

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

ЖУМАНОВА М.Х.
ualibrary@mail.ru

В данной статье рассматриваются проблемы солидарной и накопительной системы пенсионного обеспечения и их правовое регулирование.

In this article problems of solidary and accumulative system of provision of pensions and their legal regulation are considered.

Переход Казахстана к рыночной экономике затребовал принципиальных изменений в организации системы. Именно в этой связи в 1997 г. был принят Закон "О пенсионном обеспечении в Республике Казахстан", который внес новый подход, определяющийся переходом к частной накопительной пенсионной системе.

Пенсионная реформа в Казахстане заключается в постепенном переходе от государственной солидарной системы пенсионного обеспечения к системе с определенными фиксированными обязательными взносами и добровольными дополнительными вкладами при эффективно действующей системе ведения персонифицированного учета пенсионных накоплений.

В условиях функционирования накопительной пенсионной системы, основанной на принципе - по труду, и размер пенсии предполагает существование определенной зависимости, прежде всего, между размерами пенсий, с одной стороны, и количеством и результативностью затраченного в прошлом труда - с другой. Зависимость размеров обеспечения нетрудоспособных по возрасту, в первую очередь размеров пенсий, от показателей трудовой деятельности позволяет трактовать дифференциацию обеспечения нетрудоспособных в качестве неотъемлемого элемента системы материального стимулирования. Наиболее важным фактором дифференциации пенсий выступает заработная плата. Размеры пенсий в значительной мере должны отражать ее дифференциацию. Необходимость такого отражения связана с тем, что оплата по труду призвана с наибольшей точностью отразить качество, количество и результативность труда. Поэтому различия в заработной плате - это своеобразный синтезирующий фактор дифференциации размеров пенсий.

В российской и казахстанской правовой литературе разделяют накопительную и солидарную (распределительную) системы.

При солидарной системе собранные за определенный год отчисления социального налога идут на выплаты текущим пенсионерам (по схеме фиксированных выплат).

Полная солидарность предполагает отсутствие взаимосвязи между взносом и выплатой, когда право на получение зависит не от взноса, а определяется с момента наступления рискованного случая. Финансовая нагрузка ложится на всех налогоплательщиков, а право на получение социальной защиты имеют все граждане. В такой системе механизмом перераспределения доходов и единственным источником финансирования является государственный бюджет, а в качестве регулятора выступает государство. Системы, основанные на принципе полной солидарности, обычно предоставляют одинаковый, как правило, минимальный, уровень социальной защиты всем гражданам.

При ограниченной солидарности право на получение выплат зависит от взноса человека. Как правило, такая система финансируется за счет отчислений работников и работодателей, а право на получение выплат в зависимости от взноса имеют только те граждане, которые производили отчисления (или за которых они производились работодателем). Такие системы обычно предоставляют дополнительную защиту определенной группе населения, например, работникам формального сектора или конкретного трудового коллектива.

Таким образом, происходит своеобразное перекрестное субсидирование различных поколений за счет своеобразного налога с работающего населения на содержание пожилых людей.

Накопительная система характеризуется наличием у каждого участника индивидуального счета, на который поступают пенсионные отчисления каждого конкретного человека и с которого впоследствии будут осуществляться выплаты. Никакого субсидирования между различными поколениями при этом не происходит, вся пенсионная система фактически выполняет функции аккумуляции и перераспределения во времени части дохода отдельного работника.

В предшествующий период для обеспечения социальной защиты пожилого населения в мире доминировали распределительные системы. Однако постепенное старение населения (особенно в развитых странах) вместе с резким увеличением соответствующих расходов толкает все большее количество стран к переходу к накопительной схеме фиксированных отчислений. Схемы, принятые в разных странах, отличаются друг от друга, но их объединяет то, что пенсионные выплаты определяются (полностью или частично) суммами пенсионных отчислений, учитываемых на индивидуальных счетах граждан.

Основным недостатком солидарного метода пенсионного обеспечения является то, что он более удобен для применения в условиях нормального воспроизводства населения, когда каждое последующее поколение более многочисленно, чем предыдущее. В условиях же процесса старения населения, когда рано или поздно наступает такой момент, что каждое последующее поколение становится менее многочисленным, чем предыдущее, такой метод финансирования неизбежно возлагает слишком тяжело воспринимаемое бремя на плечи текущего поколения плательщиков страховых взносов.

