

# ПРОБЛЕМЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ

Г. Джуматаева, соискатель

Вопросы пенсионных реформ в свете последних происходящих в мире демографических, социально-экономических, политических изменений на рубеже веков приобрели всеобщую актуальность. Многие страны принялись за поиск идеальной модели пенсионного обеспечения, на сегодняшний день кто-то продолжает активный поиск, кто-то находится на этапе реформ, а кто-то уже пожинает плоды предпринятых преобразований, как, например, в Чили.

Характерная черта новых пенсионных программ – их политическая популярность на этапе становления. Это вполне объяснимо, так как выходящие на пенсию работники на протяжении предшествующей трудовой жизни не вносили в полном объеме те платежи, которые обеспечивают им выплату пенсий. Они являются нетто-бенефициарами введения пенсионной системы. Тяжесть выплат пенсий ложится на следующее поколение работников. В случае молодого индустриально развитого общества с ограниченной долей старших возрастных групп такое бремя не порождает серьезных политических проблем, но как же быть в обратном случае?

В свое время Ф.Рузвельт, поддерживая создание системы пенсионного страхования, основанной на взносах, стремился обеспечить ее устойчивую долгосрочную политическую поддержку. Он говорил: «Мы ввели эти начисления на заработную плату с тем, чтобы дать их плательщикам правовые, моральные и политические права на получение своей пенсии. С этим налогом ни один чертов политик никогда не решится ликвидировать мою программу социального страхования».

Хотя практически все индустриально развитые государства к началу второй мировой войны имели системы пенсионного обеспечения, во многих из них они были ограничены в отношении доли охваченного пенсионной системой населения и уровнем предоставляемых пенсионных выплат. Десятилетия, последовавшие за второй мировой войной, были временем

беспрецедентной экспансии уровня охвата и распространения пенсионных платежей в большинстве развитых стран.

Как и все программы социального страхования, предоставление пенсий по старости предполагает нахождение баланса между социальной защитой и влиянием на стимулы. Выплаты по социальному страхованию защищают старшие возрастные группы от бедности, резкого падения уровня жизни. Однако такие выплаты приводят к изменению поведения не только старших возрастных групп, но и более молодого населения. Вот почему оптимальные размеры и характер системы пенсионного страхования предполагают нахождение баланса между защитой и отрицательными стимулами.

Необходимость реформ систем социального обеспечения не вызывает сомнений ввиду их жизненной важности по своему политическому и экономическому значению. Дискуссии идут вокруг выбора пути реформирования систем социального обеспечения, особенно главной его части – пенсионного обеспечения.

Наблюдаются, в основном, две философии поведения политиков в условиях рыночной экономики.

По одной из них любой член общества, наряду с собственной ответственностью, должен на основе солидарности страховать себя на случай опасностей, угрожающих самому существованию человека. К таким опасностям относятся безработица, старость, болезнь, инвалидность. Проявлением этой философии являются в своем большинстве страны Западной Европы, США, Канада, Япония и др. Эти страны нередко именуются обществами социально ориентированной экономики.

По другой философии любой член общества, и только он сам, ответственен за формирование условий своей жизни. Согласно данной философии, предлагается заменить существующие государственные пенсионные системы частными структурами обязательного накопления, построенными на

принципе индивидуального финансирования «пенсии» каждым работником за счет процента от заработной платы и инвестиционного дохода. Предлагаемая система возлагает тем самым на плечи рабочих и пенсионеров все финансовые риски, в том числе и риск инфляции.

В начале 90-х годов со стороны Всемирного банка было предпринято первое комплексное исследование проблем старения населения и пенсионного обеспечения. По результатам исследования был опубликован доклад «Предупреждение кризиса старения: политика защиты престарелых и содействия экономическому росту» (1994 г.), который содержал оценку функционирующих в мире пенсионных схем и перспектив их развития с точки зрения определенной системы критериев. Кроме того, в данном докладе были предложены концептуальные подходы к пенсионному реформированию и обобщены практические действия в отдельных странах в этой области. Был сделан вывод, что интересы финансового обеспечения лиц пенсионного возраста и экономического роста наилучшим образом обеспечиваются, если развиваются три пенсионные системы:

1) управляемая государством распределительная система, предусматривающая обязательное участие и преследующая ограниченную цель сокращения нищеты среди престарелых;

2) находящаяся в частном управлении обязательная накопительная система;

3) добровольная накопительная система.

Тем самым происходит разделение трех основных функций систем финансового обеспечения лиц пенсионного возраста: перераспределение доходов, накопление средств и страхование. Первая система в данном случае выполняет функцию перераспределения доходов, а вторая и третья - накопление средств, и все три обеспечивают совместное страхование от многих факторов риска в преклонном возрасте.

По этому пути реформирования пошли многие страны, в их числе Швеция, Польша, Италия, Латвия и Россия, лишь с некоторой разницей в параметрах и условиях проводимых реформ. Первые результаты реформ в этих странах по объективным причинам разные, где-то реформа была более успешна, где-то менее. Однако в любом

случае пенсионная реформа имеет долгосрочный характер, и опираться в суждениях на результаты первого десятилетия несколько преждевременно.

