

В.Г. Локтев,
доктор экономических наук;
И.Н. Куропатенкова,
кандидат экономических наук

К ВОПРОСУ РЕФОРМИРОВАНИЯ ПЕНСИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Формирование модели национальной пенсионной системы — результат общественного соглашения по поводу принципов построения, способов осуществления социальной политики. Общим условием организации пенсионной системы является создание государством правовой, организационной и экономической базы, обеспечивающей сохранение приобретенных работником прав на пенсию.

Программой социально-экономического развития Республики Беларусь на 2006—2010 гг. определено, что повышение эффективности пенсионного обеспечения в стране будет достигаться на основе сочетания распределительных и накопительных способов финансирования пенсий. Предварительное накопление пенсионных средств формирует предложение значительного объема долгосрочных финансовых ресурсов, инвестирование которых позволяет внедрять новые технологические процессы и оборудование, создавать новые рабочие места, повышать уровень заработной платы и производительность труда, что обеспечивает стимулирование экономического роста страны.

Старение населения в промышленно развитых странах, сопровождающееся качественными изменениями его демографического состава (соотношение трудоспособной и нетрудоспособной части), проявляется не только в возрастании удельного веса пенсионеров и уменьшении доли работающих, но и в росте продолжительности жизни, что удлиняет срок выплаты пенсий. В конечном счете это приводит к изменению сложившихся механизмов формирования доходов и расходов бюджетов пенсионных систем, увеличению финансовой нагрузки на работающих, удельный вес которых уменьшается. В связи с этим возникла необходимость в существенном изменении системы социального обеспечения и его базового института — обязательного пенсионного обеспечения, которое в своем современном развитии, по оценке западных аналитиков, находится в состоянии модернизации.

При этом наблюдается эффект одновременного системного изменения ряда элементов экономической, демографической и социальной слагающих пенсионного обеспечения. Начиная с 70-х гг. XX в. в большинстве европейских стран непрерывно сокращалась рождаемость, что крайне неблагоприятно изменило соотношение между работающими и пенсионерами. Во Франции, например, доля лиц старше 60 лет (пенсионеров) в общей численности населения составляет около 22 %, а к 2020 г., по имеющимся оценкам, превысит 30 %-ный рубеж. Аналогичная ситуация наблюдается и в других странах Западной Европы. Соответственно прогнозируются и пропорции между лицами трудоспособного и пенсионного возраста: 10 : 4,8; 10 : 6,4; 10 : 8,6. К 2050 г. численность граждан трудоспособного возраста и пенсионеров может уравниваться [6].

Финансовые и социальные последствия старения населения требуют взвешенных решений. Поэтому с 80-х гг. XX в. пенсионные реформы находятся в центре внимания многих индустриальных государств.

При всем многообразии пенсионных систем в развитых странах можно выделить две наиболее важные характеристики, отражающие механизм их функционирования, — способ финансирования системы и структура пенсионных выплат [1].

По способу финансирования пенсионные системы делятся на два принципиально различающихся между собой вида: накопительные и распределительные. При накопительной пенсионной системе выплата пенсий осуществляется за счет пенсионных накоплений, сформированных работником за весь период его трудовой деятельности. Эти системы могут быть как частными, так и государственными. При распределительной солидарной пенсионной системе выплата пенсий осуществляется за счет текущих пенсионных взносов или общих налогов. Как правило, такие системы являются государственными [3].

По структуре пенсионных выплат выделяются также два вида систем. Во-первых, системы с установленным уровнем выплат, при которых размер пенсии не зависит от суммы пенсионных взносов, уплачиваемых работником. Пенсия устанавливается одинаковая для всех или в определенной степени соотносится с предшествующим заработком (доходом) работника. Во-вторых, системы с установленным уровнем взносов, размер пенсии работника при которых зависит от суммы накопленных пенсионных взносов в течение трудовой деятельности [1].

Накопительное направление в пенсионном обеспечении для реализации его важнейших принципов требует строго индивидуального учета и аккумуляции отложенной части заработка в течение всего периода трудовой жизни. Накопленные денежные средства распределяются на весь период дожития и выплачиваются исключительно самому работнику. Пенсия рассчитывается исходя из сумм внесенных работодателем пенсионных взносов за работника, а также начисляемого на эти средства инвестиционного дохода.

