

## ФИНАНСОВАЯ ЭФФЕКТИВНОСТЬ И РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬ ОБЯЗАТЕЛЬНОГО ПЕНСИОННОГО СТРАХОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© 2010 Е.Н. Валиева, Н.М. Тюрин\*

**Ключевые слова:** эффективность государственных финансов, обязательное пенсионное страхование, методика оценки экономической эффективности обязательного пенсионного страхования, финансовая устойчивость пенсионной системы, результативность обязательного пенсионного страхования в РФ.

Анализируется эффективность обязательного пенсионного страхования в Российской Федерации. Обоснована методика оценки экономической и социальной эффективности пенсионного страхования. Представлена динамика показателей экономической эффективности и результативности обязательного пенсионного страхования за период 1995-2009 гг.

Основной целью пенсионной реформы в РФ является повышение уровня пенсионного обеспечения населения. Для достижения этой цели потребовалось осуществить ряд преобразований, среди которых можно выделить три главных.

1. Изменена институциональная сущность пенсионной системы: разделены элементы государственного пенсионного обеспечения и обязательное пенсионное страхование, принципиально изменена внутренняя структура трудовой пенсии, которая представлена страховой (ее минимальный уровень гарантирован государством) и накопительной (персонифицированной) частями.

2. Законодательно определены финансовые отношения бюджета ПФР с федеральным бюджетом, закреплена субсидиарная ответственность федерального бюджета по обязательствам ПФР, что позволяет обеспечить бездефицитное финансирование пенсий.

3. Изменены порядок и условия формирования пенсионных прав застрахованных лиц и расчета размера трудовой пенсии (пенсионная формула).

Совершенствование обязательного пенсионного страхования продолжает оставаться актуальной задачей государственно-финансовой политики РФ. Развитие пенсионной системы, которая представляет собой один из наиболее сложных (если не самый сложный) объект государственного управления в современном обществе, зависит от комплекса фак-

торов. В качестве ориентиров развития пенсионной системы используются четыре группы факторов:

♦ макроэкономические факторы: темпы роста ВВП и доля фонда оплаты труда в ВВП, уровень заработной платы (дохода) лиц уплачивающих взносы, индексы роста потребительских цен (инфляции), количественные характеристики состояния рынка труда и др.;

♦ демографические факторы: рождаемость, смертность, продолжительность жизни, половозрастная структура населения;

♦ социально-трудовые факторы: ситуация на рынке труда, период трудовой активности и перерывы в стаже, величина прожиточного минимума и др.

♦ собственно пенсионные факторы: правовые требования к условиям выхода на пенсию (пенсионные схемы и пенсионные программы), исторически сложившаяся организационная структура пенсионной системы и т.п.

Для выработки и экономического обоснования предложений по развитию обязательного пенсионного страхования, необходимо оценивать эффективность его функционирования с учетом следующих принципов:

1) полная текущая финансовая обеспеченность накопленных государственных пенсионных обязательств и долгосрочная устойчивость бюджета ПФР;

2) государственная гарантия обеспечения минимального уровня замещения дохода (за-

\* Валиева Елизавета Николаевна, доктор экономических наук, профессор Самарского государственного экономического университета; Тюрин Николай Михайлович, аспирант Самарского государственного экономического университета. E-mail: fkr@sseu.ru.

работка), утраченного застрахованным в ПФР лицом;

3) обеспечение всем получателям трудовых (страховых) пенсий минимального прожиточного уровня.

Обеспечение функционирования системы обязательного пенсионного страхования возложено на страховщика - ПФР, который является государственным финансово-кредитным учреждением и действует в соответствии с принципами бюджетной системы в рамках процессов, определенных бюджетным кодексом РФ. Среди основных принципов бюджетной системы России заявлены "эффективность" и экономность расходования бюджетных средств, необходимость достижения при составлении и исполнении бюджетов заданных результатов с использованием наименьшего объема средств или достижения наилучшего результата с использованием определенного бюджетом объема средств<sup>1</sup>. Функционирование системы обязательного пенсионного страхования должно в полной мере определяться данным принципом.

