

ЧЕТЫРЕ РЫЧАГА МОДЕЛИРОВАНИЯ ПЕНСИОННОЙ РЕФОРМЫ КАЗАХСТАНА

Пенсионная реформа, несомненно, является одним из самых сложных видов структурных реформ, поскольку она затрагивает финансовые интересы всех слоев населения и, как следствие, нарушает существующий политический и экономический баланс в обществе, оказывает воздействие на функционирование рынков труда и капитала, перераспределяет доход внутри поколений и между поколениями работников. При этом понятно, что пенсионная реформа имеет определенную протяженность во времени и реализуется в несколько этапов. Всемирный банк выделяет следующие этапы пенсионной реформы:

1. Формирование заинтересованности.
2. Выработка концепции (этот этап должен включать проведение сложнейших актуарных расчетов, что весьма важно для современного Казахстана).
3. Представление концепции.
4. Распространение концепции, получение обратной связи, формирование консенсуса.

5. Разработка нового законодательства.
6. Принятие законов.
7. Реализация.

Говоря о реформировании пенсионной реформы в нашей стране, можно констатировать, что она форсировала первый этап, что вызывало отрицательное отношение к реформированию пенсионной системы (табл. 1).

Это имеет весьма простое объяснение. Любой сценарий пенсионной реформы обязательно сопровождается появлением «выигравших» и «проигравших» в процессе ее реализации. Это относится не только к отдельным гражданам и социально-демографическим группам, но и к определенным политическим и экономическим образованиям. Наше общество крайне мозаично. Люди разобщены не только по политическим воззрениям, но, что очень важно, по экономическому статусу – отсутствие среднего класса существенно усиливает поляризацию общества.

Таблица 1. Сроки реализации отдельных этапов пенсионной реформы

Страна	Формирование заинтересованности (этап 1)	Формирование коалиций (этапы 2–6)	Начало реализации (этап 7)
Казахстан	0 мес	7 мес (11/1996-06/1997)	01/1998
Венгрия	10 мес (06/1995-04/1996)	15 мес (04/1996-07/1997)	01/1998
Польша	16 мес (12/1994-04/1996)	32 мес (04/1996-12/1998)	01/1999
Латвия	10 мес (10/1994-08/1995)	50 мес (08/1995-10/2000)	07/2001 (УН с 01/1996)

Отсюда столь противоречивые требования к основным положениям пенсионной реформы, которые выдвигают различные «организованные группы». Но поскольку проведение пенсионной реформы предполагает перераспределение больших денежных потоков, то договориться и сбалансировать интересы всех заинтересованных сторон довольно сложно, а без открытой и честной дискуссии о цели пенсионной реформы и путях ее реализации – практически невозможно.

На первый взгляд, сделать пенсионную систему эффективной во всех отношениях весьма просто. Для повышения ее финансовой устойчивости и экономической привлекательности необходимо лишь снизить пенсионные взносы, а для более эффективной социальной защиты людей в старости – повысить пенсионные выплаты. Однако при прочих равных условиях – это взаимоисключающие решения проблемы, поэтому необходим компромисс. Прежде чем приступить к его поиску, следует определить, какими ресурсами мы располагаем. Анализ модели пенсионной системы показывает, что рычагов, которыми можно управлять в процессе ее реформирования, не так уж и много, их всего четыре: 1) пенсионный возраст; 2) досрочные пенсии; 3) доходность; 4) методика расчета пенсионных выплат.

Поэтому любые предложения по реформированию пенсионной системы, явно или неявно используют указанные рычаги.

1. Пенсионный возраст – это один из мощнейших механизмов управления финансовой устойчивостью пенсионной системой. Именно поэтому большинство стран бывшего СССР уже повысили пенсионный возраст или планируют его повышение (табл. 2). Это не удивительно, так как повышение пенсионного возраста практически сразу оказывает «тонизирующее» воздействие на ряд основных параметров пенсионной системы: снижает соотношение работающих и пенсионеров, увеличивает период осуществления пенсионных взносов и сокращает период получения

Таблица 2. Изменение пенсионного возраста в странах бывшего СССР

№ п/п	Страна	Пенсионный возраст, лет	
		Мужчины	Женщины
1	Казахстан	63	58
2	Киргизия*	63	58
3	Узбекистан	60	55
4	Таджикистан*	63	58
5	Туркменистан	Нет данных	
6	Азербайджан	62	57
7	Грузия*	65	65
8	Армения*	65	63
9	Молдова*	65	60
10	Украина*	65	60
11	Россия	60	55
12	Беларусь	60	55
13	Литва	62,5	60
14	Латвия	60	56
15	Эстония	Нет данных	

*Планируется повышение пенсионного возраста.

