

Пулатова Г.

**РАЗВИТИЕ ПЕНСИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ В СТРАНАХ  
ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА В УСЛОВИЯХ  
ТРАНСФОРМАЦИОННОЙ ЭКОНОМИКИ**

G. Pulatova

**THE DEVELOPMENT OF PENSION PROVISION IN THE COUNTRIES  
THE EURASIAN ECONOMIC UNION IN THE CONDITIONS OF  
TRANSFORMATIONAL ECONOMY**

УДК: 338.67(04)

*Статья посвящена вопросам развития пенсионного обеспечения в странах Евразийского экономического союза прежде всего России и Казахстана. Исторические аспекты показывает, что на сегодня накопительная система Казахстана является передовой. Перед Кыргызстаном стоит задача перехода на новую систему.*

**Ключевые слова:** пенсионное обеспечение, коэффициент, пенсионеры, пенсионная реформа, пенсионный фонд, накопительный элемент.

*The article is devoted to the development of pension provision in the countries of the Eurasian economic Union, primarily Russia and Kazakhstan. Historical aspects shows that the cumulative system of Kazakhstan is the best. Kyrgyzstan is facing a task of transition to the new system.*

**Key words:** pensions, the ratio of pensioners, pension reform, pension Fund funded element.

Исторические аспекты развития пенсионного обеспечения позволяют установить его состояние и перспективы в той или иной стране, место отдельных пенсионных институтов, результативность соответствующих реформ.

Рассмотрим, к примеру, роль института накопительной части трудовой пенсии, который формируется в настоящее время в России. В большинстве случаев основное внимание уделяется финансовой стороне его функционирования. В официальных документах подчеркивается, что финансовый ресурс накопительной пенсионной системы за четыре года (2002-2005) составил около 250 млрд. руб. В 2006 г. и в дальнейшем ожидается существенное приращение объемов данного вида финансовых ресурсов - около 1% ВВП ежегодно.

В то же время публикуется крайне мало аналитических материалов, посвященных оценке эффективности этого института с точки зрения обеспечения пенсионеров, что является его главным критерием. Так, для застрахованных весьма проблематично узнать: какая прибавка к пенсиям будет обеспечена за счет этого компонента пенсионной системы. Результаты экспертных и актуарных исследований широким слоям населения, как правило, недоступны.

Сегодня пенсионное обеспечение не может удовлетворить даже скромные потребительские потребности пожилых. Причем никаких улучшений в обозримом будущем не просматривается. По оценкам ряда авторитетных специалистов, в средне- и

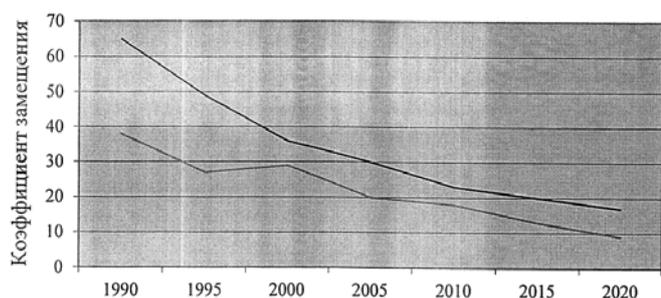
долгосрочной перспективе государственное пенсионное обеспечение будет становиться все менее дееспособным. Это подтверждается статистикой: коэффициент замещения перешел критическую черту в 30% и в дальнейшем продолжит снижение на фоне крайне низкой покупательной способности пенсий. Даже средняя пенсия позволяет приобретать лишь один набор потребительской корзины пенсионера.

Трансформация российской пенсионной системы (начавшаяся с 1 января 2002 г.) в трехкомпонентную модель, сочетающую в себе базовый, страховой и накопительный элементы, не привела к достижению продекларированных реформаторами целей. Создана малопонятная, малопрозрачная и малоэффективная система. Ее нельзя назвать страховой, поскольку она не обеспечивает даже в приемлемой мере увязку страховых взносов и пенсионных выплат. Работники, получающие зарплату, которая превышает среднюю ее величину по стране, могут рассчитывать на пенсию в размере 25-10% (и ниже) их заработной платы.