В Бюджетном послании на 2010 г. отмечается необходимость "перейти к режиму жесткой экономии бюджетных средств, предполагающему достижение максимально возможного мультипликативного экономического и социального эффекта от каждого бюджетного рубля. Необходимо четко определить приоритеты и цели использования бюджетных средств, проведя подробную и внимательную инвентаризацию бюджетных расходов в целях исключения не обязательных в текущей ситуации затрат. При принятии решений о финансировании, должен быть ясно определен ожидаемый эффект и установлены индикаторы, позволяющие отслеживать его достижение. Целесообразно в максимальной степени реализовать программно-целевой принцип планирования и исполнения бюджета".

Контроль за целевым расходованием бюджетных средств необходимо сопровождаться содержательным анализом достигнутых результатов. Планируется с 2012 г. значительную часть федерального бюджета разрабатывать и утверждать в виде комплекса долгосрочных государственных программ. Таким образом, разработка систем критериев (показателей) экономической эффектив-

ности и социальной эффективности (результативности) системы обязательного пенсионного страхования является приоритетным направлением государственной финансовой политики.

Существует мнение ученого сообщества, что сама постановка вопроса об эффективности государственных финансов есть следствие влияния на государство рыночных отношений. С этим можно согласиться, подчеркивая, что это лишь влияние, но ни как не переход государства на рыночные отношения со своими гражданами<sup>2</sup>.

Однако уже первые попытки приспособить достижения корпорации к государственному финансированию быстро выяснили большую сложность проблемы эффективности бюджета и невозможность ее решения простым переносом методов корпоративного планирования в сферу распределения бюджетных средств. Прежде всего, стала наглядной неприменимость главного критерия корпорации - прибыли. Поскольку государство предоставляет бесплатные общественные блага, то и невозможно измерить эффективность этого предоставления прибылью. Но это было только началом "разочарования". Стало ясно, что не только прибыль не применима, но и вообще отсутствует единый показатель эффективности бюджетных расходов и поэтому прямого сопоставления эффективности разных направлений бюджетного финансирования в общем случае сделать невозможно.

Это происходит потому, что эффективность государственных финансов, в том числе ОПС, не сводится к чисто экономическим показателям (прибыль, затраты), она - более широкое понятие, включающее в себя помимо экономических, также социальные и политические оценки. Взаимодействие этих факторов происходит в комплексе, мера влияния каждого из них подвижна в зависимости от конкретных обстоятельств.

Здесь проявляется еще одно важное различие в определении эффективности в государственных финансах и в корпоративных финансах. На уровне предприятия, показатель (критерий) эффективности, как правило, один (прибыль), что соответствует и математическому моделированию деятельности предприятия, в которой оптимизируется какой-то один параметр. Эффективность государственных

финансов определяется не единственным, но многими показателями, которые должны представлять собой систему, а не беспорядочный набор характеристик, пусть и очень важных, но не согласованных между собой. Кроме того, точность расчетов эффективности бюджетов и государственных внебюджетных фондов значительно уступает точности определения эффективности корпоративной деятельности в силу большей масштабности и комплексности оцениваемого объекта.

Проблема эффективности бюджетных расходов заключается в определении качественных результатов финансирования, а также в их измерении и сопоставлении с суммой затрат. Ведь элементарная схема определения эффективности в экономической сфере всегда предполагает сопоставление затрат и результатов в денежном выражении. Результат можно представить и в натуральных единицах, но сфера применения таких показателей уже более ограничена по сравнению с денежными. Важным аспектом оценки показателей эффективности является рассмотрение их в динамике, так как это определяет тенденцию развития исследуемых социально-экономических процессов.

