

Экономический механизм формирования государственных пенсионных обязательств (пенсионная формула)



Функционирование и развитие отечественной пенсионной системы сегодня находится под постоянным влиянием внешних факторов (макроэкономических, демографических и др.), от которых непосредственно зависят размер пенсии, темпы индексации, размеры тарифа страховых взносов и другие пенсионные характеристики.

Мировой финансовый кризис негативно отразился на макроэкономических и демографических параметрах развития страны. В этих условиях становится особенно актуальной проблема государственного регулирования развития пенсионной системы, создания благоприятных макроэкономических и демографических условий для поддержания ее долгосрочной финансовой устойчивости.

В рамках подготовки долгосрочной стратегии развития пенсионной системы (до 2030 г.) наиболее актуальной проблемой пенсионной реформы на современном этапе представляется необходимость модернизации формулы исчисления трудовой пенсии в соответствии со страховыми принципами.

Соловьев Аркадий Константинович — начальник Департамента актуарных расчетов и стратегического планирования ПФР, доктор экономических наук, профессор.

Перед пенсионной системой России стоит двуединая задача по сути с взаимоисключающими целями:

- 1) повышение размеров всех видов пенсионного обеспечения до международно признанных стандартов;
- 2) обеспечение долгосрочной устойчивости всей пенсионной системы.

Однако эта задача имеет решение — единственное и безальтернативное в условиях рыночных трудовых отношений: пенсионная реформа должна быть ориентирована на страховые принципы, которые обеспечивают адаптацию интересов всех участников пенсионной системы России (работников — работодателей — страховщиков) к страховым экономическим отношениям.

В процессе разработки современной Долгосрочной стратегии развития страны (до 2030 г.) именно пенсионная реформа рассматривается как главная экономическая угроза, поскольку дальнейшее развитие пенсионной системы в сложившемся формате сопряжено с неотвратимой необходимостью реализации государственных гарантий сохранности накопленных государственных пенсионных обязательств (не следует путать их с индивидуальными пенсионными накоплениями в рамках системы обязательного пенсионного страхования).

Причем источники финансового обеспечения этих обязательств в долгосрочной перспективе подвергаются высокому риску по причине, с одной стороны, ускоряющегося развития демографического кризиса, отягощенно национальными особенностями, а с другой — циклических глобальных финансовых кризисов.

Проблемы тарифно-пенсионной политики

Страховые принципы пенсионного обеспечения радикально отличаются от «нестраховых», кото-

рые обычно ассоциируются с советской системой материального обеспечения пенсионеров. «Советская пенсия», несмотря на ее патерналистскую привлекательность для отдельных социальных групп граждан, практически не зависела от трудового участия самого человека и в совокупности с развитой системой государственных гарантий носила характер государственного социального пособия по старости.

В рыночных условиях сохранение данного уравнительного механизма материального обеспечения пенсионеров, финансово источником которого в свое время служили общеналоговые поступления в государственный

Только экономическая заинтересованность каждого участника пенсионной системы обеспечивает долгосрочную финансовую устойчивость пенсионной системы.

бюджет (в рамках общенародной собственности), социально не оправдано и экономически не осуществимо.

Мировая практика, в том числе опыт стран бывшего соцлагеря, доказала безальтернативность и эффективность страхового механизма развития обязательного пенсионного обеспечения в условиях развитых рыночных отношений. Только взаимовыгодные страховые принципы функционирования пенсионной системы создают объективные условия для формирования экономической заинтересованности всех ее участников и выполнения соответствующих обязательств перед ними.

Многолетняя западная практика подтвердила, что только экономическая заинтересованность каждого участника пенсионной системы (застрахованного лица — работника, страховате-

ля-работодателя и страховщика) обеспечивает долгосрочную финансовую устойчивость пенсионной системы, гарантирует ее автономность и независимость от политической и социальной конъюнктуры в государстве.