Важнейшей мерой, с помощью которой ситуацию можно изменить к лучшему, является существенное увеличение ресурсной базы пенсионного страхования. Но при этом возникает вопрос о финансовых источниках. Надежды на дотации из федерального бюджета представляются весьма наивными. Достаточно вспомнить, что на фоне профицита федерального бюджета и значительности ресурсов Стабилизационного фонда размеры бюджетных дотаций ПФР не позволили сохранить размеры пенсий в 2005г. даже на уровне 2004г. Если называть вещи своими именами, то федеральный бюджет не только не возместил в полном объеме выпадающие доходы, он недодал пятую часть тех объемов дотаций, которые требовались для сохранения сложившегося в 2004г. уровня пенсионного обеспечения.

Как показывают расчеты, государство в полном объеме не обеспечивает реализацию пенсионных прав значительной доли пенсионеров, заработная плата которых в период трудовой деятельности была выше средней зарплаты по стране, работники угольной горной, металлургической, нефтяной, газовой и ряда других отраслей (рис.1). Диапазон нереализуемых прав составляет 40-60% от тех объемов страховых сумм, которые были накоплены в течение

трудового периода. В дальнейшем положение будет только ухудшаться (рис. 2).



- Коэффициент замещения в среднем по стране.
- Коэффициент замещения у работников угольной, горно-рудной и металлургической отраслей экономики.

Рис. 1. Динамика коэффициента замещения пенсий и финансовое поле нереализованных прав пенсионеров.

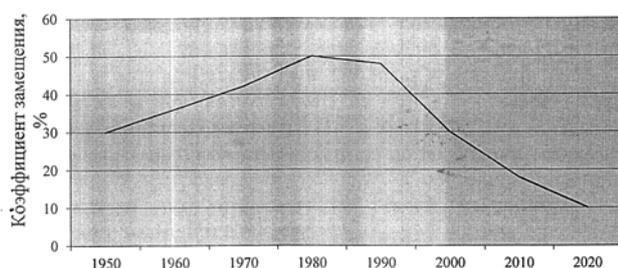


Рис. 2. Динамика коэффициента замещения пенсий в России в 1950-2020 гг.

Таким образом, долгосрочной тенденцией в пенсионном обеспечении России остается снижение коэффициента замещения, что свидетельствует о глубоком кризисе национальной пенсионной системы, преодолеть который возможно лишь путем коренных ее преобразований, а также с помощью государственного регулирования оплаты труда.

Для сравнения: стратегической установкой западноевропейских стран является ориентация на сохранение достигнутого уровня пенсий (принцип выполнения обязательств по ранее заработанным пенсионным правам), что можно проиллюстрировать динамикой стабильно высокого коэффициента замещения на протяжении последних 50 лет и положительными перспективами в течение ближайших 25-30 лет (рис. 3).

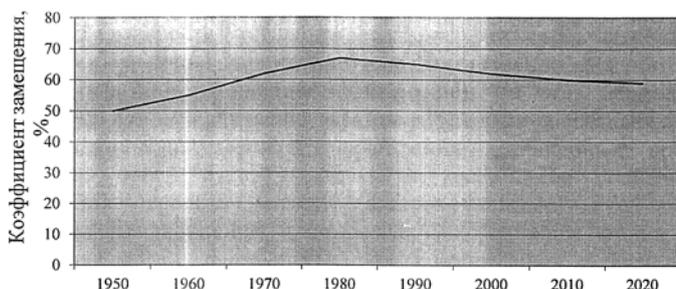


Рис. 3. Динамика коэффициента замещения пенсий в системе обязательного пенсионного страхования в странах Западной Европы в 1950-2020 гг. и прогнозные оценки его измерения.

Каковы причины столь крупных неудач в осуществлении пенсионной реформы? Их несколько. Во-первых, перевод страховых взносов с 2005 г. в налоговый режим (ЕСН) существенно подорвал страховые мотивационные механизмы сбора взносов. Во-вторых, неоправданное с позиций обязательного пенсионного социального страхования отвлечение финансовых ресурсов на базовую (фактически социальную) и на накопительную (для молодых поколений работников) пенсию не обеспечивает возможности в полном объеме выполнять обязательства перед застрахованными.