Спецификой определения бюджетной эффективности, является некоторая неопределенность результата бюджетных расходов, например, пособия по безработице должны не только облегчать положения безработного, но и стимулировать поиск работы и прямолинейное утверждение, что чем они выше, тем легче для общества, видимо, не верно. Даже помощь многодетным семьям не имеет однозначного истолкования по своим конечным результатам. По опыту других стран известно, что денежные пособия на детей часто тратятся не на детей, а на другие нужды, которые главы семей считают более важными. Чтобы получить полную картину последствий от этих выплат, нужны социологические обследования и поиск эмпирических закономерностей.

Из этого следует простой вывод, что результат даже самых однозначно ориентированных бюджетных расходов не всегда может быть охарактеризован каким-то единственным безукоризненным показателем. Почти каждый бюджетный расход имеет целый "веер" последствий и расчет эффектив-

ности должен это учитывать. Расчет эффективности может быть много вариантным, учитывающим "особенности" результата. Показатели эффективности бюджетных расходов связаны с мерой удовлетворения потребностей населения в специфических общественных услугах, именно по этому в их оценке всегда присутствует социальные и политические элементы, а не только уровень затрат на какой-то, пусть даже вполне определимый, результат.

Российские ученые, основываясь на разработанных экономической теорией критериях относительной эффективности социально-экономических процессов и явлений (Калдора-Хикса, Скитовски, Литтла), обосновывают методики оценки эффективности государственных социальных институтов, в том числе обязательного пенсионного страхования применительно к отечественной практике<sup>3</sup>. Экономическую эффективность обязательного пенсионного страхования предлагается оценивать тремя показателями: полученные доходы на один рубль трансакционных издержек, пенсионные выплаты на один рубль трансакционных издержек, размер денежных потоков, обусловленный деятельностью страховщиков (ПФР), на один рубль трансакционных издержек.

Другие авторы в основу эффективности системы пенсионного страхования полагают ее финансовую устойчивость<sup>4</sup>. Методологический подход сводится к следующему. Финансовая устойчивость системы ПФР находится под влиянием организационных, правовых, управленческих и других воздействий, и характеризуется количественными показателями. Пенсионный фонд РФ, располагающий значительными целевыми финансовыми ресурсами, должен функционировать в устойчивом режиме, так как особенностью государственной пенсионной системы является обязательное выполнение пенсионных обязательств.

Финансовая устойчивость пенсионной системы зависит от финансовой устойчивости составных частей системы по доходам и расходам. Одной из составных частей финансовой устойчивости ПФР является текущее ежемесячное соответствие доходов ПФР ежемесячным расходам по выплате пенсий и других выплат, а так же их соответствие в долгосроч-

ном периоде в условиях непрерывного роста обязательств пенсионной системы.

Кроме перечисленных признаков устойчивости пенсионной системы, указывается на необходимость соответствия объема и целевой направленности финансовых ресурсов объему и структуре текущих и долгосрочных обязательств пенсионной системы. Однако формул расчета показателей автор не предлагает и количественных оценок не приводит.

С учетом вышеизложенной методологии, а так же принимая во внимания, что Пенсионный фонд России является финансово-кредитной организацией, выполняющей функцию страховщика по обязательному пенсионному страхованию, предлагаем систему показателей экономической эффективности последнего, оценка которых за каждый год может быть осуществлена по данным, представленным в законах об исполнении бюджета Пенсионного фонда РФ (табл. 1).

Количественная оценка показателей экономической эффективности системы ОПС в РФ представлена в табл. 2. Их анализ позволяет сделать следующий вывод: результатом 12-летнего реформирования сформированной к 1995 г. российской пенсионной системы является:

1) повышение эффективности текущих расходов на реализацию обязательной системы страхования на 47%;

2) снижение на 45% эквивалентности поступлений и выплат по пенсионному страхованию;

3) значительное (в 400 раз) усиление зависимости системы ОПС от поступлений из бюджетной системы (в первую очередь федерального бюджета) и в целом финансовой зависимости ПФР от безвозмездных поступлений (в 300 раз).

