

ПРОБЛЕМЫ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ*

УДК 369

Юлия Александровна Герман,
аспирант Финансового университета
при Правительстве РФ
Тел.: 916-228-61-85
Эл. почта: german_y_a@mail.ru

Термин «эффективность» часто используется специалистами и учеными при оценке результатов функционирования и развития пенсионной системы. Однако к настоящему моменту не выработаны и не систематизированы единые подходы к определению эффективности национальных пенсионных систем. В статье рассматриваются основные методологические проблемы оценки эффективности пенсионной системы на примере России и предлагаются критерии и показатели, которые могут быть использованы для проведения соответствующих расчетов.

Ключевые слова: пенсия, эффективность пенсионной системы, пенсионное обеспечение, коэффициент замещения, пенсионная реформа.

Yulia A. German,
Post-graduate of the Financial University
under the Government of the Russian
Federation
Tel.: 916-228-61-85
E-mail: german_y_a@mail.ru

VALUATION PROBLEMS OF THE PENSION SYSTEM EFFICIENCY

The term "efficiency" is often used by professionals and scientists in the evaluation of pension system functioning. However, to date, common approaches to the determination of pension system efficiency aren't developed and systematized. This article discusses the main methodological problems of evaluation the pension system efficiency the example of the Russian pension system and proposes criteria and indicators that can be used to carry out the relevant calculations.

Keywords: pension, pension system efficiency, pension provision, replacement rate, pension reform.

1. Институциональные основы эффективности пенсионной системы

Пенсионная система играет важную роль в экономике всего государства. Эффективная пенсионная система показывает общее состояние экономики государства и отображает социальные нормы и уровень жизни населения. Реформирование пенсионной системы России в настоящее время призвано достичь ее эффективности и повысить уровень жизни граждан при выходе на пенсию. Все это является ключевыми вопросами для достижения уровня пенсионного обеспечения согласно Конвенции МОТ № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения». [1]

Современная пенсионная система – это совокупность взаимосвязанных между собой сфер и звеньев правовых, финансовых и организационных отношений по поводу реализации государственных и негосударственных обязательств по предоставлению гражданам материального обеспечения в виде пенсий или иных выплат и мер социальной поддержки пенсионеров в рамках системы.

Социально-экономическая эффективность пенсионной системы заключается в том, что в ходе ее функционирования одновременно должны достигаться две цели: с одной стороны, гарантируется социально приемлемый уровень пенсионного обеспечения для пенсионеров, с другой, – обеспечивается сбалансированность и долгосрочная финансовая устойчивость пенсионной системы. В то же время можно говорить о наличии объективного противоречия между экономическими и социальными целями государственной политики в области пенсионного обеспечения, что значительно осложняет анализ эффективности пенсионной системы. Это противоречие возникает в связи с конфликтом интересов между участниками пенсионных отношений, к которым относятся: работодатели-плательщики страховых взносов, застрахованные лица (работники и пенсионеры), ПФР и негосударственные пенсионные фонды, выступающие в роли страховщиков по обязательному пенсионному страхованию, а также государство, которое в России в вопросах пенсионного обеспечения играет немаловажную роль. Каждым из участников эффективность пенсионной системы трактуется по-своему, и то, что эффективно для одного участника, неизбежно оказывается неэффективным для других.

Поэтому оценивать эффективность пенсионной системы можно только с позиции оптимизационного компромисса экономических интересов всех участников пенсионной системы. Однако при этом безусловным приоритетом является реализация экономических интересов застрахованных лиц как главной функции пенсионной системы. То, что эффективно для пенсионера, должно являться базовой точкой отсчета для всех других – страхователей, государства, страховщиков. И именно последние должны осуществлять свою деятельность так, чтобы обеспечивать эффективность для застрахованного лица.

Кроме того, пенсионная система, если мы хотим сделать ее эффективной и экономически устойчивой, должна рассматриваться как макроэкономическая система с определенными социальными ограничениями. Если же мы ее подчиняем политическим, конъюнктурным или иным подобным интересам, то говорить об эффективности бессмысленно.

