wage}(s,a,t)$$

$$\text{ContribFunded}(s,a,t) = \text{NC_employees}(s,a,t) * \text{CRFunded}(s,a,t) * \text{ColR}(t) * \text{RegR}(t) * \text{PrivR}(t)$$

$$\text{Wage}(s,a,t) * (1 - \text{AdmExpIComp}(t)) * (1 + \text{interest}(t) / 2)$$

$\text{AdmExpIComp}(t)$ — расходы инвестиционной компании как доля взносов

$\text{Interest}(t)$ — процентная ставка в зависимости от времени.

Ставка взносов зависит от возраста, пола и года. Сумма этих ставок представляет собой совокупное значение ставки взносов, которое неизменно.

Показатели, дающие снижение ставки взносов

$\text{Colr}(t)$ — собираемость. Данный показатель одномерен и отражает то, насколько хорошо собираются взносы.

$\text{RegR}(t)$ — коэффициент регрессии. Данный показатель учитывает масштабы регрессии.

$\text{Priv}(t)$ — льготная ставка или освобождение от уплаты. В отношении некоторых категорий наемных работников предусмотрена сниженная ставка взносов.

Все представленные данные — за текущий год; взяты из материалов ПФР и заморожены. Далее представлены первоначальные значения.

$$\text{ColR}(2002) = 0,95$$

$$\text{RegR}(2002) = 0,95$$

$$\text{PrivR}(2002) = 0,95.$$

Все эти показатели дают снижение ставки взносов с 28 до 24%.

Такой подход для долгосрочной перспективы представляется разумным. Для краткосрочной перспективы требуется более тщательно рассчитать эти показатели.

Самозанятые платят взносы только в условно-накопительный компонент. Размер взносов для них рассчитывается исходя из фиксированного взноса:

$$\text{ContribNDC}(s,a,t) = \text{NC_selfemployed}(s,a,t) * \text{ColRSE}(t) * \text{Tax}(t)$$

Tax — фиксированный взнос.

В 2002 г. его размер составил 145 руб. в месяц.

$$\text{Tax}(t) = \text{Tax}(t-1) * \text{WageGrowth}(t)$$

Бюджетный трансферт

$BT(i) = BT0 * CPI(i)$. Индексация по темпам роста цен.

Фактическая ставка взносов

$EfContrib(t) = e(ContribBase(s,a,t) + ContribNDC(s,a,t) + ContribFunded(s,a,t)) / (WageBillEmployees(t) + WageBillSelfemployed(t))$

2.7 Расчет пенсий (выплат)**Базовая пенсия**

Базовая пенсия индексируется в зависимости от роста уровня цен и ее размер зависит только от года.

$BP(t) = BP(t-1) * (1 + инфляция(t))$

$BP(2002) = 560$ (среднее значение для 2002 г. по данным ПФ)

Условно-накопительная пенсия

Первоначальное значение условно-накопительной пенсии рассчитывается следующим образом:

$NDC(s,pensionage,t) = NDCCapital(s,pensionage-1,t) / NP(s,pensionage,t) / T$

NDCCapital — условный капитал, полученный при расчете по формуле:

$NDCCapital(s,a,t) = NDCCapital(s,a-1,t-1) * (1 + NDCInterest(t)) * (1 + Inflation(t)) * p(a-1) + ContribNDC(s,a,t)$

T — коэффициент преобразования в аннуитет = $19 * 12 = 228$. В течение первых 10 лет этот коэффициент постепенно увеличивается со 144 (12 лет) до 228 (19 лет)

$P(a-1)$ — вероятность жизни в год (a-1)

NDCInterest — %ная ставка на условный капитал. В модели используется следующий подход:

$NDCInterst(t) = (k * LPRGrowth(t) + k1)$

LPRGrowth — темпы роста производительности труда

K, k1 — постоянные значения

При расчетах условно-накопительная пенсия индексировалась на 50% от темпов роста заработной платы.

$NDC(2002) = 830$ (среднее значение по данным ПФ).

