

Оценка функций пенсионной системы

© 2011 Н.Н. Абакумова

кандидат экономических наук

© 2011 А.С. Волкова

Новосибирский государственный университет экономики и управления

E-mail: nadabak@mail.ru, Anna870@mail.ru

В статье рассмотрен функциональный подход к оценке пенсионной системы регионов. Представлены показатели, отражающие функции пенсионной системы. Дана оценка отдельных функций пенсионной системы в Новосибирской и Иркутской областях.

Ключевые слова: пенсионная система, функции пенсионной системы, показатели оценки функций пенсионной системы, проблемы пенсионной системы в регионах.

Реализуемая в настоящее время политика в отношении пенсионной системы не учитывает специфики и остроты региональных проблем, которые могут значительно различаться. На сегодня нет методик, которая позволяла бы комплексно проводить оценку пенсионной системы, в том числе на региональном уровне. В качестве подхода по выявлению направлений совершенствования пенсионной системы на уровне отдельных регионов может быть использован функциональный подход, а именно оценка функций пенсионной системы по определенным показателям.

Сущность любой системы заключается в ее функциях, а эффективность функционирования системы во многом зависит от правильности определения и условий реализации функций. Функция пенсионной системы рассматривается нами как деятельность, имеющая своей целью реализовать ту или иную роль в обществе.

Функции пенсионной системы следует рассматривать в комплексе, как все возможные направления деятельности пенсионной системы. Реализация этих функций должна способствовать достижению цели всей пенсионной системы - обеспечения нормального уровня жизни всем категориям пенсионеров. В научной среде нет единства формулировок и нет определенности в том, какие же функции выполняет государственная пенсионная система. На наш взгляд, функции пенсионной системы должны представлять собой комбинацию из функций пенсионного страхования, пенсионного обеспечения, негосударственного пенсионного страхования. Результаты систематизации научной информации позволили представить следующую классификацию функций пенсионной системы: производственная, социальная, перераспределительная, стимулирующая, политическая. Указанный перечень охватывает не все направления деятельности пенсионной системы.

Учитывая, что функции могут быть открыто провозглашенными и латентными, можно сказать, что все перечисленные ранее функции пенсионной системы относятся к явным, совпадающим с открыто провозглашенными целями и задачами пенсионной системы. Однако рассмотренные функции не учитывают влияния пенсионной системы на рынок труда и социальный статус пенсионера. Поэтому в качестве латентных функций нами рассматриваются регулирующая и статусная. Выделение этих функций важно в связи с тем, что пенсионная система имеет возможность прямо и косвенно регулировать выход на рынок труда работников старших возрастных категорий. Прямое регулирование достигается через установление общепринятого возраста выхода на пенсию, условия и списки работников, имеющих право на досрочную пенсию. Косвенное регулирование достигается путем различных программ, стимулирующих к более раннему или более позднему выходу на пенсию, а также за счет соотношения размеров пенсии и заработной платы. Таким образом, изменение размеров пенсии и введение государственных стимулирующих программ сказывается на сроках пребывания работников на рынке труда.

Статусная функция предполагает соответствие положения пенсионера тому статусу, который он занимал по должности и размеру заработной платы до выхода на пенсию. Это место пенсионера по отношению к другим пенсионерам как по горизонтали, так и по вертикали. Данная функция во многом выступает следствием реализации стимулирующей функции. Дело в том, что после выхода на пенсию большинство пенсионеров теряет тот статус, который у них был по уровню дохода в период трудовой деятельности.

В процессе функционирования такого социального института, как пенсионная система, важна оценка его деятельности в виде какой-либо сис-

темы показателей. В настоящее время не существует комплексной системы показателей для оценки деятельности пенсионной системы, хотя отдельные показатели, такие как коэффициент замещения, соотношение средней пенсии с прожиточным минимумом, широко используются при оценке пенсионной системы. Мы предлагаем систему показателей, по которым можно оценить реализацию каждой функции пенсионной системы. Часть из них являются авторскими, в том числе: соотношение среднего размера назначенной пенсии с минимальным потребительским бюджетом пенсионера; удельный вес задолженности по страховым взносам на обязатель-

ное пенсионное страхование в суммарном фонде оплаты труда, коэффициент дифференциации размеров пенсии.