Основная дискуссионная и до сих пор не имеющая решения проблема накопительной пенсионной схемы заключается в ее высокой степени зависимости от внешних (к пенсионной системе) факторов: уровня развития экономики, ее стабильности и темпов роста последней, развитости финансового и фондового рынков страны и т.д. Это обусловлено тем, что накапливаемые денежные средства необходимо сохранять и обслуживать в течение жизни целого поколения (в среднем 35—40 лет).

Распределительное направление характеризуется аккумуляцией текущих пенсионных взносов и их перераспределением на выплату текущих пенсий нынешним пенсионерам. В силу такого механизма использования денежных средств распределительная пенсионная схема не в такой степени, как накопительная, подвержена воздействию внешних к пенсионной системе факторов, в первую очередь инфляции, изменению цены рабочей силы, структуры потребительского рынка и рынка труда и др. Эта система, в противоположность накопительной схеме, лишена необходимости дополнительных расходов на сохранение, поддержание покупательной способности, обслуживание пенсионного капитала в течение длительного времени.

Основной проблемой системы такого типа являются уравнивательные принципы учета накапливаемых пенсионных прав и, соответственно, расчета адекватной суммы в виде трудовой пенсии для каждого пенсионера. Пенсии исчисляются в соответствии с установленной формулой расчета, в зависимости от размера заработной платы и трудового стажа работника. В рамках системы происходит перераспределение финансовых средств для обеспечения гарантированного государством уровня пенсий всем пенсионерам. При этом размер пенсии не в полной мере зависит от того, сколько данный пенсионер, будучи ранее работником, внес пенсионных взносов в систему.

При анализе недостатков распределительной системы отмечается также, что монопольное положение государственной пенсионной системы в определенной степени позволяет государственным органам манипулировать условиями выплаты и величиной пенсий. Поэтому государственная распределительная (солидарная) пенсионная система практически во всех развитых странах дополняется профессиональными пенсионными системами.

Усиление социальных принципов формирования пенсий при переходе от распределительной к накопительно-распределительной схеме достигается путем введения условно-накопительных счетов. В такой системе сохраняется распределительный механизм формирования средств на выплату пенсий, но величина пенсий при ее назначении рассчитывается исходя из условно-накопленной суммы. При введении условно-накопительных счетов (далее — УНС) каждому работнику открывается индивидуальный лицевой счет, на который начисляются его взносы и установленные проценты (за счет индексации накапливаемых сумм) на его будущую пенсию. Однако эти денежные средства направляются непосредственно на выплату пенсий сегодняшним пенсионерам, т.е. накопление происходит условно, а не фактически. После выхода на пенсию размер УНС становится основой для начисления пенсии работнику [2].

Характерным признаком большинства современных пенсионных систем является увеличение использования элементов накопительных пенсионных систем и создание смешанной модели, сочетающей в себе распределительный и накопительный уровни, где пенсия условно формируется из нескольких частей, каждая из которых имеет свой источник финансирования.

Первая составляющая — всеобщая пенсия — это гарантированная государственная пенсия, предоставляемая каждому нетрудоспособному независимо от его участия в трудовой деятельности. Ее главный принцип — всеобщность охвата. В Дании, Великобритании, Ирландии, Нидерландах, Люксембурге и Швеции пенсия по старости устанавливается для всех лиц наемного труда в твердой денежной сумме и зависит не от размера заработка, а от прожиточного минимума нетрудоспособного лица. Всеобщая пенсия финансируется как за счет общих налоговых поступлений, так и за счет пенсионных взносов, поскольку предоставляется и тем, кто платил пенсионные взносы.

Вторая составляющая — трудовая пенсия — предоставляется только тем работникам, за которых в пенсионные фонды уплачивались пенсионные взносы в период их трудовой деятельности.

Поскольку пенсионная система исторически возникла из совместных социальных взносов работников и работодателей, в большинстве развитых стран ее финансирование включает как обязательный элемент взносы работников (в определенном проценте от заработной платы) и обычно в таком же размере — взносы работодателей, установление паритета пенсионной нагрузки.