Примечание. В данном случае имеется отличие от значения пенсии, рассчитанной для первоначального капитала (примерно 636 руб. и 830 руб. — по данным Пенсионного фонда).

Накопительная пенсия

Первоначальное значение накопительной пенсии рассчитывается следующим образом:

$Funded(s,pensionage,t) = FundedCapital(s,pensionage-1,t) / NP(s,pensionage,t) * (1 - InvCompExp(t)) / Annuity$

FundedCapital — реальный капитал, полученный при расчете по формуле:

$FundedCapital(s,a,t) = FundedCapital(s,a-1,t-1) * (1 + Interest(t) - AexpIC(t)) * (1 + Inflation(t)) * p(a-1) + ContrbFunded(s,a,t)$

$AexpIC(t) * (1 + Inflation(t))$

$* p(a-1) + ContrbFunded(s,a,t)$

$InvCompExp(t)$ – расходы инвестиционной компании
 $Annuity$ – аннуитет, рассчитанный в соответствии со значением процента и таблицей смертности
 $P(a-1)$ – вероятность жизни в год $(a-1)$
 $AexpIC(t)$ – административные издержки инвестиционной компании
 $Interest(t)$ – реальная процентная ставка, используемая в расчетах:

В модели предусмотрено два способа для задания %ной ставки. В первом используется внешний прогноз. Во втором ставка рассчитывается на основании допущений в отношении портфеля, содержащего акции и облигации.

Накопительная пенсия индексируется по ИПЦ.

Расходы

Расходы рассчитываются для каждой группы пенсионеров и для каждого типа пенсий.

Пенсионеры по старости

$ExpBP_Oldage(s,a,t)=NP_oldage(s,a,t)*BP(t)*12$ (base pension)
 $ExpNDC_Oldage(s,a,t)=NP_oldage(s,a,t)*NDC(s,a,t)*12$ (ndc)
 $ExpFunded_Oldage(s,a,t)=NP_oldage(s,a,t)*Funded(s,a,t)*12$ (funded)

Пенсионеры-льготники

$ExpBP_privilege(s,a,t)=NP_privilege(s,a,t)*BP(t)*12$
 $ExpNDC_privilege(s,a,t)=NP_privilege(s,a,t)*NDCPrivilege(s,a,t)*12$

Для расчета условно-накопительной пенсии для получателей пенсии на льготных условиях была использована корреляция с трудовым стажем. В итоге условно-накопительная пенсия для пенсионеров-льготников сократилась примерно на 30%.

$NDCPrivilage(t)=0.7*NDCaverage(t)$

Пенсионеры по инвалидности

$ExpBP_disabled(s,a,t)=NP_disabled(s,a,t)*BP(t)*12$ (base pension)
 $ExpNDC_disabled(s,a,t)=NP_disabled(s,a,t)*NDCdisabled(s,a,t)*12$ (ndc)
 $ExpFunded_Oldage(s,a,t)=NP_disabled(s,a,t)*Fundeddisabled(s,a,t)*12$ (funded)

Получатели пенсии по случаю потери кормильца

$ExpBP_survivors(s,a,t)=NP_survivors(s,a,t)*BP(t)*12$ (base pension)
 $ExpNDC_survivors(s,a,t)=NP_survivors(s,a,t)*NDCsurvivors(s,a,t)*12$ (ndc)

Получатели социальной пенсии

$ExpBP_social(s,a,t)=NP_social(s,a,t)*BP(t)*12$ (base pension)

2.8 Расчет коэффициента замещения

В качестве примера были рассчитаны коэффициенты замещения для пенсионеров по старости.