Проведению пенсионной реформы способствовала демографическая ситуация в стране, характеризующаяся естественным увеличением престарелых граждан в общей численности населения за счет роста продолжительности жизни и снижения рождаемости, что делает проблему материального обеспечения достойной старости актуальной не только для Казахстана, но и для многих стран мира.

Пенсионная реформа в Казахстане приведет к снижению в отдаленной перспективе нагрузки на трудоспособное население. Эта ситуация принципиально новая для людей с советской ментальностью. Обеспеченная старость предполагает зарабатывание на старость. Преобладающая часть пожилых людей постсоциалистического пространства еще долгое время будет бедной [84, с.193].

Основными причинами кризисного положения явились следующие факторы: старение населения, падение рождаемости, увеличение безработицы уменьшают соотношение между количеством работающих и количеством состоявшихся пенсионеров; высокие размеры обязательных отчислений во внебюджетные фонды (суммарная величина достигала 32%) и отсутствие связи с выплатами; отсутствие персонифицированного учета пенсионных взносов. И, как следствие перечисленных причин, основной признак кризиса пенсионной системы Казахстана: хронические, многочисленные невыплаты пенсий пенсионерам, достигающие десятки миллиардов тенге.

Эти и другие причины привели к необходимости перехода от солидарной пенсионной системы к накопительной, так как накопительная пенсионная система обладает рядом преимуществ перед распределительной:

- размер пенсий прямо зависит от результатов инвестирования собранных средств, контроль вкладчиков за инвестированием собственных средств значительно возрастает;
- участники накопительной системы обычно лучше защищены от политических рисков, тесно связанных с любой распределительной системой;
- снижаются стимулы к сокрытию доходов - граждане становятся заинтересованы в том, чтобы работодатели в полном объеме осуществляли пенсионные отчисления и, соответственно, платили зарплату;
- в экономике появляются средства для долгосрочных инвестиций.

Но, в тоже время накопительная система сопряжена с рядом проблем. Так, от населения требуется высокая степень осведомленности о способах функционирования пенсионных систем, финансовых инструментах. Накопительная система также сложна в организации и требует очень точного и аккуратного регулирования. При накопительной системе общая сумма сбережений конкретных участников может оказаться крайне незначительной, или же накопления могут уменьшиться вследствие неудачных инвестиционных решений или значительных расходов на управление активами.

Правительство Республики Казахстан при реформировании пенсионной системы определяет основные принципы накопительной пенсионной системы: государственное регулирование пенсионной системы; обеспечение гражданам права выбора накопительного пенсионного фонда для формирования пенсионных накоплений; прямые государственные гарантии по обеспечению установленной минимальной пенсии для граждан; разграничение пенсий и других форм социального обеспечения; обязательность участия каждого гражданина трудоспособного возраста в формировании пенсионных накоплений; личная ответственность трудоспособных граждан за свое пенсионное обеспечение в старости; эффективность инвестирования пенсионных накоплений в сочетании с безопасностью и сохранностью денег населения в накопительных пенсионных фондах; обеспечение права наследования граждан на накопления в накопительных пенсионных

фондах; право каждого гражданина на дополнительное добровольное пенсионное обеспечение; вклад в экономику через инвестирование пенсионных сбережений граждан.

Соблюдение принципов представляется залогом успешного реформирования системы пенсионного обеспечения.

При переходе от распределительной системы к накопительной, нацеленной на снижение расходов на пенсионное обеспечение в долгосрочном периоде, все страны в первое время сталкиваются со значительным увеличением потребности в финансировании. Поскольку предварительно все собранные отчисления шли на выплаты текущим пенсионерам, теперь при сохранении расходной статьи - выплаты пенсионерам - в прежнем размере большая часть отчислений идет на формирование индивидуальных пенсионных счетов. Образующийся разрыв целиком ложится на плечи государства, значительно увеличивая его расходы на десятки лет.

Для финансирования переходного периода в разных странах использовались следующие меры:

- частичное сохранение распределительной системы, чтобы часть собранных отчислений шла на выплаты нынешним пенсионерам - как в Польше, Венгрии, Швеции и Уругвае;
- увеличение размера обязательных отчислений с фонда оплаты труда - использовалось в большинстве развитых стран;
- использование доходов из прочих источников - например, лотереи в Китае или налоги на добавленную стоимость в Аргентине;
- использование профицита местных бюджетов или социальных фондов на муниципальном уровне (Чили);
- использование доходов от приватизации для финансирования текущих пенсионных обязательств - в Перу, Боливии и Польше;
- краткосрочные заимствования с последующим погашением при достижении профицита в накопительной системе в долгосрочном периоде - многие страны использовали этот инструмент для временного перераспределения расходов на финансирование пенсионной системы.