С другой стороны, современные пенсионные системы, как правило, являются многоуровневыми и включают в себя различные пенсионные схемы, имеющие разные методы и источники финансирования и подчиняющиеся своим пенсионным правилам и принципам. Соответственно, в зависимости

* Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по Государственному заданию Финансового университета при Правительстве Российской Федерации 2014 года

от вида пенсионных схем и от их классификации основные критерии эффективности для них также могут отличаться.

Далее рассмотрим более подробно проблемы оценки эффективности пенсионной системы и выбора ее критериев для основных участников пенсионных отношений в отдельности на примере российской пенсионной системы.

2. Проблемы оценки эффективности пенсионной системы для застрахованного лица

Основным критерием эффективности для застрахованного лица выступает понятие «достойный уровень пенсионного обеспечения после выхода на пенсию». Однако в российской практике это понятие не формализовано и не имеет четкого количественного измерения. До сих пор в нашей стране достойный уровень пенсионного обеспечения, как и до пенсионной реформы, рассматривается только в отношении размера пенсии с прожиточным минимумом пенсионера (далее – ПМП), другие показатели по-прежнему отсутствуют (см. рис. 1).

Несмотря на то, что за период 2002–2013 гг. средний размер трудовых пенсий стабильно превышал величину ПМП, до 2010 г. средние размеры трудовых пенсий по инвалидности и случаю потери кормильца были ниже ПМП. Существенное увеличение соотношения связано, в первую очередь, с введением социальных доплат к пенсии. В 2013 году значение индикатора составило 171,9%.

Динамика средних размеров трудовых пенсий и соотношений с прожиточным минимумом пенсионера в России дает все основания полагать, что уровень жизни пенсионеров крайне низок, а получаемые ими пенсии и пособия не позволяют оценить пенсионную систему как гарантирующую «достойный уровень материального обеспечения», то есть система не является эффективной с точки зрения застрахованного лица. И если в случае с трудовыми пенсиями по старости соотношение с ПМП в последние 5 лет держится

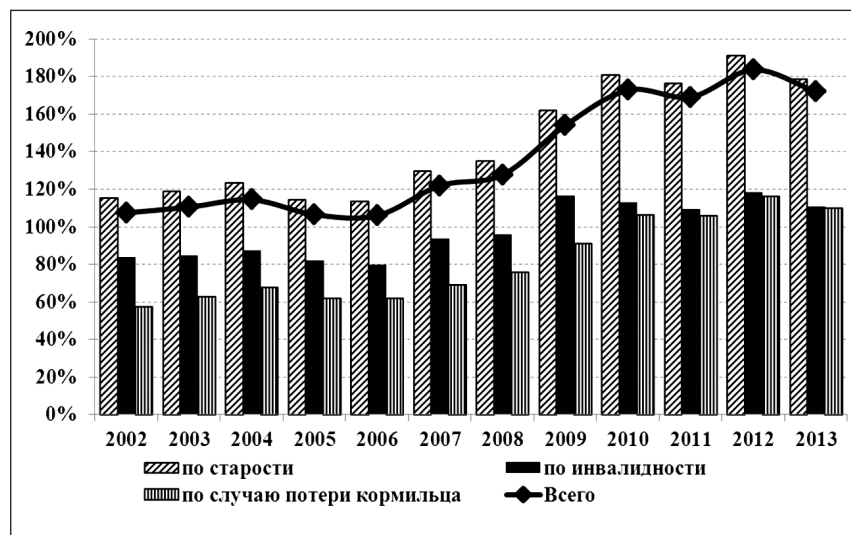


Рис. 1. Соотношение средних размеров трудовых пенсий со средним размером прожиточного минимума пенсионера в Российской Федерации в 2002–2013 гг.

Источник: расчеты автора на основе данных Росстата.