Предложенная система показателей позволяет выявить степень реализации функций пенсионной системы. Используя данную систему показателей, можно выявить динамику реализации функций пенсионной системы, как на общероссийском уровне, так и на уровне регионов, в сравнении с общероссийским уровнем, а также сравнивать регионы между собой. Тем самым появляется возможность осуществлять мониторинг состояния пенсионной системы (в табл. 1 приведены 4 функции из 7).

Таблица 1. Показатели оценки функций пенсионной системы

№ п/п	Функция	Показатель	Способ расчета
1	Воспроизводственная	Соотношение среднего размера назначенной пенсии с величиной прожиточного минимума пенсионера	$= \frac{СРП}{ПМ}$, где <i>СРП</i> - средний размер назначенной пенсии; <i>ПМ</i> - прожиточный минимум пенсионера
2	Социальная	Соотношение среднего размера назначенной пенсии с минимальным потребительским бюджетом пенсионера;	$= \frac{СРП}{МПБ}$, где <i>МПБ</i> - минимальный потребительский бюджет пенсионера
3	Перераспределительная	Дефицит бюджета ПФР Удельный вес задолженности по страховым взносам на обязательное пенсионное страхование в суммарном фонде оплаты труда Удельный вес пенсионеров, получающих досрочную пенсию, в общей численности пенсионеров Доля выплат пенсионерам, получающим досрочные пенсии, в общем объеме выплаты пенсий	Для ПФР в целом: анализ ФЗ "Об исполнении бюджета ПФР" Для регионов: $= \frac{1 - ОБ}{100\%}$, где <i>ОБ</i> - обеспеченность расходов регионального отделения ПФР на выплату страховой части трудовой пенсии $= \frac{ЗСВ}{3 \cdot СЗП \cdot 12мес}$, где <i>ЗСВ</i> - задолженность по страховым взносам; <i>З</i> - численность занятых в экономике; <i>СЗП</i> - средняя заработная плата $= \frac{ЧД}{ЧП}$, где <i>ЧД</i> - численность получающих пенсии досрочно; <i>ЧП</i> - общая численность пенсионеров $= \frac{ВД}{СВП}$, где <i>ВД</i> - выплаты получающим пенсии досрочно; <i>СВП</i> - суммарные затраты на выплату пенсий
4	Стимулирующая	Коэффициент замещения утраченного заработка Доля участников негосударственных пенсионных фондов в общей численности экономически активного населения	$= \frac{СРП}{СЗП}$, где <i>СРП</i> - средний размер назначенной пенсии; <i>СЗП</i> - среднемесячная номинальная начисленная заработная плата $= \frac{УНПФ}{ЭАН}$, где <i>УНПФ</i> - численность участников НПФ; <i>ЭАН</i> - численность экономически активного населения

На основе предложенной системы показателей нами разработана методика анализа оценки функций пенсионной системы на региональном уровне. Методические рекомендации дают инструмент, позволяющий комплексно оценить функции пенсионной системы, выявить тенденции их развития и определить проблемы, препятствующие наилучшей реализации функций пенсионной системы.

Данная методика предусматривает 6 этапов: сбор первичной статистической информации, расчет показателей, сопоставление показателей по функциям пенсионной системы в динамике, оценка функций пенсионной системы на региональном уровне, обобщение результатов анализа, выводы и рекомендации.

Методика была апробирована на примере отделений пенсионной системы ряда регионов. В статье приведен сравнительный анализ по Новосибирской и Иркутской областям. Анализ показал следующее. Воспроизводственная функция пенсионной системы отражает удовлетворение минимальных потребностей нетрудоспособного населения путем обеспечения минимальных стандартов жизни. Оценивать эту функцию предлагается через достаточно распространенный показатель - соотношение среднего размера назначенной пенсии с прожиточным минимумом пенсионера (см. табл. 2).