Расчет экономической эффективности обязательного пенсионного страхования не-

Таблица 1

**Показатели экономической эффективности обязательного пенсионного страхования в РФ**

Наименование показателя	Формула расчета	Расшифровка условных обозначений*
1. Отдача оборотных средств (1 руб. / 1 руб.)	$\mathcal{E}_{oc} = \frac{\Phi П}{И П С}$	ФП - расходы ФПР на финансирование пенсий по обязательному пенсионному страхованию; ИПС - издержки, связанные с выполнением ПФР функций страховщика
Коэффициент сбалансированности (долей единиц)	$K_{об} = \frac{В О П С}{\Phi П} \geq 1$	ВОПС - поступление взносов на обязательное пенсионное страхование и других доходов распределительной составляющей пенсионной системы (кроме безвозмездных поступлений)
Коэффициент финансового риска (долей единиц)	$K_{фр} = \frac{Б П}{В О П С} \leq 0,4$	БП - безвозмездные поступления
Коэффициент финансовой зависимости (долей единиц)	$K_{фз} = \frac{Б П}{Д} \leq 0,5$	Д - общий объем доходов ПФР

\* Накопляющая составляющая пенсионной системы в полной мере актуализируется в 2022-2027 гг., поэтому предлагаемые показатели разработаны для распределительной составляющей пенсионной системы РФ.

Таблица 2

**Динамика показателей экономической эффективности обязательного пенсионного страхования (распределительная составляющая) в РФ**

Показатели	1995 г.	2000 г.	2005 г.	2007 г.	2009 г. (план)	Т роста 2002 г. / 1995 г., %
1. Отдача оборотных средств	24,6	31,2	32,1	31,6	36,1	147
2. Коэффициент сбалансированности	1,08	1,3	0,5	0,6	0,4	55
3. Коэффициент финансового риска	0,01	0,0	0,8	0,4	0,6	400 раз
4. Коэффициент финансовой зависимости	0,01	0,0	0,3	0,3	0,5	300 раз

обходимо сопровождать оценки степени достижения конечной его цели, которой в странах с социальной рыночной экономикой, в том числе в РФ, является обеспечение конституционного права граждан на достойный уровень жизни в старости. Эксперты МОТ отмечают, что результативное социальное страхование, в том числе пенсионное, за счет положительного влияния на производительность труда и укрепления социальной стабильности, способствует экономическому росту<sup>5</sup>. Соответствующие индикаторы предлагается назвать показателями социальной эффективности или результативности пенсионного страхования.

Представляется, что должны быть установлены два критериальных условия минимальных пенсионных выплат для застрахованных лиц: первый - для имеющих мини-

мальный трудовой стаж (или низкий уровень зарплат) - на уровне среднего по стране прожиточного минимума по всем социальным группам в год выхода на пенсию; второй - для лиц со стажем пятнадцать лет и более и с заработной платой не ниже средней по стране - на уровне 50% среднего заработка по стране в год выхода на пенсию с последующей индексацией.

Предлагаемые показатели социальной эффективности (результативности) ОПС в РФ и формулы их расчета представлены в табл. 3.

Количественные оценки, приведенные в табл. 4, свидетельствуют, что результативность обязательного пенсионного страхования в процессе ее реформирования существенно повысить не удалось. Несмотря на положительную динамику реального размера среднемесячной трудовой пенсии по ста-

Таблица 3

Показатели результативности обязательного пенсионного страхования в РФ

Наименование показателя	Формула	Расшифровка условных обозначений
1. Динамика среднемесячной трудовой пенсии по старости	$TrП = \frac{П_1}{П_0} \cdot 100\% \geq 100\%$	TrП - темп роста средней трудовой пенсии; П <sub>1</sub> - средняя пенсия в отчетный период; П <sub>0</sub> - средняя пенсия в базовом периоде
2. Динамика минимальной трудовой пенсии по старости	$TrМП = \frac{МП_1}{МП_0} \cdot 100\% \geq 100\%$	TrМП - темп роста минимальной трудовой пенсии по старости; МП <sub>1</sub> - минимальная пенсия в отчетном периоде; МП <sub>0</sub> - минимальная пенсия в базовом периоде
3. Результативность минимальной пенсии	$РМП = \frac{МП}{ПМ} \cdot 100\% \geq 100\%$	ПМ - средний по стране прожиточный минимум по всем социальным группам
4. Результативность ОПС (коэф. замещения)	$РОПС = \frac{СП}{СЗП} \geq 0,5$ (долей единицы)	СП - среднемесячная трудовая пенсия по старости; СЗП - среднемесячная по стране заработная плата