Трудовая пенсия, непосредственно зависящая от уровня оплаты труда и длительности трудового стажа, сопровождаемого пенсионными платежами, является главной составляющей пенсионной системы развитых стран. Право на трудовую пенсию, а также ее размер непосредственно зависят от трудового стажа. Причем его продолжительность установлена для получения и полной пенсии, и минимальной.

Третьим элементом пенсий являются так называемые дополнительные пенсии. Система дополнительных пенсий может быть и обязательной, и добровольной в зависимости от организации основной системы социального обеспечения. Дополнительные режимы пенсий существуют как в масштабах страны, так и в отраслях или на отдельных предприятиях.

Принцип финансирования дополнительных пенсий с участием в качестве социальных партнеров работников и работодателей действует не только в обязательных, но и в добровольных пенсионных системах. Здесь законодательно регламентируются источники финансирования (пенсионные взносы, отчисления от прибыли), возможная система распределения накопленных средств (фиксированная или меняющаяся пенсия, регулярная или единовременная и т.д.), условия капитализации, направления инвестирования, степень ответственности работодателя, работника и государства.

В целом необходимо отметить, что страны с переходной экономикой, ориентируясь на западно-европейский опыт организации системы пенсионного обеспечения, акцентируют внимание на тех ее элементах, которые позволяют расширить финансовые источ-

ники покрытия пенсионных расходов как в будущем, так и в современных условиях. Речь идет о более широком участии работников в пенсионном обеспечении, о законодательных мерах по изменению соотношения экономически активного населения и пенсионеров, о развитии негосударственного пенсионного обеспечения. Большинство западных специалистов считают, что развитие накопительных механизмов должно в первую очередь развиваться в сфере дополнительного пенсионного обеспечения.

Исследование показало, что в настоящее время за рубежом наблюдается устойчивая тенденция к снижению общего уровня государственного (обязательного по закону) пенсионного обеспечения, к более широкому использованию пенсионных систем, создаваемых работодателями.

В Великобритании, например, сформировались правовые нормы, допускающие частичный «выход» из государственной системы всех тех, кто может себя обеспечить путем участия в профессиональных пенсионных системах, создаваемых работодателем [6].

Реформирование пенсионных систем связано с повышением зависимости между социальными затратами и экономической эффективностью общественного производства. Более активно развиваются и применяются страховые методы исчисления пенсий: уровни пенсий ставятся в более тесную зависимость от объемов страховых взносов и периодов дожития при выходе на пенсию (применяются так называемые условно-накопительные пенсионные схемы). Изыскиваются новые источники финансирования с помощью дополнительного налогообложения и расширения видов взносов, взимаемых с зарплаты, доходов или обложения акцизами и налогами отдельных видов товаров (спиртных напитков, табачных изделий, предметов роскоши).

Указанные меры реформирования пенсионных систем активно применяются в Германии, Франции, Италии, Швеции и ряде других стран [5].

Многие развитые страны используют пенсионную систему, сочетающую в себе управляемые государством пенсионные схемы с находящимися в частном управлении пенсионными планами по месту работы и личные сберегательные пенсионные счета для удовлетворения потребностей групп населения со средними и более высокими доходами.

Общей для всех стран тенденцией следует считать усиление внимания к негосударственным накопительным системам, их постепенное внедрение в национальные системы пенсионного страхования и обеспечения.

Необходимость применения нескольких пенсионных институтов в одной и той же стране связана, во-первых, с разнообразием форм занятости и уровней доходов населения. Во-вторых, наблюдается устойчивая тенденция снижения общего уровня государственного (обязательного по закону) пенсионного обеспечения и более широкого использования профессиональных пенсионных систем, создаваемых работодателями.

Введение накопительного принципа формирования ресурсов пенсионной системы Республики Беларусь часто рассматривается как комплексное решение не только текущих проблем, стоящих перед действующей пенсионной системой, но и как возможность эффективного противодействия влиянию на пенсионную систему неблагоприятных социально-экономических и демографических тенденций в будущем.

Оценку введения накопительного принципа ресурсов целесообразно проводить с точки зрения выбора данного направления для действующей пенсионной системы [4].

Выбор механизма формирования финансовых ресурсов как различных составляющих, так и пенсионной системы в целом требует комплексного подхода, включающего анализ особенностей этих составляющих, оценку объективности предпосылок введения такого механизма, а также складывающихся социально-экономических условий его функционирования.