Наиболее объективный способ расчета реального дефицита бюджета Пенсионного фонда России возможен путем анализа приложения "Доходы бюджета Пенсионного фонда" к федеральному закону "Об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации", а именно выделением строки "Средства федерального бюджета, передаваемые Пенсионному фонду Российской Федерации на покрытие дефицита бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации". Это позволяет избежать ошибок учета средств, направляемых федеральным бюджетом на выполнение своих прямых обязательств, не связанных с выплатами страхового характера. Средства в этой строке отражают реальный дефицит средств на выплату страховой части трудовой пенсии в рамках субсидиарной ответственности государства по обязательствам Пенсионного фонда России (ПФР) перед застрахованными лицами в соответствии со ст. 5 федерального закона от 15 декабря 2001 г. № 167-ФЗ "Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации".

Дефицит бюджета отделений ПФР по регионам определялся нами, как разность единицы и величины обеспеченности расходов на выплату страховой части трудовой пенсии в Отделении ПФР в долях (см. табл. 3).

Таблица 2. Соотношение среднего размера назначенной пенсии и прожиточного минимума пенсионера в России, Новосибирской, Иркутской областях в 2005–2010 гг. (на конец года)

Показатели	2006	2007	2008	2009	2010
1. Отношение среднего размера назначенной пенсии к прожиточному минимуму пенсионера в России	1,04	1,2	1,25	1,51	1,65
2. Отношение среднего размера назначенной пенсии к прожиточному минимуму пенсионера в НСО	0,96	1,07	1,15	1,42	1,58
3. Отношение среднего размера назначенной пенсии к прожиточному минимуму пенсионера в Иркутской области	1,11	1,24	1,26	1,57	1,75

Источник. Расчеты авторов на основе данных официального сайта Росстата. URL: <http://www.gks.ru>.

Коэффициенты соотношений показывают, что воспроизводственная функция по критерию прожиточного минимума в Иркутской области выполняется на более высоком уровне, чем в Новосибирской области и в среднем по стране. Однако сам критерий - прожиточный минимум - слишком низок для объективной оценки воспроизводственной функции.

Размер пенсий во многом определяется перераспределительной функцией. Оценивать перераспределительную функцию предлагается через ряд показателей, в том числе через дефицит бюджета Пенсионного фонда.

Данные по дефициту бюджета указывают на то, что в регионах дефицит бюджета растет более высокими темпами, чем темпы роста дефицита бюджета всего Пенсионного фонда России. Прирост дефицита бюджета ПФР в 2011 г. по сравнению с 2010 г. в целом по России составил около 45 %, в то время как по Новосибирской области прирост дефицита бюджета составил более 60 %, по Иркутской области - 64 %. Приведенные факты свидетельствуют о несбалансированности бюджетов отделений ПФР в указанных областях.

Для характеристики перераспределительной функции пенсионной системы также важен удель-

Таблица 3. Дефицит бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации в 2005–2010 гг. и дефициты бюджетов отделений ПФР по Новосибирской и по Иркутской областям в 2005–2010 гг.

Показатели	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Доля дефицита в общей сумме расходов на финансирование выплат населению пенсий, пособий	0,02	0,03	0	0,09	0,14	0,31
Дефицит бюджета Отделения ПФР по Новосибирской области	0,13	0,03	-0,11	-0,02	0,25	0,41
Дефицит бюджета Отделения ПФР по Иркутской области	0,09	0,05	0,01	0,14	0,37	0,57

Источник. Расчеты авторов на основе данных отделений ПФР и федерального закона "Об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации".