Базовая пенсия (RRbp(t))

Средний коэффициент замещения для базовой пенсии RRbp(t)

$$RRbp(t) = \text{Average_base_pension}(t) / \text{Average_wage}(t)$$

Базовая пенсия на момент достижения пенсионного возраста (Rrbpra(tt))

$$Rrbpra(t) = \text{Base_pension_at_retirement}(t) / \text{Average_wage}(t)$$

$$\text{Average_base_pension}(t) = e(NP_oldage(s,a,t) * \text{Pension_oldage}(s,a,t)) / eNP_oldage(s,a,t)$$

$$\text{Base_pension_at_retirement}(t) = \text{Pension_old_age}(s,a,t)$$

$$\text{Average_wage}(t) = e(NC_employees(s,a,t) * \text{Wage_employees}(s,a,t) + Nselfemployed(s,a,t) * \text{Wage_Selfemployed}(s,a,t)) / e(NC_employees(s,a,t) + Nselfemployed(s,a,t))$$

Условно-накопительная пенсия (RRndc(t))

$$RRndc(t) = \text{Average_ndc_pension}(t) / \text{Average_salary}(t)$$

Условно-накопительная пенсия на момент достижения пенсионного возраста (RRndcra(tt))

$$RRndcra(t) = \text{NDC_pension_at_retirement}(t) / \text{Average_salary}(t)$$

$$\text{Average_ndc_pension}(t) = e(NP_oldage(s,a,t) * \text{Pension_ndc}(s,a,t)) / eNP_oldage(s,a,t)$$

Средняя условно-накопительная пенсия рассчитана только для пенсионеров по старости (Procedure Pension12_calc)

$$\text{Ndc_pension_at_retirement}(t) = \text{Pension_ndc_age}(s,ra,t)$$

Накопительная пенсия (RRfunded(t))

$$RRfunded(t) = \text{Average_funded_pension}(t) / \text{Average_wage}(t)$$

Накопительная пенсия на момент достижения пенсионного возраста (RRfundedra(tt))

$$RRfundedra(t) = \text{Funded_pension_at_retirement}(t) / \text{Average_wage}(t)$$

$$\text{Average_funded_pension}(t) = e(NP_oldage(s,a,t) * \text{Pension_funded}(s,a,t)) / eNP_oldage(s,a,t)$$

$$\text{Funded_pension_at_retirement}(t) = \text{Pension_funded_age}(s,a,t)$$

Итого: коэффициент замещения RRtotal(t)

$$RRtotal(t) = RRbp(t) + RRndc(t) + RRfunded(t)$$

Административные расходы

$$\text{Adm_expend}(t) = \text{AdmExpR}(t) * (\text{Expend_bp}(t) + \text{Expend_ndc}(t))$$

AdmExpR(t) — процент административных расходов

Финансово приемлемый коэффициент замещения Rrafford(t)

$$\text{Rrafford}(t) = (RRbp(t) + RRndc(t)) * (\text{Contrib_bp}(t) + \text{Contrib_ndc}(t) + \text{BudgetTransfert}(t) - \text{Adm_expend}(t)) / (\text{Expend_bp}(t) + \text{Expend_ndc}(t) + RRfunded(t))$$

2.9 Баланс

$$\text{Balance}(t) = \text{Contrib_bp}(t) + \text{Contrib_ndc}(t) + \text{Transfert}(t) - \text{Expend_bp}(t) - \text{Expend_ndc}(t) - \text{Adm_expend}(t)$$

ООО Издательство «Весь Мир» является официальным дистрибьютором
публикаций Всемирного банка
в Российской Федерации

Наш адрес: 101831, Россия, Москва, Колпачный переулок, 9а
Тел.: (095) 923-68-39, 923-85-68
Факс: (095) 925-42-69
e-mail: vesmirorder@vesmirbooks.ru
<http://www.vesmirbooks.ru>

В Издательстве можно приобрести
или заказать по каталогу
любые издания международных организаций

**РЕФОРМА СИСТЕМЫ ПЕНСИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ В РОССИИ:
структура и реализация**

Корректор: *Горбатова И.А.*

Руководитель производственного отдела: *Кузнецова Н.А.*
Верстка: *Абрамова И.В.*

Лицензия ИД № 03510 от 15.12.2000
Подписано в печать 23.04.2003
Печать офсетная. Формат 70x100/16. Усл. печ. л. 9,7.
Издательский номер 09/03-з

ООО Издательство «Весь Мир»
101831, Москва-Центр, Колпачный пер., 9а.

Отпечатано в России