Так, введение накопительного принципа связано с необходимостью изыскания финансовых ресурсов для обеспечения текущих обязательств системы, созданием определенных социально-экономических условий, при которых возможно его эффективное функционирование.

Как правило, обоснованием для введения накопительного принципа формирования финансовых ресурсов пенсионной системы служат следующие аргументы:

- предварительное финансирование пенсионных обязательств приведет к повышению доли сбережений в экономике и формированию дополнительных пенсионных резервов, способствующих в перспективе повышению уровня пенсионного обеспечения;
- предварительное накопление пенсионных средств обеспечит формирование и предложение значительного объема долгосрочных инвестиционных ресурсов, стимулируя в конечном счете экономический рост, формирование и стабилизацию рынков капитала;
- накопительный механизм диверсифицирует риски, с которыми сталкивается пенсионная система, что повышает ее устойчивость к негативным тенденциям, проявляемым на макроэкономическом уровне;
- накопительная система не зависит от соотношения «работающие пенсионеры», отражающегося в настоящее время на стабильности существования распределительной системы, а также в меньшей степени «привязана» к текущему финансовому положению плательщиков пенсионных взносов;
- инвестирование (реинвестирование) долгосрочных финансовых ресурсов накопительной пенсионной системы позволит обеспечить получение дополнительных доходов для покрытия текущих затрат, поддержания финансовой стабильности пенсионной системы и складывающегося адекватно социально-экономическим условиям уровня пенсионного обеспечения;
- спрос на инвестиции, создаваемый за счет пенсионных программ, основанных на накопительных принципах, будет стимулировать экономический рост, обеспечивая столь необходимый инвестиционный капитал и способствуя расширению базы финансовых ресурсов пенсионной системы.

Необходимо отметить, что любая пенсионная система, независимо от принципов формирования ее финансовых ресурсов, является механизмом обеспечения прав на будущие доходы (пенсии) охватываемых ею получателей. Гарантия таких прав (в денежной форме — накопительная, в виде записей на индивидуальных счетах — распределительная) обеспечивает получение дохода (пенсии) после достижения установленного возраста в течение периода дожития. На получаемые доходы пенсионер приобретает материальные и иные блага, которые предлагаются на рынках товаров и услуг и обеспечиваются складывающимся на момент получения пенсии уровнем развития производства.

Рассмотрим возможность введения в пенсионную систему накопительного элемента и его эффективного функционирования независимо от того, на каких принципах — добровольности или обязательности — оно будет строиться с точки зрения влияния демографических и макроэкономических факторов.

Демографические — характеризуются степенью нагрузки пенсионной системы на занятое население, процессами старения населения, уровнем рождаемости.

К макроэкономическим факторам относятся: стабильность экономического развития страны (рост объема ВВП, темп инфляции, уровень оплаты труда, уровень безработицы, размер устанавливаемых социально-трудовых гарантий); наличие ресурсной базы (финансового источника) для формирования накоплений; развитый финансовый рынок и возможность инвестирования пенсионных резервов, обеспечивающие необходимую доходность.

Влияние складывающейся демографической ситуации на уровень пенсионного обеспечения, рассматриваемый как объем приобретаемых благ, происходит опосредованно, в зависимости от степени развития и эффективности производства на момент приобретения благ. Так, с одной стороны, для распределительной пенсионной системы при сниже-

нии соотношения плательщиков и получателей, но при опережающем эффективном росте производства (рост производительности труда и соответствующее увеличение объема направляемых в пенсионную систему ресурсов, рост товарного наполнения финансовых активов) уровень пенсионного обеспечения не снизится, а может даже увеличиться. С другой стороны, даже при положительной динамике соотношения плательщиков и получателей в случае сохранения неэффективного производства возможно снижение уровня пенсионного обеспечения.

В свою очередь при использовании накопительного принципа финансовые ресурсы, формируемые в пенсионной системе и инвестируемые в производство, будут при возврате в виде пенсии обеспечены товарным покрытием на уровне, определяемом эффективностью производства, как и средства, распределяемые в существующей системе. Таким образом, степень влияния демографических процессов на уровень доходов пенсионеров — участников накопительной пенсионной системы будет также в первую очередь зависеть от эффективности производства, как и при использовании распределительного принципа.