ный вес задолженности по страховым взносам в суммарных средних затратах на выплату пенсий в год и удельный вес задолженности по страховым взносам в суммарном фонде оплаты труда. Анализ динамики этих показателей не выявил существенных отклонений от среднего для России уровня в обеих областях. Наоборот, собираемость страховых взносов в рассматриваемых регионах находится на чуть более высоком уровне, чем в целом по стране.

Следующий показатель оценки перераспределительной функции - это нагрузка на бюджет Пенсионного фонда получающими пенсии досрочно. Приведенные данные показывают, что доля получающих пенсии досрочно в Новосибирской области значительно ниже, чем в среднем по России, а в Иркутской области, напротив, значительно выше, и наблюдается динамика роста этой категории пенсионеров в общей численности пенсионеров.

Таким образом, оценка перераспределительной функции пенсионной системы в рассматриваемых регионах неоднозначна. Сбор страховых взносов не является причиной несбалансированности бюджетов отделений, так как по показателю удельного веса задолженности по страховым взносам в суммарном фонде оплаты труда регионы выглядят достойно на общероссийском уровне. Несбалансированность бюджета Отделения ПФР по Иркутской области может быть связана с высокой долей досрочно получающих пенсии в общей численности пенсионеров.

Не менее важной является стимулирующая функция пенсионной системы. Именно она обеспечивает связь результатов трудовой деятельности с будущей пенсией. Оценивать эту функцию предлагается через соотношение среднего размера назначенной пенсии и среднего размера номинальной заработной платы и через долю участников негосударственных пенсионных фондов в общей численности экономически активного населения. Анализ динамики показателей отношений среднего размера назначенной пенсии к среднему размеру номинальной заработной платы по обла-

стям и России в целом не выявил серьезных отклонений, хотя и не является достаточно высоким. Как известно, одно из перспективных направлений развития пенсионной системы - это формирование негосударственных пенсионных фондов. Доля участников негосударственных пенсионных фондов в общей численности экономически активного населения в 2005-2010 гг. составляла около 9 % в целом по России, 4-9 % в Новосибирской области, 2-3 % в Иркутской области. Таким образом, при примерно равном показателе коэффициента замещения в регионах наблюдается отставание от общероссийского уровня по показателю участвующих в негосударственном пенсионном секторе, особенно в Иркутской области. Крайне низкие показатели участия населения в негосударственных пенсионных фондах могут говорить о том, что работники не доверяют системе негосударственного страхования.

Оценка политической функции пенсионной системы отражает согласование интересов нетрудоспособных членов общества и тех, кто создает материальные блага. В целом демографическая ситуация по соотношению людей пожилого возраста и молодежи в Иркутской области более благоприятна, чем в Новосибирской области и в целом по стране. Однако высокая доля получающих пенсии досрочно приводит и к высокому показателю нагрузки пенсионерами работающего населения, что может создавать определенную социальную напряженность.

Регулирующая функция пенсионной системы связана с возможностью прямо или косвенно влиять на выход на рынок труда работников старших возрастов, а оценить ее можно через долю работающих пенсионеров. В Иркутской области в 2010 г. доля работающих пенсионеров составляла 33 %, что выше, чем в Новосибирской области (31 %) и в России (30 %). Последнее обстоятельство связано с тем, что большая часть получающих пенсии досрочно и вышедших на пенсию продолжают работать.

Результаты оценки функций пенсионной системы представлены на рисунке. Итак, пока-