пенсий. Однако повышение пенсионного возраста – очень непопулярная мера (особенно в современном Казахстане, когда для многих семей, в состав которых входят пенсионеры, пенсия является основным источником «живых» денег). Поэтому Правительство на такие меры идет, как правило, неохотно, опасаясь сопровождающих их политических рисков. Эти риски можно снизить, если, например, принять решение о постепенном повышении пенсионного возраста, которое начнется через несколько лет. Заинтересованные лица предпенсионного возраста отнесутся к такому решению спокойно, ибо оно их не коснется, а молодые работники вообще посмотрят на это «сквозь пальцы», так как, согласно социологическим опросам, сегодня о пенсии они практически не думают. При таком решении проблемы к моменту, когда пенсионный возраст действительно начнет повышаться, страсти уже улягутся, и повышение пенсионного возраста будет восприниматься как нечто обыденное.

Здесь же следует отметить, что в ближайшие годы повышение пенсионного возраста в Казахстане неизбежно по ряду причин. Во-первых, пенсионный возраст в нашей стране один из самых низких в мире. Во-вторых, ожидаемые негативные демографические тенденции и грядущий кризис действующей пенсионной системы не оставят Правительству иного выбора. И в-третьих, во всем мире наблюдается повышение продолжительности жизни. Правда, эти тенденции пока Казахстана не коснулись, но стоит заметить, что это временное явление, так как постепенное улучшение качества жизни приведет к увеличению продолжительности жизни населения Республики Казахстан.

2. Досрочные (льготные) пенсии за выслугу лет, за работу во вредных и особых условиях труда – самая болевая точка современной пенсионной системы Казахстана. И в первую очередь, это проблема распределительной системы. Дело в том, что льготное пенсионное обеспечение обходится работодателю в ноль тенге ввиду того, что льготная пенсия оплачивается за счет общих взносов. Кроме того, не надо тратить на улучшение условий труда. Поэтому работодатели широко пользуются такими пенсиями, привлекая людей на свои предприятия для работы во вредных условиях. Между тем это отвлекает ресурсы от общего пенсионного обеспечения и создает проблемы с уровнем пенсий по старости для обычных пенсионеров.

Решение здесь может быть только одно – незамедлительный вывод льготных пенсий за рамки государственного пенсионного страхования.

Вывод досрочных пенсий из государственного пенсионного страхования окажет на пенсионную систему действие, аналогичное повышению пенсионного возраста. Также заставит предприятия улучшать условия труда. Для таких предприятий следует разработать корпоративные пенсионные планы. Примером может служить опыт российских предприятий. Однако в этом случае нагрузка будет снижаться медленно ввиду того, что в системе государственного пенсионного страхования остается весьма большой долг по досрочным пенсиям, который будет «давить» на нее в течение нескольких десятилетий даже после перевода льготного пенсионного страхования на профессиональные пенсионные планы.

3. Вопрос доходности имеет большое значение в любой пенсионной системе, и он же фактически определяет основное различие этих систем.

Так, для распределительной пенсионной системы доходность определяется исключительно ставкой взноса в пенсионный фонд, а для накопительной – еще и дополнительным доходом, полученным от инвестирования пенсионных накоплений.

Понятно, что повышение доходности пенсионной системы благоприятно сказывается на ее эффективности. Однако, если рост доходности происходит за счет повышения ставки пенсионного взноса, это означает увеличение финансовой нагрузки на работающих. Учитывая, что сегодня ставка социального налога составляет 20% от расходов работодателя на оплату труда, можно смело утверждать, что этот «рычаг» стабилизации пенсионной системы уже исчерпан. Но так как социальный налог в Казахстане стал выполнять чисто фискальную роль, следует вспомнить цель введения этого налога, что было нами высказано в статье «Опыт моделирования пенсионных систем. Необходимость моделирования пенсионной системы Казахстана» [1]. Также следует подумать о введении вместо индивидуального подоходного налога – индивидуального пенсионного налога с одновременным формированием заинтересованности у населения. Данный вид налога прекратит практику порочного «теневое» начисления заработной платы. Иными словами, сегодня в распределительной и условно-накопительной пенсионной системе управлять доходностью практически невозможно, а в накопительной системе такая возможность еще существует.

4. Методика расчета пенсионных выплат или как рассчитывать размеры пенсий, чтобы ни у кого не возникало чувства обиды на страну.