В-третьих, две вышеуказанные причины не позволили сформировать институт пенсионного страхования, который в состоянии справиться с генеральной задачей по установлению тесной зависимости между величиной пенсии и размером взносов.

Таким образом, пенсионная система России, если рассматривать ее с институциональных позиций, остается крайне чувствительной к воздействиям властных органов. Например, сформированная в результате пенсионной реформы 2001 г. и последующих законодательных изменений пенсионная система приводит к неоправданно завышенному перераспределению ресурсов от работников с высокими уровнями заработной платы в пользу низкодоходных слоев населения.

Коэффициент перераспределения составляет 50 и даже 70% от накапливаемых пенсионных прав, что недопустимо ни с каких позиций. Вместе с тем накопительный механизм практически не предусматривает солидарного перераспределения. Это означает, что надо быть готовым к значительному сокращению доли перераспределения средств для подавляющей части пенсионеров с низкими доходами (60-70% их численности).

Существуют и другие критические оценки результата проведения пенсионной реформы. Их суть можно свести к следующим моментам:

- даже при незначительном превышении темпов роста заработной платы над темпами роста инфляции за 30-45 лет (срок накопления пенсионных прав) размеры накоплений и, соответственно, пенсий будут несоизмерно малы по отношению к возросшей (за этот период) заработной плате - в лучшем случае коэффициент замещения составит 5-6%;

- индивидуальный характер накопления финансовых средств (нестраховой по своей сути) и отказ от механизмов солидарного перераспределения средств между застрахованными существенно повышает риски ненакопления приемлемых по размерам финансовых средств в случаях ранних форм инвалидности работников, значительных периодов учебы, болезни и безработицы, а также при низких размерах заработной платы.

При осуществлении пенсионной реформы в Казахстане государство исходило из принципа минимизации своего участия в расходах на пенсионное

обеспечение. Особенностью казахстанской реформы стало то, что накопительная система была введена в качестве основного (а не дополнительного) элемента нового негосударственного пенсионного обеспечения. Главная сложность на первых ее этапах обуславливалась тяжестью бремени, которое легло на работников и работодателей, необходимостью одновременно обеспечивать сегодняшних пенсионеров и заботиться о будущих.

В соответствии с законодательством страны пенсионная система переходного периода совмещает две схемы финансирования: распределительную - для нынешних пенсионеров, и накопительную (на личных счетах) - для будущих. При этом доля собственных пенсионных накоплений в финансировании пенсий будет постепенно возрастать, и к 2050г. элементы распределительной пенсионной системы будут полностью ликвидированы.

Накопительная система Казахстана в настоящее время состоит из двух частей: государственной и частной (рис. 4).



Рис. 4. Система пенсионного обеспечения Республики Казахстан.

Государственный накопительный пенсионный фонд (ГНПФ) аккумулирует только обязательные пенсионные отчисления и осуществляет пенсионные выплаты получателям в порядке, установленном правительством. По истечении определенного периода времени планируется приватизация ГНПФ; тогда фактически вся пенсионная система будет частной.

Негосударственные накопительные пенсионные фонды - ННПФ (с уставным капиталом не менее 180 млн. тенге) организованы в форме акционерных обществ открытого или закрытого типа. В соот-

ветствии с законом "О пенсионном обеспечении в РК" ННПФ являются центральным звеном в пенсионной системе. Они организуют работу с населением, заключают пенсионные договоры с вкладчиками, ведут индивидуальный учет пенсионных взносов и начислений инвестиционного дохода. Любой такой фонд получает комиссионные вознаграждения за свою деятельность, отчитывается перед вкладчиками и государственными органами, проводит разъяснительную работу среди населения, рассматривает жалобы и заявления вкладчиков, решает вопросы в связи с их выездом за рубеж или смертью.

Введение новой пенсионной системы сопровождалось непопулярными мерами. Постепенно (начиная с 1 января 1998г.) увеличивался пенсионный возраст на 1 июля 2002 г. он составил 62 года у мужчин и 58 лет - у женщин. Тогда же были ликвидированы все льготные пенсии, которые сохранялись с советских времен.

