

Система пенсионного обеспечения Армении и перспективы реализации пенсионной реформы*

СААКЯН Оганнес, МАРКОСЯН Рубен, ТОВМАСЯН Лусине

Государственная служба социального обеспечения МТСВ Армении

Общие показатели пенсионной системы Армении

Действующая в Армении солидарная пенсионная система, а также традиции и опыт пенсионного обеспечения в Армении были унаследованы от советской системы.

В 1992 году в Армении был принят «Закон РА о государственном пенсионном обеспечении граждан РА», который гарантировал гражданам назначение трудовой или социальной пенсии при выполнении определенных законом условий. Законодательно было закреплено, что выплаты пенсий осуществлялись за счет пенсионного фонда, который являлся отдельной финансовой системой и не входил в состав государственного бюджета РА. В 1995 году был принят новый закон о государственном пенсионном обеспечении граждан РА, который был в силе до 2002 года, когда был принят Закон РА о государственных пенсиях, действующий по настоящее время.

Согласно закону, в настоящее время пенсионная система РА включает (рис. 1):

1) государственное пенсионное обеспечение, которое за счет средств госбюджета гарантирует осуществление пенсионного социального обеспечения граждан, невовлеченных в систему государственного пенсионного страхования, при наступлении старости, инвалидности, потере кормильца и в других случаях, установленных законом;

2) государственное обязательное пенсионное страхование, которое за счет средств госбюджета гарантирует осуществление пенсионного социального обеспечения граждан, обеспечивая страховыми пенсиями;

3) добровольное пенсионное страхование, которое за счет добровольных взносов работода-

телей и граждан и полученных от их вложения доходов в установленном законом порядке гарантирует осуществление дополнительного социального обеспечения застрахованных лиц.

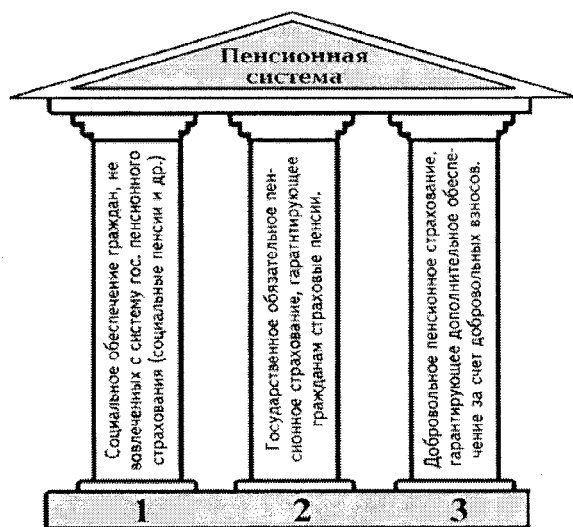


Рис. 1. Столпы законодательно определенной пенсионной системы Армении

Первые два столпа (рис. 1) по существу финансируются за счет госбюджета РА. Однако до 2007 года в республике действовал Государственный фонд социального страхования (ГФСС), средства которого были отделены от государственного бюджета (фактически фонд финансировал второй столп — страховые пенсии). Принятый в 1997 году закон о платежах обязательного социального страхования¹ определил основной источник средств фонда социального страхования — социальные платежи, производимые работодателями, наемными работниками, индивидуальными предпринимателями и др. До 2005 года сбор социальных выплат осуществлял фонд, а с 2005 года эта функция в рамках оптимизации и улучшения администрирования фискальных органов была передана налоговой службе, которая осуществляла сбор социальных выплат и соответствующие

* Мнения и оценки, представленные в данной статье, отражают точку зрения ее авторов и могут не совпадать с официальной позицией ГССО МТСВ РА.

¹ В 2007 году был переименован в закон о платежах обязательного социального обеспечения.

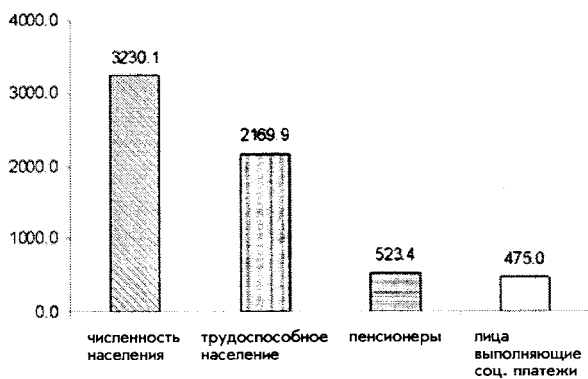


Рис. 2. Основные демографические показатели пенсионной системы

средства перечисляла в ГФСС. В конце 2007 года согласно указу президента РА, решением правительства РА Государственный фонд социального страхования РА был реорганизован в Государственную службу социального обеспечения (ГССО), действующую в системе Министерства труда и социальных вопросов. В настоящее время социальные платежи выплачиваются в госбюджет, т.е. средства фонда социального страхования не отделены от госбюджета.