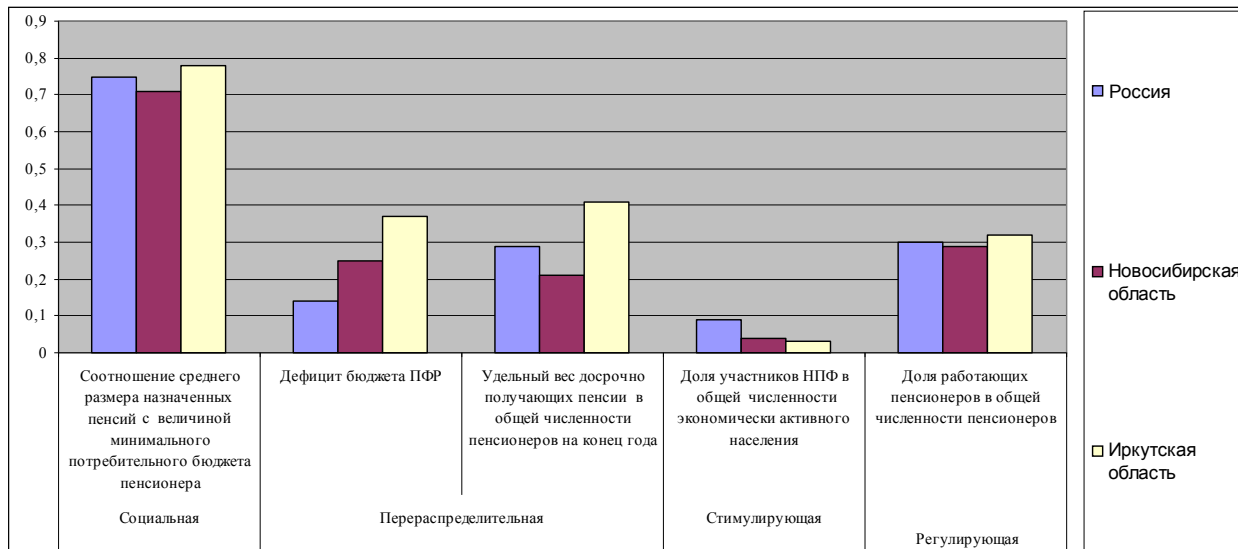


Рис. Показатели функций пенсионной системы Новосибирской и Иркутской областей в сравнении с РФ в 2010 г.

затели воспроизводственной и социальной функций пенсионной системы в Иркутской области находятся на более высоком уровне, чем в Новосибирской области и России в целом (см. рисунок). Перераспределительная функция в Иркутской области имеет более низкие оценки, чем в Новосибирской области и России в целом, что находит свое отражение в серьезной несбалансированности бюджета Иркутского Отделения ПФР. Первопричиной возникающих затруднений является высокая доля в Иркутской области получающих пенсии досрочно. Стимулирующая функция в Иркутской области также реализуется слабее. Лишь 3% экономически активного населения охвачено негосударственными пенсионными фондами.

При оценке регулирующей функции выявлена относительно большая доля работающих пенсионеров при относительно высокой степени реализации воспроизводственной и социальной функций пенсионной системы в Иркутской области. Это позволяет сделать предположение, что среди досрочно получающих пенсии можно выделить категории пенсионеров, реально не утративших трудоспособность.

Исходя из вышеизложенного видно, что приоритеты регулирования пенсионной системы различаются по областям и связаны с разработкой законодательной базы досрочного пенсионного

обеспечения граждан России, с разработкой обязательных профессиональных пенсионных систем, повышением социальной ответственности работодателей. Еще одно направление – развитие негосударственных пенсионных фондов (НПФ). Их развитию должны способствовать разнообразные льготы для работников и работодателей, участников НПФ, создание системы страхования пенсионных накоплений, акции по повышению финансовой грамотности населения и привлекательности негосударственных пенсионных услуг. На реализацию отдельных функций могут оказывать влияние и местные власти, например, на объем страховых взносов, на развитие негосударственных пенсионных фондов в рамках социального партнерства. Таким образом, проведенное исследование показало, что для наиболее полной реализации функций пенсионной системы необходимо совместное участие законодательной и исполнительной властей как на федеральном, так и на региональном уровне.

1. Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации: федер. закон от 15 дек. 2011 г. □ 167-ФЗ. URL: http://www.pfrf.ru/pfr_status/620.html.

2. Об исполнении бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации: федер. закон от 6 окт. 2011 г. □ 268-ФЗ. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/12090474>.

Поступила в редакцию 07.11.2011 г.