На современном этапе развития пенсионной системы РК индексация пенсий проводится к уровню цен. Однако данный метод не вполне корректен. Нами предлагается использовать безразмерный индивидуальный пенсионный коэффициент на примере опыта Германии.

Далее хотелось бы дать краткий анализ программы развития накопительной пенсионной системы Республики Казахстан на 2005–2007 годы [2].

По разным оценкам уже в 2015–2020 годах действующая пенсионная система, если ее оставить без изменения, не сможет обеспечить выплаты пенсионерам, родившимся в послевоенные годы. Поэтому к предлагаемым сегодня мерам по ее реформированию априори предъявляются требования некоторой радикальности и действенности.

Анализ «Программы развития накопительной пенсионной системы Республики Казахстан на 2005–2007 годы» показывает, что ни один из трех названных нами рычагов управления эффективностью пенсионной системы в Программе не задействован. Учитывая, что вывод досрочных пенсий из системы государственного пенсионного страхования воздействует на пенсионную систему постепенно, следует полагать что и эффект от этого будет проявляться многие годы. Поэтому не следует ожидать, что предложенная мера исправит положение с финансовой устойчивостью пенсионной системы (такой вывод подтверждают расчеты актуариев).

Вопросы, относящиеся к области актуарных расчетов, абсолютно нейтральны к типу пенсионной системы, однако это не уменьшает их важности, ибо успех пенсионной реформы во многом зависит от того, насколько корректно просчитаны все ее шаги (как на макро, так и на микроэкономическом уровне). Для обеспечения точности актуарных расчетов нужно решить, как минимум, две проблемы.

Во-первых, необходимо обеспечить подготовку качественных актуариев. Сегодня их уже катастрофически не хватает, а государственной программы подготовки актуариев не существует вообще. Можно прогнозировать, что реформа льготного пенсионного страхования, предусматривающая перевод досрочных пенсий на профессиональные пенсионные планы, обострит проблему отсутствия высококвалифицированных актуариев до предела. Без ее скорейшего решения пенсионная реформа может просто не пойти. Одновременно с подготовкой актуариев необходимо создать правовую базу, в соответствии с которой актуарное оценивание проводили бы действительно независимые эксперты, – это единственный способ добиться того, чтобы пенсионная реформа отражала интересы всех застрахованных, а не только интересы отдельных лиц.

Вторая проблема связана с необходимостью обеспечить качество собираемой демографической и экономической статистики, являющейся информационной основой актуарных расчетов. На данный момент доступной и достоверной статистики в стране нет, система персонифицированного учета до сих пор не работает в полном объеме. Сегодня, например, невозможно точно оценить пенсионный долг государства перед

людьми, работающими во вредных условиях, – данные о их возрасте и трудовом стаже просто отсутствуют. Между тем это необходимое условие реформирования досрочного пенсионного страхования. Таких примеров множество. Поэтому сегодня назрела настоятельная потребность ревизии имеющейся статистики. Систему персонифицированного учета нужно наладить таким образом, чтобы статистика в формате, необходимом для проведения актуарных расчетов, была доступна общественности. Если этих данных окажется недостаточно, то пока еще есть время включить необходимые вопросы в предстоящую перепись населения. Ссылки на высокую стоимость этой процедуры несостоятельны, так как ошибка при проведении актуарных расчетов системы пенсионного и социального страхования может иметь куда более серьезные финансовые последствия.

Решение этих двух проблем, без сомнения будет способствовать повышению качества актуарных расчетов и стабильности пенсионной реформы.

В заключение следует отметить, что актуарные расчеты должны проводиться на постоянной основе, а их результаты должны быть общедоступными. Более того, их необходимо широко пропагандировать и разъяснять населению, чтобы люди поверили в пенсионную реформу и поддержали ее. Иначе на успех надеяться сложно.

ЛИТЕРАТУРА

1. Программы развития накопительной пенсионной системы Республики Казахстан на 2005–2007 годы.
2. Налоговый кодекс от 12.07.2001 г.
3. Закон Республики Казахстан от 20 июня 1997 года № 136-1 «О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан».

Резюме

Қазақстан Республикасының зейнетақы реформасын үлгілеу қадамдары белгіленген. Мақала Үкімет мүшелерінің зейнетақы қорларын реформалау бағдарламасын құрастыруға және Қазақстан азаматтарына негізделген.

Summary

There were dedicated steps in modeling the pension reforms of Kazakhstan in this scientific practical work. The article is attractive for the Government members in making the program of further reforming the pension funds, and for society.

Поступила 13.09.06г.