Как известно, всего существует три модели пенсионных реформ:

1. *Латиноамериканская модель*, основанная на индивидуальных пенсионных счетах вкладчиков (получателей). В соответствии с этой моделью, работники сами выбирают пенсионный фонд, который будет вести учет их обязательных пенсионных взносов на индивидуальных пенсионных счетах и осуществлять инвестирование с целью их приумножения.

Впервые эта модель была применена в Чили в 1980 г. Затем последовали Аргентина, Перу, Мексика, Уругвай и Боливия. Сейчас по такой модели реформируют свою систему Венгрия, Никарагуа, Словения и Казахстан.

2. *Американская модель*, где работодатель выбирает управляющего инвестициями пенсионного фонда для каждой компании или профессиональной группы в целом. В основном здесь применяются добровольные пенсионные взносы. По такому пути из бывших социалистических стран реформирует свою систему пенсионного обеспечения Россия. В США частная пенсионная система носит добровольный характер. Создавать или не создавать пенсионный план, зависит от желания предпринимателя. Пенсионные планы значительно отличаются друг от друга по структуре, масштабам, характеру охвата, условиям участия и размерам выплат. Для частных пенсионных планов вводится налоговая скидка, позволяющая суммы, которые вносятся предпринимателями в пенсионные фонды, не рассматривать как прибыль, а следовательно, и не облагать федеральным налогом на прибыль корпораций. Государство через систему налоговых рычагов и принятие законодательных актов и положений регулирует деятельность пенсионных планов. Эта система охватывает свыше 800 тыс. планов и программ отдельных компаний и около половины (77,4 млн. человек) рабочих и служащих частного сектора экономики. Принятый в 1974 году закон о частном пенсионном обеспечении в США обеспечил определенные гарантии получения пенсий и пособий участникам пенсионных планов, также были ужесточены требования по финансовому обеспечению пенсионных фондов [85].

3. *Шведская модель*. Здесь применяются т.н. условные установленные пенсионные взносы граждан. Это такой план, при котором работник имеет индивидуальный пенсионный счет, на который зачисляются его взносы

Однако эти зачисления являются условными, а не фактически существующими, поскольку деньги, внесенные работниками, идут на выплату пенсионерам, а не инвестируются. Это означает, что внутривыгоденческие трансферты остаются, сбережения не увеличиваются и финансовые рынки не развиваются. Такую модель выбрала Латвия.

Из указанных моделей латиноамериканская модель пенсионной реформы для Казахстана является наиболее подходящей в период перехода к рыночной экономике.

Сама по себе казахстанская реформа уникальна в условиях переходной экономики, так как представляет собой существенный отрыв от советского прошлого, направленный на укрепление развития финансовых рынков, и устанавливает крепкую связь между благосостоянием и усилиями граждан.

Главным теоретическим аргументом в пользу выбранной Казахстаном модели является тот факт, что накопительная пенсионная система оказывает положительное воздействие на эффективность и рост, поскольку старая система порождала или была не способна избежать искажений, которые будут ликвидированы с помощью пенсионной реформы. Вторым аргументом является тот факт, что она повысит финансовую устойчивость системы обеспечения по старости и в связи с этим обеспечит более хорошую, долгосрочную защиту для старшего поколения. И третий аргумент - её позитивное влияние на распределение, особенно равенство внутри поколения.

Но это не значит полного «копирования» чилийской пенсионной системы. Казахстанская пенсионная реформа существенно отличается: инвестирует пенсионные накопления не сам пенсионный фонд, а специально созданные инвестиционные компании – Компании по управлению пенсионными активами, размер комиссионного вознаграждения у всех накопительных пенсионных фондов одинаковый (1% от пенсионного взноса и 10% от инвестиционного дохода), существует государственный накопительный пенсионный фонд и т.д.

Опыт стран, в которых уже состоялся переход к накопительной пенсионной системе, позволяет выявить целый ряд «подводных камней» и рисков, которые следует максимально учитывать при окончательном переходе Республики Казахстан к накопительной пенсионной системе.