значительно выше 150%, то для получателей трудовых пенсий по инвалидности и случаю потери кормильца это соотношение находится на недопустимо низком уровне. Хотя инвалидам зачастую необходимо более высокое материальное обеспечение.

В развитых странах, как правило, прожиточный минимум пенсионера используется в качестве целевого ориентира, отражающего адекватность размера пенсионных выплат, для нестраховых пенсионных схем, где выплаты носят универсальный характер. Следовательно, соотношение трудовой пенсии с ПМП не может дать объективную и всестороннюю характеристику эффективности российской пенсионной системы для застрахованного лица, поскольку главным и самым значимым, с точки зрения аккумулируемых финансовых ресурсов, и пенсионных прав компонентом является обязательное пенсионное страхование. Кроме того, данная проблема в России осложняется низким уровнем устанавливаемого прожиточного минимума. Показатель «прожиточный минимум» должен быть адаптирован к рыночным условиям, когда в него будут включаться платная медицина, налогообложение жилья, дачи, машины, страховки, оплата социальных услуг и т.п. [6] Иными словами, современная потребительская

корзина для пенсионера, из которой рассчитывается ПМП, ничего этого не предусматривает.

В развитых странах для оценки эффективности страховых пенсионных схем используется показатель – коэффициент замещения пенсией утраченного дохода / заработка. Этот показатель в настоящее время может рассматриваться как наиболее комплексная характеристика эффективности пенсионной системы с позиции главного ее участника – застрахованного лица. С теоретической точки зрения, данный индикатор позволяет не только оценить адекватность пенсионного обеспечения, но и отражает эквивалентность пенсионных прав и государственных обязательств. Однако использование коэффициента замещения в качестве главного индикатора эффективности пенсионной системы максимально затруднено, поскольку по настоящее время не выработана единая методология для его расчета, что в частности фактически делает невозможным проведение международных сопоставлений по данному показателю.

В России наиболее широкое распространение получил так называемый «солидарный коэффициент замещения», рассчитываемый как соотношение среднего для всех получателей размера трудовой пенсии по старости в текущем году и средней заработной платы в эконо-

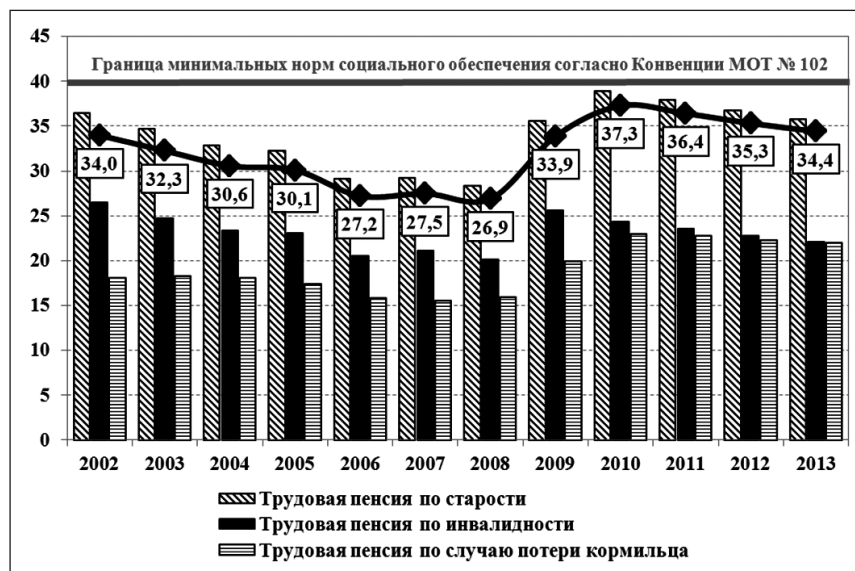


Рис. 2. Солидарный коэффициент замещения среднемесячной номинальной начисленной заработной платы средними размерами трудовых пенсий в Российской Федерации в 2002-2013 гг.

Источник: расчеты автора на основе данных Росстата.