На рынок пенсионных услуг был представлен 16 накопительных пенсионных фондов, из которых 13 - негосударственные, 2 - корпоративные («Казахмыс» и «Philip Morns») плюс ГНПФ. Их средствами распоряжаются семь компаний по управлению пенсионными активами (КУПА). Во всех областях действует более 60 филиалов и представительств и свыше 130 агентских пунктов. В настоящее время казахстанский парламент рассматривает поправки в закон, которые дают фондам право самим управлять собранными пенсионными средствами.

Количество вкладчиков достигло 4,76 млн. человек, из которых 54% доверили свои пенсионные накопления ННПФ. Объем пенсионных накоплений составил 200,4 млрд. тенге (около 1 млрд. 318 млн. долл.). Инвестировано 187,3 млрд. тенге, или 93,4% пенсионных активов.

В начале реформирования пенсионной системы (1998г.) предполагалось, что активы пенсионных фондов будут способствовать развитию рынков капитала республики (в частности, рынка корпоративных ценных бумаг). Однако по результатам первого года реформы 99,3% активов были вложены в те или иные государственные ценные бумаги, а именно евро облигации - 15,5%, кратко-, средне- и долгосрочные ценные бумаги Министерства финансов - 81,8%, Национального банка 2%. Других направлений для инвестиций пенсионных фондов просто не было, ибо фондовый рынок в стране отсутствовал, а покупать ценные бумаги иностранных эмитентов было запрещено. Сложилась парадоксальная ситуация, когда из-за огромного спроса на облигации Казахстана, доходность по ним была меньше, чем по облигациям США с аналогичной датой погашения. Сейчас доля государственных ценных бумаг существенно снизилась и составляет у ГНПФ около 70%. Компании по управлению пенсионными активами в соответствии с законодательством могут их инвестировать в следующих мерах:

- государственные ценные бумаги – не менее 40%;
- муниципальные ценные бумаги – не более 5%;
- ценные бумаги, выпущенные международными банками, не более 10%;
- корпоративные акции – не более 30%;
- корпоративные облигации – не более 5%;
- банковские депозиты – не более 20%;
- иностранные корпоративные ценные бумаги - не более 10%;
- ценные бумаги, эмитированные международными финансовыми организациями, - не более 10%.

Иными словами, финансовые инструменты, применяемые при инвестировании пенсионных фондов, так же как и их процентное соотношение, четко определены. Парламент в настоящее время рассматривает пакет изменений в пенсионное законодательство и некоторые из указанных лимитов, возможно, будут пересмотрены.

За 2001г. общая сумма чистых пенсионных активов (сумма пенсионных активов за вычетом обязательств по начисленным комиссионным вознаграждениям, кредиторской задолженности по пенсионным выплатам) составила 112 млрд. 649,4 млн. тенге (около 777 млн. долл.), из которых 39% - пенсионные активы ГНПФ. Рост чистых пенсионных активов -74,6%. По результатам инвестирования этих средств общий начисленный инвестиционный доход 35,98 млрд. тенге, или 31,9% всей суммы пенсионных активов. Номинальная доходность пенсионных активов накопительных пенсионных фондов в течение последних лет была выше темпов инфляции, девальвации и средневзвешенных ставок по депозитам.

Доля расходов на управление пенсионными активами зафиксирована законодательно и составляет 1% - от взносов (из отчисляемых вкладчиком 10% заработной платы фонд сразу изымает 1% на управление), 10% - от инвестиционного дохода (эта величина делится между пенсионным фондом и КУПА по договоренности).

В 1998г. ННПФ и КУПА делили свою долю инвестиционного дохода практически пополам, но с течением времени доля КУПА снизилась до 20-30%.

Одновременно с заключением договора с КУПА пенсионный фонд должен заключить договор с банком-кастодианом, который будет технически обслуживать все операции данного пенсионного фонда. Функции этого банка заключаются в ведении учета всех операций по аккумулированию пенсионных активов, их размещению, получению инвестиционного дохода, а также в информировании фонда о состоянии его счетов и деятельности КУПА. При этом банк осуществляет контроль за целевым использованием средств и соблюдением лимитов инвестирования.