Данную позицию разделяют не только отдельные экономисты так называемого либерального толка и некоторые отраслевые руководители, убежденно доказывая (вопреки очевидным итогам многочисленных налоговых экспериментов в угоду бизнесу), что облегчение «социальной нагрузки» на бизнес сократит сферу теневой экономики и «освободит ресурсы» для «инвестиционного рывка».

Разобраться в этой проблеме и найти компромисс помогут цифры, факты и элементарный экономический анализ.

Прежде всего надо уточнить, насколько велика социальная нагрузка на отечественную экономику.

На первый взгляд для такой оценки можно применять размер страхового тарифа на доходы застрахованных граждан. При этом наш тариф сопоставляется со среднеевропейским либо с тарифом в странах ОЭСР.

Однако такое линейное сопоставление «голового» тарифа без учета других условий его начисления не дает объективного представления, поскольку этот тариф начисляется не на полный размер заработка/дохода, а на его ограниченную часть: в нашей стране база начисления ограничена 1,6 среднестатистической зар-

платы в экономике (СЗП), в большинстве стран ОЭСР — это 2,5–3,5 СЗП в экономике. С учетом абсолютного размера заработка и его покупательной способности в сравниваемых странах налицо большая и принципиальная разница. Одновременно с этим надо учитывать и распределение доходов по количественным группам населения: у нас максимальные и минимальные децили оторваны по отдельным оценкам на величину в 35–40 раз, а на Западе — на порядок меньше.

Другой проблемой тарифно-пенсионной политики традиционно является альтернатива между обеспечением принципа социальной справедливости для получателей и «социальным обременением бизнеса». Причина этого про-

До сих пор пенсионная система обязательного страхования сохраняет многочисленные элементы распределительного механизма.

тиворечия кроется, с одной стороны, в том, что до сих пор пенсионная система обязательного страхования, несмотря на рыночные декларации, сохраняет многочисленные элементы распределительного механизма.

Отечественный работодатель до сих пор сохранил «совковый» менталитет по отношению к наемным работникам: все социальные нужды работника должно обеспечивать государство. Только этим можно объяснить традиционное отождествление тарифа страховых взносов на пенсионное (а также и социальное) обеспечение с общеналоговой нагрузкой и нежелание видеть в тарифе «отложенную от текущего потребления» составную часть актуальной стоимости рабочей силы (включая заработную плату).

На устранение данного противоречия направлена очередная пен-

сионная реформа, начало которой намечено на 2013–2014 гг.

Экономическая сущность страховой пенсионной реформы

Реформа должна быть направлена на формирование в стране **пенсионной системы, адекватной современным рыночным трудовым отношениям.**

Экономическая сущность нового этапа пенсионной реформы наиболее полно выражается в базовом страховом правиле: **пенсионные обязательства** перед каждым застрахованным лицом должны быть максимально адекватны его накопленным **пенсионным правам** за весь трудовой (точнее, трудоспособный) период жизни.

Однако обе составляющие указанного равенства не могут быть произвольными — *социальное государство* (как говорится в Конституции РФ) обязано гарантировать и осуществлять контроль за реализацией конкретных количественных параметров упомянутых *пенсионных обязательств* и создавать необходимые условия для их формирования как работодателем, так и его работодателем. Рассмотрим основные требования к данным параметрам:

- *размер трудовой (страховой) пенсии* должен не только компенсировать определенную часть утраченного заработка (согласно общепринятым в цивилизованном мировом сообществе нормам, не менее 40% среднего заработка застрахованного лица; *индивидуальный коэффициент замещения* — ИКЗ), подсчитанного за весь период страхования либо за достаточно продолжительный период времени (10–15 лет перед пенсией), но и соответствовать

величине минимального потребительского бюджета пенсионера (2,5–3 прожиточных минимума пенсионера);

- *размер тарифа страховых взносов* по государственному обязательному пенсионному страхованию должен быть, с одной стороны, достаточен для формирования вышеуказанных размеров трудовой пенсии, а с другой — соизмерим с уровнем общеналоговой нагрузки пенсионной системы как на конкретного работодателя, так и на экономику страны в целом.