мике за тот же период. Солидарный коэффициент замещения в 2013 году составил 35,8% для трудовых пенсий по старости, по 22% для трудовых пенсий по инвалидности и случаю

потери кормильца (см. рис. 2). При этом в течение 12 лет значения солидарного коэффициента замещения ни разу не достигли уровня минимальных норм социального обес-

печения согласно Конвенции МОТ № 102. Лишь в 2010 году показатель достиг 39% для трудовых пенсий по старости. Однако в дальнейшем, уровень замещения стал снижаться.

Однако методика расчета солидарного коэффициента замещения не учитывает индивидуальные характеристики стажа, заработка и типичного получателя, являющиеся ключевыми в методологии МОТ, ЕС и ОЭСР. Таким образом, для оценки эффективности российской пенсионной системы необходимо выработать методику расчета коэффициента замещения, соответствующую международным стандартам МОТ и приближенной к методикам ЕС или ОЭСР.

3. Проблемы оценки эффективности пенсионной системы для работодателя как страхователя по обязательному пенсионному страхованию

Второй непосредственный участник обязательного пенсионного страхования в Российской Федерации – страхователь (работодатель).

Таблица 1.

Тарифы страховых взносов на обязательное пенсионное страхование в странах ОЭСР и России, в %.

Страны	Базовый тариф страховых взносов на обязательное пенсионное страхование (2012), в %			Предельная величина базы для уплаты страховых взносов, в % от средней заработной платы в экономике (2012)	Эффективный тариф страховых взносов на обязательное пенсионное страхование (2011), в %	
	работник	работодатель	всего		в % от фонда заработной платы	в % от фонда оплаты труда
Россия (2013)	0	22 (+10)	22 (+10)	159	20,4	9,6 13,3*
Австрия	10,25	12,55	22,8	145	19,5	15,7
Бельгия	7,5	8,86	16,4	111	12,6	9,2
Греция	6,67	13,33	20,0	150	34,0	26,2
Италия	9,19	23,81	33,0	332	29,1	21,2
Япония	8,383	8,383	16,8	155	14,5	12,2
Корея	4,5	4,5	9,0	121	5,3	4,6
Люксембург	4,5	4,5	16,0	180	14,5	12,5
Словакия	4	14	18,0	500	14,6	11,4
Испания	4,7	23,6	28,3	153	24,3	18,9
Швеция	7	11,38	18,4	114	15,1	11,7
Швейцария	4,9	4,9	9,8	96	11,5	9,7
США	4,2	6,2	10,4	264	9,9	7,9
Канада	4,95	4,95	9,9	100	5,9	5,1
Германия	9,8	9,8	19,6	207	16,6	13,6
Польша	9,76	9,76	19,5	191	21,6	18,8
Чехия				нет	25,8	19,6

* за вычетом из фонда оплаты труда скрытой оплаты труда.

Источник: расчеты автора на основе данных Росстат и ОЭСР

В России, вопреки общепринятой международной практике распределения нагрузки между работниками и работодателями, страховые взносы на обязательное пенсионное страхование согласно действующему законодательству за работника уплачиваются исключительно работодателем. Поэтому, для работодателя главным индикатором эффективности выступает уровень фискальной нагрузки страховых взносов на обязательное пенсионное страхование или, как она именуется в Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации [2], «страховой нагрузки для субъектов экономической деятельности». Однако в качестве показателя фискальной нагрузки может выступать как непосредственно «номинальная» величина базового тарифа страховых взносов, так и объем уплаченных страховых взносов в ВВП. В то же время в случае широкого распространения льгот по уплате страховых взносов или начисления взносов не на всю величину заработка (при наличии порогов и шкал облагаемости) индикатором фискальной нагрузки страховых взносов будет выступать их эффективный тариф.

Проведенный в ходе исследования анализ показал, что базовый и эффективный тарифы страховых взносов на обязательное пенсионное страхование в России находятся на среднем для стран ОЭСР уровне (см. табл. 1).