В каждой стране отличаются начальные условия и предпосылки реформ, состояние государственных финансов и развитие финансовых рынков, социально-экономическое и политическое устройство государства, наконец, уровень развития общества и его менталитет. Все эти аспекты деятельности государства играют ключевую роль в успехе пенсионной реформы. Отсюда и разность результатов в опытах, схожих по содержанию, но различных по способам реализации пенсионных реформ.

На сегодняшний день одной из наиболее успешных в мире признается шведская модель пенсионной реформы, в которой можно особо выделить следующие моменты:

- гарантированная пенсия (аналог базовой части пенсии) предусмотрена только для людей с низким заработком (ниже 800 долл. в месяц), а сама гарантированная пенсия составляет около 620 долл.;

- распределение нагрузки по уплате пенсионных платежей осуществляется в равном для работодателей и работников порядке;

- суммарный объем платежей в пенсионную систему Швеции составляет: 16-22% - на страховую часть пенсии, 2,5% - на накопительную и 3,5% - на коллективно-договорную;

- пенсии в Швеции выплачиваются пожизненно, но периодичность выплат и их размер устанавливаются самим пенсионером;

- основной возрастной группой, учитываемой шведским законодательством, являются граждане одного возраста. Это использовано для того, чтобы избежать возможности резкого увеличения продолжительности жизни, не обеспеченного финансовыми ресурсами для выплаты пенсий на увеличившийся период дожития, устанавливаемый для каждой возрастной группы статистически. Такой дифференцированный подход позволяет более реалистично планировать необходимые объемы доходов и расходов пенсионной системы и грамотно управлять её ресурсами.

Вслед за Швецией аналогичные реформы своих пенсионных систем провели сразу

несколько стран, в их числе и Кыргызская Республика: сначала ввела систему условно-накопительных счетов, а затем и накопительный компонент в существующую пенсионную систему. Мировое сообщество накопило большой опыт использования пенсионных институтов. Казалось бы, и Кыргызстан без особых усилий мог бы воспользоваться накопленным опытом, и особых опасений за судьбу пенсионной системы быть не должно.

Однако это только на первый взгляд. Содержание формирующихся в Кыргызской Республике пенсионных институтов во многом принципиально отличается от их аналогов в развитых странах. Кроме того, на первый взгляд представляется сомнительной эффективность (даже жизнеспособность) новых пенсионных институтов, их сочетание и взаимодополняемость.

Во-первых, как уже ранее было сказано, институты пенсионной системы должны соответствовать общественному укладу, социально-экономическим параметрам (уровню заработной платы, налогов и т.п.), демографическому состоянию общества, государственной политике занятости.

Во-вторых, отражая социальную и экономическую политику государства, они должны отвечать историческим и культурным традициям страны.

В-третьих, поскольку институты пенсионной системы регулируют правовые отношения на протяжении достаточно

длительного периода времени (50-60 лет), что обусловлено «долготой» зарабатывания и реализации пенсионных прав, соответствующее «правовое поле» должно быть устойчивым и часто не меняться.

Современная ситуация в области пенсионного обеспечения в Кыргызской Республике сложилась под влиянием целого ряда различных по природе факторов: социально-демографических, финансово-экономических, организационных. При этом одна группа факторов имеет достаточно длительную историю, другие - относительно более новые, возникли на этапах реформирования кыргызской экономики (см. таблицу).

Даже наиболее общий, поверхностный взгляд на приведенный перечень показывает, что положение, в котором сегодня оказалась пенсионная система республики, вызвано не столько внутренними причинами (несовершенством правовых, организационных, информационных и иных основ ее деятельности), но, главным образом, макроэкономической ситуацией, в том числе «проводимой» политикой регулирования доходов. Экономический анализ, расчеты

воздействия и количественная оценка «веса» этих факторов, их иерархии, к сожалению, не проводились.

<b>«Старые» факторы</b>	<b>«Новые» факторы</b>
Низкий уровень заработной платы и ее доли в ВВП как базы отчисления пенсионных взносов.	Миграция и сокращение численности и доли занятых в трудоспособном населении, рост безработицы, в том числе скрытой, приводящие к уменьшению пенсионных доходов.
Низкий уровень пенсий и их удельного веса в ВВП.	Падение покупательной способности пенсий в связи с опережающими темпами роста цен на товары, особенно услуги.
Распространенность «льготных» государственных пенсий, обеспечивающих возможность досрочного выхода на пенсию.	Отсутствие эффективной системы прогнозирования развития пенсионной системы и выполнения обязательств.
Сохранение социально-психологической ориентации части населения на государство как на гаранта конституционного права на социальную защиту и социальное обеспечение, включая пенсионное.	Широкая распространенность неформальной занятости, что значительно сокращает финансовую базу Социального фонда, сохраняя право на пенсию для всех.