Таблица 4

Динамика показателей результативности обязательного пенсионного страхования в РФ

Показатели	1995 г.	2000 г.	2005 г.	2007 г.	2009 г.	Т роста 2009 г. к 1995 г., %
Среднемесячная трудовая пенсия по старости, руб.*	188,10	169,70	304,60	329,20	432,20	230,00
Минимальная трудовая пенсия по старости, руб.*	89,60	104,60	85,00	109,40	149,40	167,00
Результативность минимальной пенсии, %	34	35	22	27	37	109
Результативность обязательного пенсионного страхования (коэффициент замещения)	0,40	0,31	0,28	0,23	0,29	72,00

\* В ценах 1995 г.

рости и реального размера минимальной трудовой пенсии по старости последняя составляет только 37% от прожиточного минимума (на 3 п.п. больше, чем в 1995 г.), а коэффициент замещения снизился на 28% и в 2009 г. меньше критериального уровня на 0,21 (в 1995 г. - на 0,1).

Аналогичные выводы были получены и другими исследователями. Так, для оценки влияния результатов реформ в сфере пенсионного и социального обеспечения на уровень жизни пенсионеров в 2006 г., ВЦУЖ совместно со Счетной палатой РФ провел исследование совокупных доходов (совокупных выплат) пенсионеров в регионах России.

Расчеты связаны с определением соотношения восстановительных потребительских бюджетов (2 прожиточными минимума пенсионера) с размерами среднемесячных назначенных трудовых пенсий и совокупных выплат пенсионерам (средний размер трудовой пенсии с учетом ежемесячных денежных выплат и иных мер социальной поддержки) по 35 регионам РФ, таким образом, оценкой покупательной способности (ПС) суммарных доходов пенсионеров.

Были получены следующие выводы: 1) за годы, прошедшие после пенсионной реформы, размеры пенсий продолжали оставаться низкими или очень низкими; 2) действующий механизм формирования доходов пенсионе-

ров препятствует увеличению ПС средних совокупных выплат (пенсий и др.) до уровня, обеспечивающего пенсионерам достойную жизнь; 3) в период с 2001 г. по 2007 г. усиливались региональные различия размеров пенсий<sup>6</sup>.

Таким образом, необходимо дальнейшее реформирование обязательного пенсионного страхования в РФ, проблемы которого обусловлены прежде всего недостаточным объемом финансовых ресурсов в целом и страховых взносов, поступающих в распределительную составляющую обязательного пенсионного страхования, в частности.

---

<sup>1</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 г. № 145-ФЗ. Ст. 34 // Справ. правовая система "Гарант 5.5".

<sup>2</sup> *Афанасьев М.П.* Бюджетирование, ориентированное на результат // *Вопр. экономики.* 2004. № 9. С. 142.

<sup>3</sup> *Шутяк Е.Н.* Финансовое обеспечение социальной защиты населения в РФ. Самара, 2004. С. 117-118.

<sup>4</sup> *Долотов В.А.* О признаках финансовой устойчивости пенсионной системы // *Финансы.* 2009. № 7. С. 51.

<sup>5</sup> Социальное обеспечение: вопросы, задачи и перспективы: Междунар. конф. тр. 8-9 сессии. Женева, 2001. С. 18.

<sup>6</sup> *Бобков В., Горлов И.* Как повысить уровень жизни пенсионеров // *Человек и труд.* 2008. № 9. С. 21; 2008. № 10. С. 26.

*Поступила в редакцию 26.04.2010 г.*