Согласно закону о государственных пенсиях, определяются два типа пенсий — страховые (по возрасту, на льготных условиях, за выслугу лет, по инвалидности, по случаю потери кормильца, частичная) и социальная (по старости, по инвалидности, по случаю потери кормильца). Отдельным законом гарантированы пенсии военнослужащим, приравненным к ним лицам и другим группам населения. Пенсионный возраст — 63 года для страховой пенсии и 65 лет для социальной пенсии.

По данным национальной статистической службы², население РА составляет 3,23 млн человек, трудоспособное население — 2,17 млн человек, пенсионеры — 525 тыс. чел. (470 040 чел. получают страховые пенсии, 48 207 чел. — соци-

альные пенсии и 6014 чел. — пенсии для военнослужащих), лица, выполняющие соц. платежи, — 480 тыс. чел. (рис 2). К сожалению, из-за процесса старения населения, миграции и высокого уровня безработицы соотношение пенсионеров и лиц, осуществляющих социальные выплаты, достаточно не благоприятное для системы. В настоящее время одному работнику приходится около 1,1 пенсионера (коэффициент загруженности).

По сравнению с 1990 годом в 2008 году число детей с 0–14 лет уменьшилось в 1,6 раза и в 2,1 раза увеличилось число лиц, кому 65 и выше. Согласно экспертным оценкам, система может считаться устойчивой с финансовой точки зрения, если коэффициент загруженности составляет 3:1, т.е. на одного пенсионера приходится 3 плательщика соцвыплат. Согласно актуарным расчетам, текущий уровень коэффициента загруженности будет неизменен в долгосрочной перспективе и к 2050–2065 годам ожидается финансовый коллапс системы³.

На рис. 3 и 4 представлены разбиения общего числа пенсионеров, получающих страховые и социальные пенсии, по их соответствующим видам. Как показано, основная часть пенсионеров в Армении — это лица, получающие страховые пенсии по возрасту (около 70% от числа страховых пенсий) и пенсии по инвалидности (как среди страховых пенсий (около 21%), так и среди социальных (около 72%).

Формула расчета размеров пенсий не учитывает размер заработной платы в процессе жизнедеятельности пенсионера и зависит от трудового стажа пенсионера. Это конечно же несправедливо, но из-за отсутствия достоверных ар-

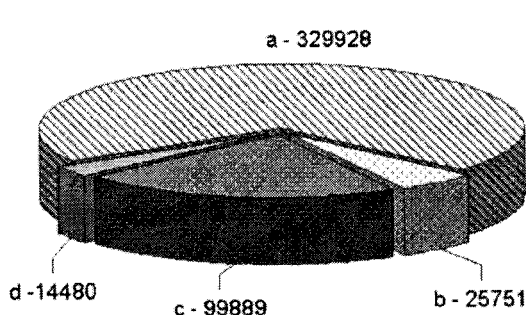


Рис. 3. Страховые пенсии (тыс. чел.). а - пенсии по возрасту, б - льготные пенсии (включая за выслугу лет и частичные пенсии), с - пенсии по инвалидности и d - по случаю потери кормильца.

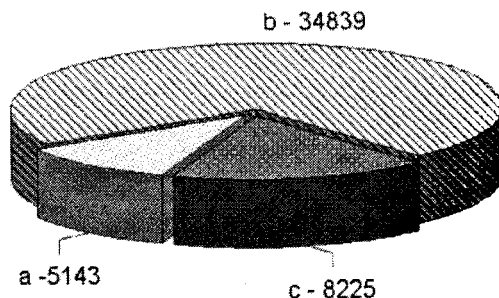


Рис. 4. Социальные пенсии (тыс. чел.). а - пенсии по старости, б - пенсии по инвалидности и с - по случаю потери кормильца.

² Статистический ежегодник Армении. Национальная статистическая служба Республики Армения, 2008.

³ Программа пенсионной реформы РА (Проблемы действующей пенсионной системы). Утверждено решением правительства РА № 1487-Н от 13 ноября 2008 г.