Для достижения достаточно противоречивых стратегических целей должна быть осуществлена модернизация тарифной политики, принятой в период пенсионной реформы 2002 г.

О трех составляющих тарифной политики

Наиболее эффективный способ сбалансировать доходы и расходы ПФР, ограничить или полностью ликвидировать его дефицит — это обеспечить актуарное соответствие поступающих страховых взносов по установленным тарифам объему принятых обязательств.

Актуарная устойчивость страховой пенсионной системы выражается следующим равенством:

$$S \times W \times E \times C = P \times R \times T,$$

где S — эффективный размер установленного тарифа взносов на обязательное пенсионное обеспечение в распределительной системе;

W — размер заработной платы застрахованных лиц в стране;

E — численность застрахованных лиц;

C — продолжительность трудового стажа, в течение которого уплачивались страховые взносы (страховой стаж);

P — номинальный размер назначенной трудовой пенсии;

R — численность пенсионеров по труду;

T — продолжительность периода выплаты трудовой пенсии (период дожития).

Приведенная выше формула страхового пенсионного баланса наиболее наглядно выражает экономическую сущность пенсионной системы, функционирующей на основе страховых принципов: эквивалентность накопленных пенсионных прав застрахованных лиц предъявленным к реализации государственным пенсионным обязательствам (государственному пенсионному долгу).

Следя базовым страховым принципам, признается, что обязательства пенсионной системы снизить нельзя: тогда размер средней пенсии не будет соответствовать социально приемлемому уровню. Кроме того, существуют конституционные ограничения, не допускающие умаления возникших пенсионных прав.

Поэтому возрастает роль актуарно обоснованной тарифной политики. Она складывается из трех компонентов:

- размера страхового тарифа;
- потолка взносооблагаемой базы;
- расширения категорий застрахованных лиц, охватываемых едиными условиями и правами на обязательное пенсионное страхование (ОПС).

Актуарный анализ позволяет обосновать сохранение на 2013 г. общей ставки тарифа страховых взносов в ПФР в размере 22% с учетом поступления 10% начислений сверх взносооблагаемой базы.

Предельная величина заработной платы, с которой могут взиматься страховые взносы (**взносооблагаемая база**), в 2010 г. установлена в размере 415 тыс. руб. Она ежегодно увеличивается на индекс роста средней заработной платы в стране: в 2011 г. — 463 тыс. руб.; 2012 г. — 512 тыс. руб.

Чтобы гарантировать всеобщий охват ОПС, целесообразно распространить систему обязательного пенсионного страхования на государственных служащих, проходящих военную и правоохранительную службу в соответствующих силовых ведомствах, по аналогии с государственными гражданскими служащими, которые подлежат обязательному пенсионному страхованию на общих основаниях.

Последовательная реализация системы всеобщего охвата едиными условиями и правами ОПС позволит предотвратить для неуклонно возрастающего отряда индивидуальных предпринимателей и других категорий самозанятого населения угрозу неполучения трудовой пенсии при наступлении общеустановленного пенсионного возраста (с соответствующим переходом на социальную пенсию).

Актуарная оптимизация механизма формирования пенсионных прав граждан

Реализация страховых принципов развития пенсионной систе-

мы должна осуществляться по двум основным направлениям:

- регулирование формирования пенсионных прав застрахованных лиц;
- финансовое обеспечение реализации накопленных государственных пенсионных обязательств (по экономическому содержанию это соответствует внутреннему государственному пенсионному долгу).

Базовым условием совершенствования пенсионной системы является актуарная оптимизация механизма формирования пенсионных прав, поскольку именно он определяет размеры пенсий, объемы и структуру расходов на их выплату, потребность в тарифе страховых взносов в течение всего страхового пенсионного цикла (период формирования прав + период их реализации).