Исключая из внимания многочисленные льготы для предприятий определенного вида экономической деятельности, базовый тариф страховых взносов на обязательное пенсионное страхование в России составляет 22%, при этом предусмотрена регрессивная шкала для их уплаты – заработная плата, превышающая предельную величину заработной платы в размере 624 тыс. рублей, облагается страховыми взносами по тарифу 10%.

Отдельный интерес представляет международное сопоставление страховых взносов на обязательное пенсионное страхование и ВВП. Россия по данному показателю находится на уровне ниже большинства стран ОЭСР, что объясняется высокой долей скрытой оплаты труда (см. рис. 3).

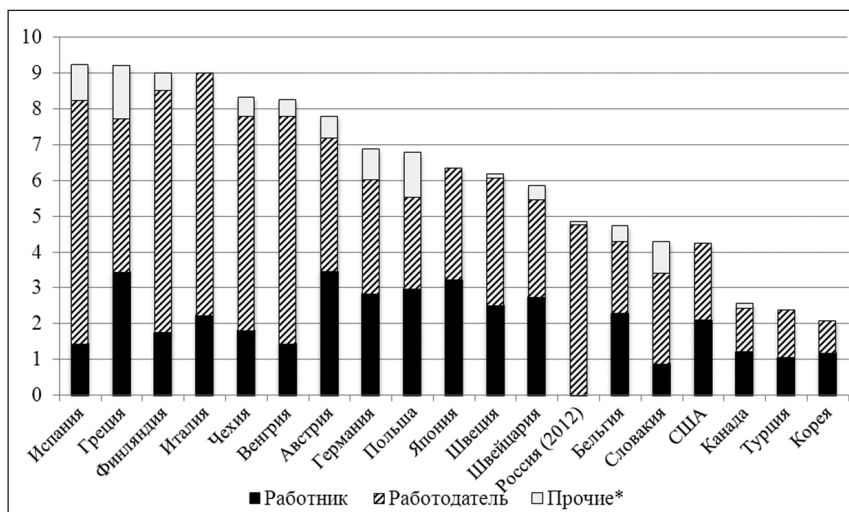


Рис. 3. Объем страховых взносов на обязательное пенсионное страхование в России (2012 г.) и странах ОЭСР (2011 г.), в % к ВВП.

* Прочие страховые взносы может включать страховые взносы, уплачиваемые Правительством, самозанятым населением или иные дополнительные страховые отчисления, производимые в государственные пенсионные системы.

Источник: расчеты автора на основе данных Росстат и ОЭСР.

В 2012 году суммарный объем страховых взносов на обязательное пенсионное страхование составил 3,04 трлн. рублей или 4,9% ВВП, объем страховых взносов, уплачиваемых только за наемных работников, – 2,98 трлн. рублей или 4,8% ВВП.

При этом динамика скрытой оплаты труда и неформальной занятости свидетельствует, что отечественные работодатели по-прежнему продолжают рассматривать страховые взносы в качестве налогов,

но не как часть стоимости рабочей силы – отложенную заработную плату своих работников, то есть они не осознают свою социальную ответственность за будущую пенсию своих работников.

Как следует из рисунка 4, скрытая оплата труда последние 15 лет имела устойчивую тенденцию к росту, даже несмотря на значительное снижение тарифом страховых взносов в 2005 и 2012 гг. В настоящее время доля скрытой оплаты труда в России составляет 14,4% ВВП.