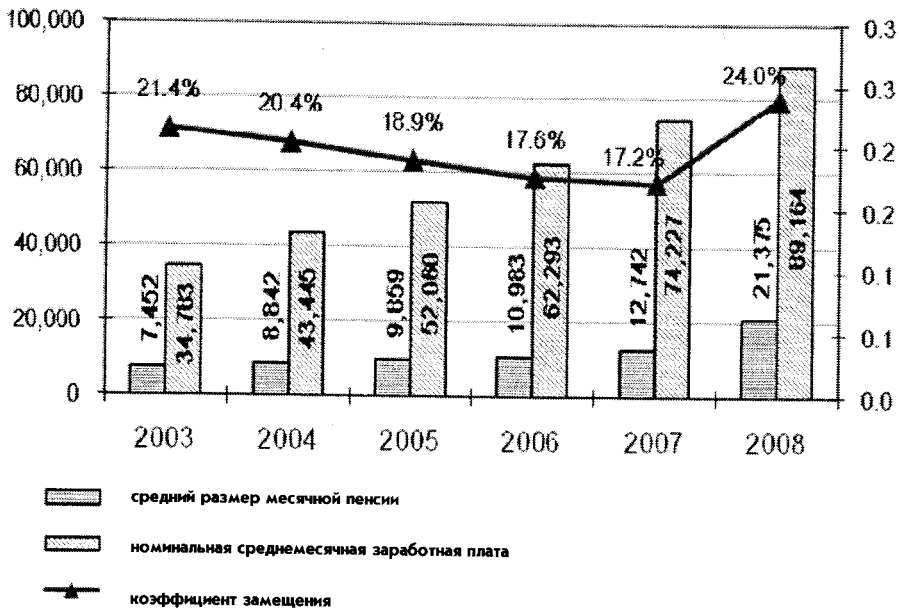


Рис. 5. Средний размер месячной пенсии, номинальная среднемесячная заработная плата и коэффициент замещения за 2003—2008 гг.

живных данных о размере зарплаты и произведенных социальных выплат нет возможности связать размер пенсий с указанными параметрами и в большей степени обеспечить социальную справедливость. В 2005 году ГФСС внедрил систему персонализированного учета, которая позволит в будущем обеспечить связь между размером пенсий и произведенными социальными выплатами (размером зарплаты).

Формула расчета месячной суммы пенсии включает также размер основной пенсии и стоимость одного года страхового стажа. Определяя размер основной пенсии и стоимость одного года страхового стажа, правительство проводит последовательную политику повышения пенсий. За последние 2—3 года пенсии были значительно повышены, а повышение с 1 января 2008 года было в истории Армении беспрецедентным — на более чем 60%, благодаря чему коэффициент замещения значительно вырос, достигнув 24% (рис. 5).

На рис. 6 представлены расходы ГФСС с 2003 по 2007 год, разбитые на две категории: расходы, финансируемые за счет социальных выплат, и расходы, осуществляемые фондом, но финансируемые за счет госбюджета (социальные пенсии, пенсии военнослужащим, возмещение потерь при последствиях профессиональных болезней, государственные программы поддержки занятости, финансирование трудового стажа, учитываемого в период обязательной военной службы, время ухода за ребенком-инвалидом и др.). Данные за 2008 год представлены по аналогии с предыдущими годами, однако надо отметить, что в 2008 году формальной диверсификации между источниками финанси-

руемых — на более чем 60%, благодаря чему коэффициент замещения значительно вырос, достигнув 24% (рис. 5).

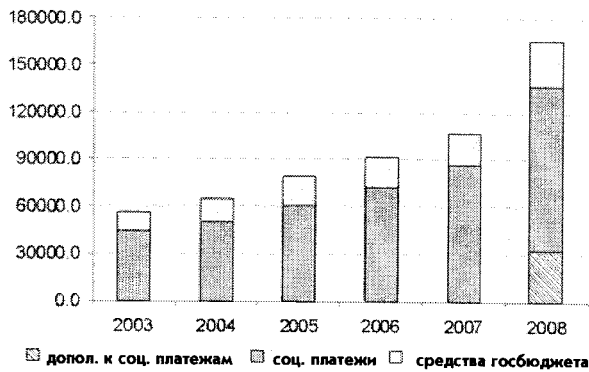


Рис. 6. Расходы ГФСС и ГССО: финансируемые за счет соц. выплат и других источников госбюджета