<p>Наличие нескольких параллельных «ведомственных» пенсионных систем (военнослужащие и пр.).</p>	<p>Возникновение новых социально-психологических установок у большей части населения, связанных с уклонением от налогообложения, снижением доверия к государственным и, особенно, негосударственным финансовым институтам/организациям.</p>
	<p>Несовершенство структуры управления пенсионной системой, в частности, неоднократные попытки разделения функций сбора, назначения и выплаты пенсии между различными организациями.</p>

В этой связи очевиден вопрос: насколько правомерно рассматривать вопросы пенсионной реформы, не затрагивая при этом никоим образом проблему кардинального изменения политики регулирования доходов, в том числе заработной платы?

Для Кыргызстана не было убедительных аргументов для полного отказа от традиционных систем, базирующихся на принципах солидарности и текущего финансирования. Нет убедительных доказательств и достаточного опыта, чтобы согласиться с односторонним взглядом финансистов о преимуществе частной накопительной системы (по сути, приватизации государственной системы) и ее способности обеспечивать более высокий уровень доходов от инвестирования накоплений и экономической рост.

Идея введения накопительного компонента в пенсионную систему сама по себе достаточно прогрессивна, но в полной мере она реализуема лишь при определенных предшествующих условиях и предпосылках. Данному шагу должны были предшествовать меры, которые так и не были предприняты, либо были предприняты не в достаточной степени. Так, не были в достаточной мере исследованы перспективные варианты развития пенсионной системы, не проводился полноценный актуарный анализ и не сформулированы соответствующие подготовительные законодательные и бюджетные инициативы. Остается много не- рассмотренных и нерешенных вопросов по системе льгот и надбавок, института базовой части пенсии.

Не проработаны законодательно и не проанализированы в достаточной степени инструменты и порядок инвестирования пенсионных активов.

Не подготовлена информационно-техническая база для обеспечения учета, инвестирования и разности по индивидуальным счетам накопительной части пенсии.

Однако при всем вышесказанном, пенсионная система, являясь объективной и неотъемлемой частью экономики государства, сегодня может выступать не только в качестве социального института по поддержке пенсионеров и обеспечению для них приемлемого уровня жизни, но и, в свете недавних реформ, полноценным финансовым институтом на внутреннем финансовом рынке.

В идеале пенсионные инвестиции за счет их долгосрочного характера могли бы содействовать: увеличению инвестиционных потоков в те сектора экономики, которые особенно нуждаются в дополнительных капиталах — в отрасли легкой, пищевой промышленности, агроиндустрии, перерабатывающий сектор, инфраструктуру, транспорт и туризм; повышению объема производства товаров и услуг со значительным высокотехнологичным компонентом либо тех, что обладают наибольшим эффектом мультипликатора для национальной экономики.

Для того чтобы не потерять ожидаемого положительного эффекта от введенного накопительного компонента, крайне важно привести в соответствие все нормативные документы по инвестированию пенсионных активов и соответствующему надзору и контролю над инвестиционной деятельностью.

Кроме того, необходимо активизировать работу по стимулированию негосударственных участников пенсионного рынка (НПФ, управляющие компании и т.д.) с четко очерченным кругом их обязательств и полномочий.

И, наконец, накопительный компонент просто немыслим без принятия со стороны государства жесткой политической воли по обеспечению реальных мер по снижению уровня коррупции и обеспечению прозрачности движения пенсионных активов и, как следствие, восстановлению доверия граждан к подобного рода финансовым институтам.

Таким образом, можно вести долгие дискуссии на тему целесообразности, плюсов и минусов пенсионной реформы в Кыргызстане, давать прогнозы об успехе реформ. Однако не следует забывать, что положительный результат любого предприятия зависит, прежде всего, от веры в его успех всех и каждого в отдельности.

Каждый гражданин должен поверить и доверить свои сбережения, пенсионные институты должны вести четкую и прозрачную деятельность, государство законодательно обеспечивать полноценную и эффективную работу системы, а также гарантировать неприкосновенность, сохранность, правильность формирования и начисления пенсионных

выплат. Положительных результатов реформы можно достичь только в процессе прозрачной, честной и согласованной деятельности всех заинтересованных сторон. Ведь от результатов сегодняшней пенсионной реформы зависят жизнь и благосостояние наших граждан завтра.

Источники:

1. Концепция дальнейшего реформирования пенсионной системы в Кыргызской Республике, 2003.
2. Концепция введения накопительной части в пенсионную систему Кыргызской Республики, 2008.
3. Распределительная и накопительная система: преимущества и недостатки // Пенсия. – 1998. - №7(22). - С. 17-19.
4. Шмидт-Хебель К. Действительно ли пенсионная реформа стимулирует производительность, увеличение сбережений и экономический рост // Проблемы второго этапа и вопросы реализации. - World Bank Institute, 2002.
5. Шведская модель пенсионного накопления // Коммерсантъ. - 2001. - № 186. - С. 1, 7.
6. Ронк В.Д. Формирование института негосударственных пенсий: концептуальные предложения // Социальный вестник пенсионных и социальных фондов стран СНГ и Балтии. – 2006. - №3 (25).
7. Гайдар Е.Т. История пенсий. Становление и кризис системы социальной защиты в современном мире // Независимая газета. - 2004. - № 143.

Июнь 2010