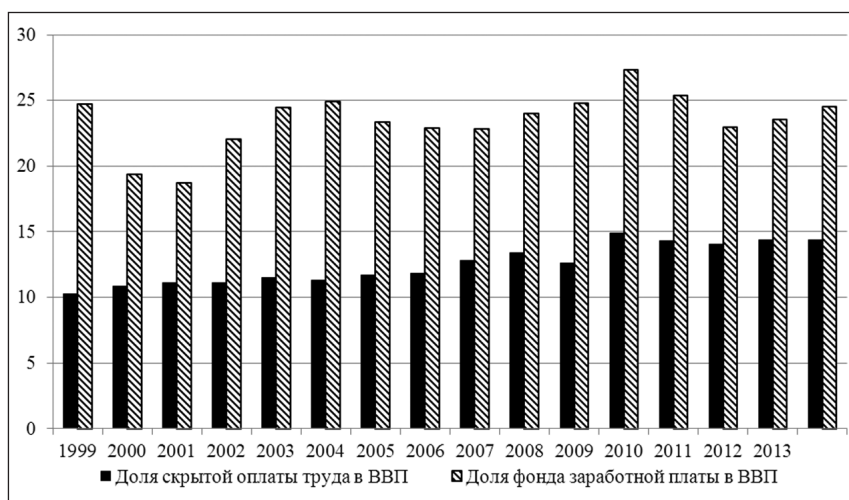


Рис. 4. Соотношение скрытой оплаты труда и фонда заработной платы с объемом ВВП в России, в %.

Источник: расчеты автора на основе данных Росстата.

Таблица 2.

Численность занятых в неформальном секторе по статусу

Годы	Всего	тыс. человек		в % к итогу	
		работающие по найму	работающие не по найму	работающие по найму	работающие не по найму
2009	6 246	3 371	2 875	54,0	46,0
2010	5 124	2 683	2 441	52,4	47,6
2011	5 952	3 242	2 710	54,5	45,5
2012	6 171	3 573	2 598	57,9	42,1
2013	6 346	3 670	2 676	57,8	42,2

Источник: обследование населения по проблемам занятости, Росстат

Согласно данным Росстата (табл. 2), уровень неформальной занятости в России постепенно растет с 2010 года. Однако стоит понимать, что неформальная занятость в контексте данного обследования не подразумевает собой именно «теневую занятость». В качестве критерия определения единиц неформального сектора принят критерий отсутствия государственной регистрации в качестве юридического лица. Оценить теневой рынок возможно лишь экспертными оценками. Мало кто из предприятий добровольно сознается в нарушении законодательства и сокрытии налогов. Так, по оценкам некоторых специалистов в области изучения теневой занятости, доля работников, работающих «из-под полы» составила 12 млн. чел., показав рост на 4 млн. человек по сравнению с периодом начала 2000-х гг. [3]

Однако, по оценкам экспертов стимулом для перехода предпринимателей в тень является не столько налоговое бремя, сколько общая экономическая ситуация в стране, боязнь нестабильности и застоя экономического развития. [4]

4. Проблемы оценки эффективности пенсионной системы для ПФР как государственного страховщика по обязательному пенсионному страхованию

Для ПФР как государственного страховщика по обязательному пенсионному страхованию в качестве главного критерия эффективности пенсионной системой будет выступать сбалансированность доходов и расходов Фонда, причем как в краткосрочной, так и долгосрочной перспективах. Соответственно, главным индикатором

эффективности пенсионной системы для ПФР будет величина профицита / дефицита бюджета Фонда.

Формально бюджет ПФР является профицитным, поскольку

выплаты пенсий по накопительной составляющей еще в полном объеме не начались, кроме того, в состав доходов включается трансферт из федерального бюджета на покрытие дефицита ПФР. Следовательно, необходимо рассматривать каждую составляющую бюджета Фонда в отдельности и без учета указанного трансферта. Таким образом, было выявлено, что в настоящее время доходы ПФР не покрывают текущие государственные обязательства по пенсионным правам пенсионеров. Так, дефицит бюджета ПФР на выплату страховой части трудовой пенсии в 2013 году составил 942,8 млрд. руб. (1,4% ВВП). При этом