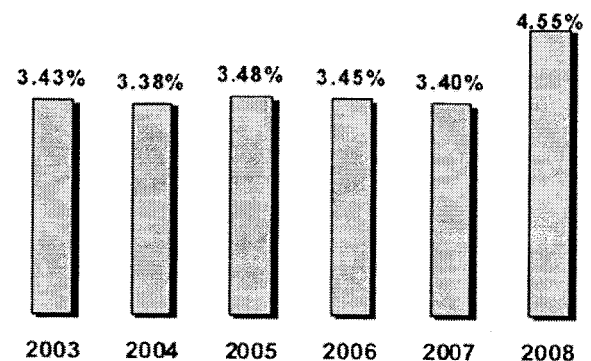


Рис. 7. Доля пенсионных расходов в ВВП

рования по соответствующим программам не производилось. Как видно, до 2008 года социальные выплаты полностью покрывали необходимые расходы, а в 2008 году они дополнялись другими средствами госбюджета (это объясняется тем обстоятельством, что правительство в 2007 и 2008 годах значительно повысило пенсии, и действующий уровень заработной платы и число лиц, производящих социальные выплаты, не могли обеспечить соответствующее увеличение сборов социальных выплат).

На рис. 7 представлено отношение ВВП республики к пенсионным расходам за 2003–2008 годы. Как видно, на конец 2008 года пенсионные расходы предварительно составили 4,5% от ВВП (данные за 2008 год будут скорректированы после их окончательного обобщения статистической службой).

Реформирование пенсионной системы

За последние 15 лет в системе пенсионного обеспечения граждан было сделано достаточно много параметрических изменений (пенсионный возраст, отмена льгот, регулирование финансовых потоков, повышение пенсий и др.), однако еще предстоит сделать серьезные системные преобразования. В конце 1999 года правительство утвердило основы стратегии пенсионного обеспечения в РА. Утвержденный документ предполагал последовательную работу по следующим направлениям⁴:

- финансирование нестраховых рисков средствами госбюджета (однако в дальнейшем дифференциация между фондом соцстрахования и госбюджетом была полностью отменена),
- усовершенствование системы льгот, поэтапный отказ от них и замена страховыми механизмами,
- внедрение системы персонифицированного учета (была внедрена в 2005 г.),
- переход от всеобщей распределительной системы к смешанной системе пенсионного обеспечения и др.

Внедрение системы персонифицированного учета предполагало функционирование условно-накопительной системы, которая обеспечивала бы первую компоненту страховой пенсии. Вторая компонента должна была функционировать в режиме реальной накопительной системы; эти две компоненты характеризовали природу будущей пенсионной системы как «смешанную». Предполагалось также наличие воз-

можности добровольного пенсионного страхования.

В 2005 году правительством РА были утверждены концептуальные подходы реформы системы пенсионного обеспечения. Документ предполагал создание в Армении трехуровневой смешанной системы, включающей следующие элементы: 1) государственное пенсионное обеспечение, 2) обязательное накопительное пенсионное страхование, 3) добровольное пенсионное страхование⁵.

В 2006 году правительством РА была утверждена концепция реформ системы пенсионного обеспечения (концептуальные подходы, утвержденные в 2005 г., были признаны потерявшими силу), которая в некотором смысле рассматривалась как логическое продолжение принятых ранее основ стратегии пенсионного обеспечения (1999 г.) и концептуальных подходов реформы системы пенсионного обеспечения (2005 г.). Подходы, представленные в концепции 2006 года, во многом отличались от вектора развития, представленного в предыдущих документах, и, в частности, предполагали внедрение новой многоуровневой пенсионной системы, состоящей из четырех уровней⁶:

- минимальное социальное пособие по старости,
- базовая пенсия,
- обязательная частная пенсия и
- добровольная накопительная пенсия.

Обязательная накопительная пенсия — краеугольный камень реформы; пенсия выплачивается за счет накопившихся на индивидуальном счете средств, включая прибавленные проценты.

В ноябре 2008 года правительство утвердило программу пенсионной реформы и план мероприятий (решение 2006 г. было признано потерявшим силу). Планируется, что с 1 января 2010 года в обязательном порядке участниками обязательной накопительной системы станут наемные работники, индивидуальные предприниматели и нотариусы, родившиеся 1 января 1970 года и после. Тариф взносов в накопительную систему — 10% от зарплаты, причем 5% (но не более чем 25 тыс. драм) выплачивает государство, а остальные 5% выплачиваются за счет

⁴ Решение правительства РА № 734 от 09.12.1999 г. об утверждении основ стратегии пенсионного обеспечения в РА.

⁵ Решение правительства РА № 666-Н от 28.04.2005 г. об утверждении концептуальных подходов реформ системы пенсионного обеспечения РА (часть III, описание будущей пенсионной системы).