Увеличение объема накапливаемых пенсионных ресурсов и соответствующего роста пенсионных выплат в реальном исчислении при применении накопительного механизма, в отличие от распределительной системы, может быть эффективно реализовано только в случае превышения ставки доходности по инвестированным пенсионным накоплениям над суммой показателей роста инфляции и средней заработной платы, применяемых для расчета пенсий. Такая ситуация возможна лишь в случае экономического роста, поддерживаемого эффективными инвестициями и характеризующегося стабильными показателями денежно-кредитного и финансового рынков.

Макроэкономические условия, в свою очередь, обуславливают состояние производства и цен, тем самым непосредственно воздействуя на эффективность функционирования пенсионных систем. При этом инфляционная составляющая макроэкономических рисков оказывает более заметное влияние именно на накопительные пенсионные системы, особенно в случае превышения индекса инфляции над доходностью инвестированных пенсионных накоплений. А в распределительных системах инфляционное влияние может быть значительно снижено либо полностью компенсировано соответствующим увеличением оплаты труда и соответственно сумм отчислений взносов в систему.

Кроме того, накопительным пенсионным системам присущи риски, связанные с функционированием финансовых рынков: риски управления активами, инвестиционные и риски аннуитетов. Вопрос компетентности, добросовестности и эффективности управления накопленными пенсионными активами является наиболее актуальным для негосударственных накопительных систем. В свою очередь инвестиционные риски, определяемые уровнями доходности инвестиционных портфелей, могут приводить к снижению размера пенсий или потере возможности получения дополнительных доходов от инвестирования для систем с установленными размерами выплат. Риски аннуитетов определяются зависимостью суммы накопленных пенсионных активов одного получателя от складывающейся на них нормы прибыли в каждый конкретный момент в течение периода дожития получателя и продолжительности этого периода. Это приводит к неравномерности уровня замещения прежнего заработка и соответственно размера получаемого пенсионного дохода в различные периоды получения пенсии, а также привносит известную неопределенность в связи с увеличением срока дожития вследствие улучшения качества жизни по сравнению с актуарно определяемым.

Рассматривая возможности стимулирования, экономического роста, формирования и стабилизации рынков капитала при осуществлении предварительного накопления пенсионных средств, необходимо отметить, что такое предположение может быть верным при соблюдении некоторых условий. Так, увеличение доли накоплений в экономике при формировании и функционировании накопительного механизма может приво-

доть к инвестициям только в случае создания и обеспечения деятельности соответствующей инвестиционной инфраструктуры и институтов, а влияние инвестиций на экономический рост (рост производства) может быть существенным только в условиях создания эффективного экономического механизма и благоприятного инвестиционного климата.

При переходе от действующей распределительной пенсионной системы к накопительной необходимо учесть два основных момента, определяющих саму возможность принятия такого решения. Во-первых, переход к накопительной системе потребует определить цену перехода — сколько стоит сама трансформация в накопительную систему, сопряженная с необходимостью компенсации нынешнему поколению пенсионеров средств, которые отвлекаются в новую систему. Во-вторых, сможет ли накопительная пенсионная система эффективно функционировать в реально складывающихся в республике социально экономических условиях.

Понятие «цена перехода» можно условно разделить на две составляющие: стоимость формирования институтов и инфраструктуры вновь создаваемой накопительной пенсионной системы и объем текущих обязательств, который необходимо обеспечивать как действующим пенсионерам, так и тем возрастным группам, у которых вследствие предпенсионного возраста нет возможности для накопления достаточных средств для выплаты пенсий по накопительному принципу.

В любом случае для выполнения текущих пенсионных обязательств необходимо определить альтернативный вводимой накопительной системе источник финансирования. При этом надо учитывать, что выполнение этих обязательств займет значительный временной промежуток.

В разных странах используются различные подходы решения проблем пенсионной системы, которые условно делятся на структурные изменения действующей системы и реформирование, обусловленное изменением механизма формирования финансовых ресурсов пенсионной системы, введением накопительного принципа финансирования пенсий.