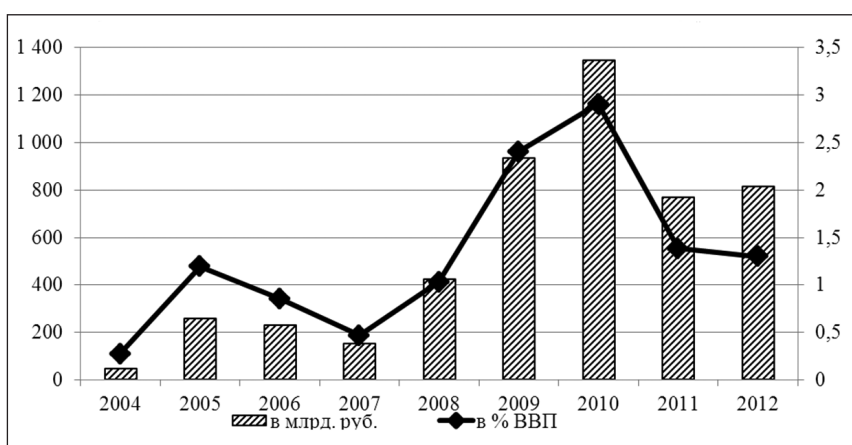


Рис. 5. Динамика дефицита финансовых ресурсов на выплату страховой части трудовой пенсии за 2004–2012 гг.*

*до 2010 г. – страховой и базовой частей трудовой пенсии.

Источник: до 2009 г. – [7], 2010–2012 гг. – расчеты автора.

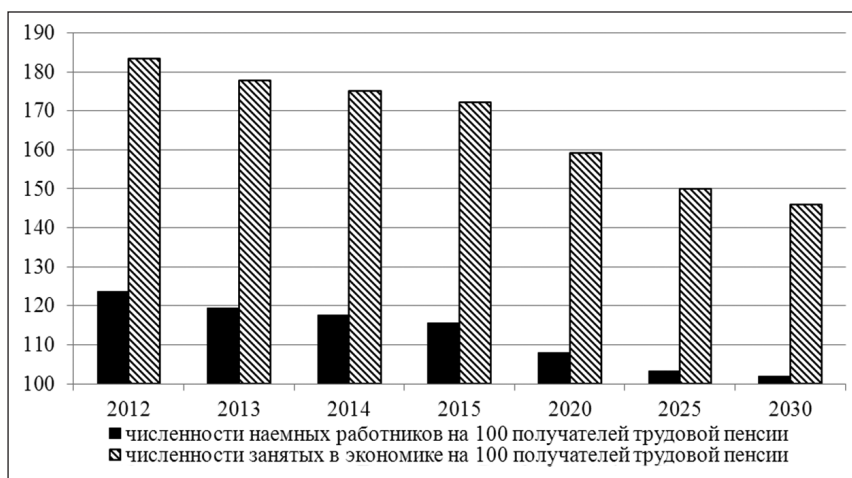


Рис. 6. Численность наемных работников и занятых в экономике, приходящихся на 100 получателей трудовой пенсии.

Источник: расчеты авторов на основе Прогноза долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 год Минэкономразвития России от 08.10.2013.

при инерционном варианте развития, к 2030 году дефицит средств может составить уже 3% ВВП. [5]

Кроме того, важным индикатором для страховщика является соотношение численности плательщиков страховых взносов, приходящихся на одного получателя пенсии, что может являться индикатором финансовой самообеспеченности (или необеспеченности) обязательного пенсионного страхования.

Принято считать, что для эффективного функционирования пенсионной системы требуется не менее двух плательщиков страховых взносов, финансирующих выплату пенсий одного пенсионера (см. рис. 6). Однако для подавляющего большинства развитых стран такое соотношение давно стало недостижимым – в ЕС в среднем на одного пенсионера приходится 1,6–1,7 плательщиков страховых взносов. В России значение этого индикатора оценить сложно, поскольку данные ПФР о численности застрахованных лиц не публикуются. Международной организацией труда в своих докладах использует понятие активных плательщиков страховых взносов. Это понятие более применимо для российской пенсионной системы, и в качестве него можно рассматривать данные о численности наемных работников, численность которых в 2012 году составила 45,9 млн. чел. Таким образом, значение индикатора для России составит 1,24 человека (1,34 в 2002 г.), что недостаточно для эффективного функционирования пенсионной системы. Численность пенсионеров в России имеет устойчивую тенденцию к росту, что, соответственно, приводит к ухудшению этого соотношения.