⁶ Решение правительства РА № 796-Н от 26.05.2006 г. об утверждении концепции реформы системы пенсионного обеспечения РА (описание многоуровневой пенсионной системы).

наемного работника. Информация о выплатах в обязательную накопительную систему ежемесячно работодатели должны представлять налоговой инспекции (в настоящее время отчеты персонифицированного учета работодатели представляют ГССО ежегодно). Одновременно лица, оставшиеся в старой системе, и участники новой накопительной системы должны будут выплачивать единый налог, который объединит обязательные выплаты социального обеспечения и подоходный налог (налоговая инспекция будет вести также персонифицированный учет лиц, осуществляющих выплаты единого налога).

Аргументы сторонников реформы достаточно предсказуемы и во многом схожи с доводами инициаторов аналогичных пенсионных реформ в Латинской Америке:

- адекватные меры демографическим вызовам и процессу старения населения,
- обеспечение финансовой устойчивости системы пенсионного обеспечения,
- обеспечение социальной справедливости (связь между социальными выплатами и будущей пенсией),
- повышение мотивации участников системы, собираемости социальных выплат,
- обеспечение достойной старости и высокие пенсии,
- стимулирование развития экономики, создание новых рабочих мест и развитие рынка финансового капитала.

Аргументы оппонентов пенсионной реформы стали во многом более весомыми на фоне разгоревшегося мирового финансового и экономического кризиса. Слабо развитый рынок финансового капитала является ахиллесовой пятой пенсионной реформы. Более ортодоксальная позиция — главный приоритет пенсионной реформы — это решение социальных проблем, а не стимулирование финансового сектора.

В тактическом плане также выделяются ряд мероприятий, противоречащих стратегическим целям. Объединение фонда соцстрахования с госбюджетом и введение единого налога на фоне действия обязательной накопительной системы — типичной для либеральной модели общества не достаточно убедительны. В этом смысле поучителен опыт российских коллег после введения единого социального налога, который рассматривается ошибочным многими

специалистами. «Оказались также нарушенными два фундаментальных принципа либеральной политики. Во-первых, роль государства в распределении ВВП не только не уменьшилась, но и существенно увеличилась. Во-вторых, можно говорить о частичном возвращении к советской, государственнической модели финансирования социальной политики»⁷.

Одновременно надо отметить огромную подготовительную работу, которую надо провести до запуска накопительной составляющей — разработка новых законов и их принятие, институциональное развитие (кардинальное усовершенствование системы персонифицированного учета, развитие сектора страховых компаний, центральный депозитарий, управление активами и др.), подготовка кадров, разъяснительная работа среди населения и др.

Эффективная реализация проводимой в стране пенсионной реформы невозможна без воспитания пенсионной культуры населения, адекватного социально-психологического восприятия населением системы пенсионного обеспечения. В настоящее время доминирует, в некотором смысле, советское наследие и пенсия воспринимается как нечто само по себе полагающееся, за которое не надо вкладывать и работать начиная с молодых лет. Эта культура развивается параллельно с развитием услуг банковского и финансового сектора, повышением экономической и финансовой грамотности населения.

Цена реформы (финансирование переходного периода) в основном будет оплачиваться за счет молодого поколения (лица, которые моложе 40 лет) и государственного бюджета. Согласно экспертным оценкам, в 2009 году последствия мирового финансового и экономического кризиса создадут серьезные затруднения при исполнении государственного бюджета, и на этом фоне дополнительное выделение средств госбюджета в 2010 году (для покрытия половины взносов в накопительную систему) не видится вполне реальным и с этой точки зрения не исключен дальнейший перенос внедрения накопительной пенсионной системы (первоначально внедрение системы предполагалось в 2008 г.).

Следует отметить, что современные экономические реалии и зарубежный опыт будут способствовать аргументам тех экспертов, которые предлагали для Армении и для других стран СНГ в первую очередь развивать институт обязательного социального пенсионного страхования и внедрение так называемых условно-накопительных счетов⁸ (подход, который был заложен в основах стратегии пенсионного обеспечения в РА, принятого в 1999 г.).

⁷ Е. Гонтмахер. Помоги себе сам. По какому пути будет развиваться система социального страхования. <http://fundshub.ru/17265/>

⁸ М. Ахназарян. Пенсионная реформа: «Золотой теленок» или мертворожденный клон? От общего котла — к индивидуальной ячейке. «Голос Армении», 19.10.2006 г.