Однако существующий механизм формирования пенсионных прав в распределительной системе по условно-накопительной формуле с уравнительным базовым элементом (фиксированным базовым размером — ФБР) не позволяет установить регулятивный механизм прав застрахованных лиц и обязательств пенсионеров:



- невозможно гарантировать уровень пенсионного обеспечения (например, исходя из общепринятых международных критериев — отношение к ПМП, коэффициент замещения), так как при изменении тарифа страховых взносов, инфляции, темпов роста доходов ПФР меняется как объем пенсионных прав, так и финансовый источник реализации уже накопленных обязательств;
- формула непрозрачна — невозможно определить, какая сумма должна быть внесена в течение года, чтобы получить нужный коэффициент замещения;
- не учитывается стаж;
- не весь тариф учитывается в правах;
- фиксированный базовый размер — нестраховая выплата включена в состав страховой и финансируется из страховых взносов / ее размер несопоставим с тарифом, не учитываемым в правах.

Устранить недостатки существующего механизма формирования пенсионных прав позволяет переход к **балансово-страховой формуле (БСФ)** исчисления пенсии в солидарно-распределительной системе, в основе которой заложен экономический механизм страхового баланса прав и обязательств. Экономический механизм страхового баланса наиболее широко распространен в мировой практике обязательного пенсионного обеспечения, но способы его применения отличаются большим разнообразием в зависимости от конкретных исторических, демографических и макроэкономических особенностей страны. В зависимости от способа учета влияния этих особенностей на формирование пенсионных прав можно выделить стажево-зарплатную, балльную и другие виды формул. Однако их объединяет требование строго учета личного вклада каждого застрахованного лица не только в формирование собственных пенсионных прав, но и в полное и своевременное выполнение солидарных обяза-

тельств перед предшествующим поколением застрахованных лиц.

Стажево-зарплатная формула позволяет как страховщику, так и застрахованному лицу на каждой стадии формирования пенсионных прав и выполнения пенсионных обязательств осуществлять их учет, оперативное и долгосрочное регулирование с целью обеспечения максимальной эффективности для каждого участника.

Одним из наиболее распространенных примеров балансово-страховой модели является так называемая балльная пенсионная формула, которая позволяет человеку с любым уровнем образования контролировать процесс формирования своей пенсии с первого дня трудовой деятельности. Для этого застрахованному лицу достаточно знать количество накопленных за его трудовую жизнь баллов и «цену балла» (актуальную стоимость текущего года, которая утверждается в бюджете) — эти данные должны высылаться каждому в «письме счастья». Страховщик же должен знать общее количество накопленных индивидуальных баллов всех застрахованных за каждый год выполнения государствен-

ных пенсионных обязательств и соотносить их с планируемыми источниками формирования бюджета.

Институциональная структура трудовой пенсии трансформируется из смешанной (нестраховой фиксированный базовый размер + страховая часть + накопительная часть) в трехуровневую страховую:

- 1-й уровень — обязательная солидарно-страховая;
- 2-й уровень — обязательная накопительно-страховая;
- 3-й уровень — добровольно-накопительная.

Новая формула должна относиться только к первому уровню пенсии — обязательной солидарно-страховой составляющей пенсионной системы. Рассмотрим основные ее элементы.

Размер трудовой пенсии

$${}_{(i)}\sum^n = K(i) \times \text{Цена_балла}(i) \times K_{ст},$$

где $(i) = 1$;

$$K(i) = \frac{ЗПобл(i)}{СЗПобл(i)}$$

— индивидуальный коэффициент застрахованного лица за i -й год трудового стажа;



ЗПобл(*i*) — среднемесячный размер облагаемой заработной платы *застрахованного лица* за *i*-й год;

СЗПобл(*i*) — среднемесячный размер облагаемой заработной платы *в стране* за *i*-й год;

n — продолжительность страхового стажа, лет.