Подводя итоги, можно сделать следующие выводы:

– во-первых, к настоящему моменту не выработаны и не систематизированы единые подходы к определению эффективности национальных пенсионных систем;

– во-вторых, эффективная пенсионная системы должна строиться на компромиссе интересов всех участников пенсионных отношений, и, следовательно, при оценке ее эффективности должны рассматри-

ваться индикаторы, позволяющие получить всестороннее представление о состоянии и развитии системы пенсионного обеспечения;

– в-третьих, коэффициент замещения (при условии методической сопоставимости в разных странах в соответствии с конвенциями МОТ и рекомендациями ОЭСР) должен рассматриваться как основной показатель эффективности и главный целевой ориентир развития пенсионной системы. Иными словами, исходя из установленного на переходный период минимального размера коэффициента замещения – 40% заработной платы, – в России должны быть сформулированы требования к каждому фактору формирования пенсионных прав застрахованных лиц, а именно: продолжительности трудового стажа, размеру заработка / дохода, тарифной политике, охвату населения, льготам по формированию пенсионных прав и государственным бюджетным гарантиям и др.;

– в-четвертых, совершенствование методов и подходов к оценке эффективности пенсионной системы в России должно осуществляться одновременно с совершенствованием информационной статистической базы. В настоящее время данные об очень ограниченном наборе показателей пенсионного обеспечения подлежат официальной публикации Росстатом, что существенно осложняет проведение качественной оценки эффективности пенсионной системы.

Работа в обозначенных направлениях позволит провести полный анализ эффективности российской пенсионной системы и будет способствовать повышению качества проводимых пенсионных преобразований и реформ.

Литература

1. Конвенция МОТ № 102 «О минимальных нормах социального обеспечения» от 28 июня 1952 г. Международная защита прав и свобод человека. / Сборник документов. – М.: 1990.
2. Распоряжение Правительства РФ от 25.12.2012 № 2524-р «Об утверждении Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы

Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ – 2012 – № 53 – Ст. 8029.

3. Аналитический материал «Эксперты: выбор граждан в пользу «белой» зарплаты зависит от экономической ситуации в стране, а не от пенсионной системы» // Лаборатория пенсионной реформы. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://pensionreform.ru/69163>.

4. Высота тени // Ведомости. – 06.03.2014. – № 39 (3543).

5. Обследование населения по проблемам занятости. Статистический бюллетень // Росстат. – 2013.

6. Соловьев А.К.. Институциональные основы рыночной пенсионной реформы // Мир новой экономики. – 2013. – № 3–4. – с. 28–36.

7. Соловьев А.К. Резервы повышения эффективности пенсионной системы в условиях новой пенсионной реформы // Экономическая политика. – 2013. – № 3. – с. 166–177.

References

1. Social security (minimum standards) convention (No. 102), 1952.
2. The Order of the Government of the Russian Federation from 12/25/2012 № 2524-г «About the statement of Strategy of long-term development of pension system of the Russian Federation» // Collection of Laws of the Russian Federation – 2012 – № 53 – Ст. 8029.
3. Analytical material «Experts: the choice of citizens in advantage reported salary depends on an economic situation in the country, instead of from pension system» // Laboratory of pension reform [Electronic resource] Mode of access: <http://pensionreform.ru/69163>.
4. Altitude of shady employment // Vedomosti. – 06.03.2014. – № 39 (3543).
5. Population survey on employment problems. Statistical bulletin // The Federal State Statistics Service. – 2013.
6. Solovyev A.K. Institutional framework for a market of pension reform // Mir novoj ekonomiki. – 2013. – № 3–4. – s. 28–36.
7. Solovyev A.K. The increase efficiency reserves of pension system in a new pension reform // Ekonomicheskaya politika. – 2013. – № 3. – s. 166–177.