При применении накопительного принципа формирования пенсионных ресурсов проводится параметрическая реформа действующей распределительной системы, что позволяет решать текущие проблемы. К мерам параметрической реформы относятся: освобождение пенсионной системы от расходов, не обусловленных уплатой пенсионных взносов; ликвидация или значительное сокращение льготных пенсий; уменьшение размера пенсии работающим пенсионерам; постепенное повышение пенсионного возраста; изменение механизма индексации пенсий.

Международной организацией труда выработаны рекомендации по созданию современной модели пенсионной системы, которая представляет собой многоуровневую пенсионную систему, функционирующую в соответствии с принципами социального страхования, где в рамках каждого уровня формируются средства на выплату пенсий на основе сочетания распределительного и накопительного принципов. Использование накопительного компонента в пенсионной системе должно осуществляться с учетом социально-экономического развития страны и оценки целесообразности его введения.

В соответствии с Концепцией реформирования системы пенсионного обеспечения предполагается совершенствование отдельных элементов действующей в Республике Беларусь распределительной системы, а также введение накопительного компонента пенсионной системы. Ставится задача, наряду с пенсиями, выплачиваемыми государством, переход на пенсии, основанные на страховых взносах и накопительных принципах, и предоставление более широких возможностей гражданам для индивидуального выбора средств восстановления до приемлемых размеров их дохода, утраченного по причине нетрудоспособности, в связи с инвалидностью, старостью или потерей кормильца.

Применение накопительного компонента на основе капитализации накоплений и их использование в качестве инвестиционных ресурсов способствуют улучшению технической оснащённости производства и повышению производительности труда, а также получению дополнительного дохода от капитала и повышению за счет этого жизненного уровня населения, в том числе и пенсионеров. Кроме того, созданные в рамках накопительной пенсионной системы пенсионные фонды, являющиеся держателями денег и накапливающие в своих портфелях значительные объёмы ценных бумаг, выступают своего рода стабилизатором финансовой системы. В условиях конкуренции пенсионных фондов накопительная система будет способствовать повышению ставок сбережений и развитию финансового рынка страны.

Важной особенностью накопительной пенсионной системы является и то, что создаваемые негосударственные фонды в отличие от страховых компаний функционируют как некоммерческие организации, а поэтому значительная часть полученного фондами инвестиционного дохода предназначается застрахованным гражданам, участникам фонда. В связи с этим при аналогичных размерах пенсий по сравнению с распределительными системами размеры страховых взносов в накопительной системе могут быть существенно ниже. Возможность за счет инвестирования пенсионных накоплений повышать размеры пенсий и снижать тарифы страховых взносов делает привлекательным применение накопительного компонента в пенсионной системе республики.

Л и т е р а т у р а

1. *Барр, Н.* Реформирование пенсионного обеспечения: мифы, правда и варианты выбора пенсионной политики: рабочий докл. МВФ. Бюро МОТ в Москве, 2000 г. / Н. Барр // Социол. вестн. — 2000. — № 1 (3). — С. 67—96.
2. *Волков, А.М.* «Шведский социализм» сегодня / А.В. Волков // Соврем. Европа. — 2003. — № 2. — С. 80—86.
3. *Гильон, К.* Практические аспекты пенсионной реформы. Варианты общей реформы: двенадцать тезисов / К. Гильон; Отд. соц. обеспечения. МВТ. — Женева. — 1997. — С. 2—21.
4. *Куропатенкова, И.Н.* Механизм формирования профессионального пенсионного обеспечения работников отраслей экономики: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05 / И.Н. Куропатенкова. — Минск, 2009. — 135 л.
5. *Ламперт, Х.* Социальная рыночная экономика. Германский путь / Х. Ламперт. — М.: Дело, 1993. — С. 150—152, 182—200.
6. *Роик, В.Д.* Основы социального страхования: организация, экономика и право: учеб. / В.Д. Роик. — М.: РАГС, 2007. — 456 с.

И.А. Лукьянова,

кандидат экономических наук

КУЛЬТУРОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТ РАЗВИТИЯ НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ И ЕЕ РЕФОРМИРОВАНИЕ В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

С институциональной точки зрения культура представляет собой одно из наиболее важных механизмов саморегулирования в обществе. Осведомленность о рамочных культурных условиях может, с одной стороны, оказывать помощь в анализе существующей налоговой политики, а с другой — она может предоставить дополнительную информацию о доступных направлениях совер-