Исходя из страховых принципов пенсионного обеспечения, цена балла должна ориентироваться на достижение минимальных норм, установленных международными конвенциями. Этот показатель должен рассчитываться ежегодно с учетом необходимости обеспечения 40-процентного замещения пенсией страхового (об-

скаемой заработной платы. Поэтому замещение столь низкого заработка, исходя из 40-процентного показателя, не может обеспечить даже минимальный уровень выживания.

Очевидно, что для указанных низкодходных категорий граждан при условии выработки ими нормативного стажа должны быть созданы объективные экономические механизмы с целью получения трудовой пенсии в размере не ниже прожиточного минимума пенсионера. Учитывая большую численность данной категории застрахованных лиц, необходимо установить минимально допустимый размер трудовой пенсии, финансовое обеспечение

физических и макроэкономических факторов на размер пенсионных прав обусловлен, во-первых, гарантированным наличием по состоянию на 1 января 2014 г. необходимой информации в системе персонального учета ПФР, а во-вторых, является эквивалентом продолжительности **минимального страхового стажа** для назначения трудовой пенсии по старости в соответствии с нормами Конвенции МОТ № 102.

Таким образом, балансово-страховая пенсионная формула позволяет ежегодно учитывать нормативную продолжительность стажа, размер тарифа страхового взноса, размер учитываемой заработной платы, обеспечивать прозрачность порядка исчисления пенсии, усилить ее дифференциацию в зависимости от заработка и стажа застрахованного лица, а также в автоматическом режиме проводить индексацию (корректировку) назначенных пенсий посредством ежегодного установления темпа роста среднемесячной заработной платы в экономике.

Предлагаемый экономический механизм регулирования формирования пенсионных прав застрахованных лиц решает основной комплекс проблем реализации страховых принципов: устанавливает непосредственную зависимость размера трудовой пенсии от накопленных пенсионных прав, обеспечивает получение пенсии с коэффициентом замещения на уровне международных стандартов, делает формирование пенсионных прав прозрачным для всех участников пенсионной системы и гарантирует для низкодходных категорий застрахованных лиц минимальный прожиточный уровень. ■

ПЭС 13006/15.01.2013

Примечание

1. В случае выработки более установленного норматива стажа коэффициент замещения должен пропорционально возрастать.

Отечественный работодатель до сих пор сохранил «совковый» менталитет по отношению к наемным работникам: все социальные нужды работника должно обеспечивать государство.

лагаемого) заработка в течение каждого года страхового пенсионного цикла при условии выработки ЗЛ нормативного страхового стажа (не менее 30 лет¹).

$$\text{Цена_балла}(i) = \frac{0,4 \times \text{СЗПобл}(i)}{\text{Нормативный_стаж}} \times K_{\text{акт}}(i).$$

Не менее принципиальной альтернативой является выбор объекта «замещения», то есть заработка: собственного заработка застрахованного лица либо среднего заработка по стране, установленного статистикой. Учитывая неблагоприятное положение на рынке наемного труда и в секторе самозанятого населения, представляется обоснованной ориентация для каждого застрахованного лица в системе ОПС именно на средний заработок по стране, а не на индивидуальный заработок, поскольку практически 70% общей численности наемных работников (а с учетом самозанятых и малого бизнеса — 80–87%) получают доходы ниже среднестатистиче-

которой должно осуществляться в страховой пенсионной системе за счет страхового перераспределения, а в течение переходного периода — за счет средств федерального бюджета (в части бюджетной «доплаты» к размеру их собственных пенсионных прав до уровня, превышающего ПМП). По актуарным расчетам, на переходный период минимальный размер трудовой пенсии должен составлять 1,27 ПМП (притом что размер социальной пенсии, установленный действующим законодательством, составляет 1,0 ПМП).

Цена балла должна ежегодно корректироваться с помощью коэффициента актуарной оптимизации ($K_{\text{акт}}$), который является индикатором изменения текущих демографических и макроэкономических процессов по сравнению с аналогичными за прошедшие 10 лет.

Предлагаемый временной интервал для оценки влияния демогра-