На 1 апреля 2002 г. сумма фактических накоплений в среднем на одного вкладчика ННПФ составила 53,5 тыс. тенге (порядка 350 долл.), а вкладчика ГНПФ - 28,6 тыс. тенге (188 долл.), то есть почти в 2 раза меньше. По накопительной пенсионной системе средняя сумма фактических накоплений за 4 года и 3 месяца в целом составила 42,1 тыс. тенге, или около 10 тыс. тенге в год.

Главной причиной столь скромного размера накоплений является низкий уровень заработной платы наемных работников и задолженность предприятий по пенсионным взносам (25 млрд. тенге). Отмечены случаи, когда на предприятиях при начислении и выплате заработной платы лишь формально удерживают 10% обязательных пенсионных взносов: их не перечисляют в пенсионный фонд, а используют в своих целях. Механизма контроля за своевременным перечислением средств в пенсионные фонды не существует; каких-либо санкций - тоже. Прецедентов обращения вкладчиков в суд либо не было вовсе, либо они не известны общественности.

Обязательного информирования вкладчиков о состоянии их пенсионных счетов не предусмотрено, хотя официально по запросу вкладчика фонд обязан предоставить всю необходимую информацию (дважды в год - бесплатно, а затем - за символическую плату). Лишь некоторые пенсионные фонды в конце года рассылают вкладчикам данные о состоянии их пенсионных накоплений.

Законодательно не отрегулирован процесс конвертации накоплений в аннуитет и порядок осуществления выплат. В пенсионных договорах не указываются финансовые обязательства того или иного фонда; вкладчик не знает, какой конкретно размер пенсии (процент заработной платы) он будет получать при выходе на заслуженный отдых. В лучшем случае ограничиваются общим заявлением, что «размер пенсии зависит от величины накопленных сумм». Поэтому нередко можно встретить утверждение, что вся реформа свелась, по существу, к организации персонифицированного учета пенсионных накоплений и инвестиционного дохода.

Основанием для получения по закону своих пенсионных накоплений (помимо достижения пенсионного возраста), является выезд гражданина за рубеж на постоянное место жительства. При общем недоверии к системе, отсутствии четкого механизма выплат и коррумпированности государственных органов многие граждане оформляют фальшивые документы об отъезде на ПМЖ, изымают свои накопления, а затем начинают все с «чистого листа» в новом фонде.

С начала реформы новой накопительной пенсионной системой охвачено 4,76 млн. человек, или около 60% экономически активного населения. Самозанятые граждане в пенсионную систему не включены. Среди тех, кто платит взносы, уровень собираемости крайне низок: лишь 30% юридических

и физических лиц-участников накопительных систем постоянно и в полном размере делают пенсионные взносы. Мелкие предприниматели всячески уклоняются от выплат.

Существует также проблема недобросовестной конкуренции между фондами. Поскольку практически все вкладчики уже «распределены» между фондами, увеличить количество собственных клиентов фонд может, только «перетянув» их у своих конкурентов. Менеджеры пенсионных фондов нередко пользуются личными связями, знакомствами с руководителями крупных компаний и, уговорив их, «приобретают» вкладчиков, которых ни о чем не спрашивают, а лишь «корректно уведомляют» о смене фонда. Значительная часть населения в результате не знает, где хранятся деньги, не говоря уже о величине своих накоплений.

Таким образом, наиболее серьезные проблемы накопительной пенсионной системы Казахстана состоят в следующем:

- пробелы в существующем пенсионном, законодательстве (а именно: неопределенность механизма будущих выплат, отсутствие контроля за своевременным перечислением средств в пенсионные фонды);
- неразвитость национального фондового рынка, а значит, отсутствие возможности вкладывать пенсионные активы в реальный сектор экономики;
- финансовые махинации при перечислении средств в пенсионные фонды;
- наличие "потерянных клиентов" в связи с оформлением их фиктивных выездов за рубеж на постоянное местожительство;
- недостаточный охват работающего населения относительно действующих правил функционирования существующей накопительной пенсионной системы.

Рецензент: д.э.н., профессор Джумабаев К.Дж.