Учет денег на индивидуальных счетах значительно усложняет техническую организацию накопительной пенсионной системы по сравнению с распределительной. Возможна значительная путаница, потеря части средств, особенно при переходе из фонда в фонд. Единственным способом избежать этого представляется четкий механизм обязательного информирования вкладчиков о состоянии их накопительного счета и разрешения споров по поводу состояния счета.

Одним из основных преимуществ обязательных отчислений в пенсионную систему по сравнению со свободными накоплениями на старость является принудительное стимулирование сбережений для финансирования будущих пенсионных выплат. Таким образом, значительно большее количество людей становится охвачено пенсионной системой и будет обеспечено пенсией в старости.

С другой стороны, накопительная пенсионная система, в отличие от распределительной, когда пенсии в общем случае полагались всем достигшим пенсионного возраста, ставит в зависимость размер и само наличие будущей пенсии от величины перечисленных отчислений.

Взносы в большинстве стран перечисляются из фонда оплаты труда работника, что может создать потенциальные проблемы включения в пенсионную систему следующих категорий граждан:

- получающих доход не в виде заработной платы. К ним относятся предприниматели и так называемые самозанятые граждане - адвокаты, частные репетиторы, различные консультанты и другие. Многие из них оказывают услуги населению по договору подряда или другим видам и не связаны трудовыми правоотношениями ни с одним работодателем;
- людей, вообще не получающих формального дохода. Например, домохозяйки, воспитывающие детей.

Так, в Казахстане все вышеперечисленные категории граждан (кроме предпринимателей) оказываются вне существующей пенсионной системы, и при достижении пенсионного возраста окажутся без какой-либо пенсионной поддержки (минимальные государственные пенсии не предусмотрены). Никакие меры по увеличению охвата населения и применению обязательных отчислений в пенсионные фонды из других источников дохода, не связанных с формальной заработной платой по трудовому договору, пока не приняты. Но даже при существовании таких мер в других странах в реальности охват населения пенсионной системой всегда составляет значительно меньше 100%. Его величина является одним из основных критериев успешности работы пенсионной системы в той или иной стране.

Большинством населения отчисления в пенсионную систему рассматриваются как своеобразный дополнительный налог. Поэтому категории населения, формально не связанные трудовыми правоотношениями, далеко не стремятся подсоединиться к пенсионной системе. В целом, эффективного механизма стимулирования участия в пенсионной системе тех, кто может уйти от налогообложения при обязательном страховании, к сожалению, нет.

В этих условиях важной представляется кампания по объяснению последствий отсутствия пенсионных накоплений.

В Казахстане завершается переход к рыночной экономике. Изменение экономических отношений требует построения адекватной системы социальной защиты.

На начальном этапе переходного периода государство было вынуждено заниматься текущими вопросами социальной защиты на фоне инфляции, бюджетного дефицита, спада производства, увеличения доли неформального сектора экономики. В результате реформы в социальной сфере носили фрагментарный характер, являясь ответной реакцией на решение текущих проблем, за исключением внедрения накопительной пенсионной системы и замены натуральных льгот денежными выплатами.

Несмотря на проведенные преобразования, в данный момент система социальной защиты характеризуется сложностью и недостаточной системностью законодательства, низкими стимулами к участию в системе.

На принципе полной солидарности организовано социальное обеспечение по инвалидности, по случаю потери кормильца, социальной защите безработных граждан и по возрасту. Все физические лица - граждане Республики Казахстан, иностранцы и лица без гражданства, постоянно проживающие на территории Республики Казахстан (далее - граждане), при наступлении рискованных случаев получают государственные пособия на одинаковом уровне вне зависимости от участия в трудовой деятельности и взноса, если иное не предусмотрено законами и международными договорами. Кроме того, из-за отсутствия экономически обоснованных нормативов исчисления социальных выплат и взаимосвязи с системой оплаты труда потеряна адекватная связь между уровнем доходов работающего населения и получаемыми социальными выплатами. В результате часть работающего населения получает заработную плату меньшую, чем размеры социальных пособий даже тех граждан, которые не имели вклада в систему.

В республике отсутствует система, основанная на принципе ограниченной солидарности, то есть не существует системы дополнительной защиты работающих граждан при наступлении социальных рисков с зависимостью выплат от размеров отчислений.

Солидарная пенсионная система частично учитывает трудовой вклад гражданина. Накопительная пенсионная система - единственный вид обеспечения при наступлении старости, основанный на принципах сбережения без солидарности между участниками, имеющий действенные стимулы для участия в системе.

Действующим законодательством предусмотрено осуществление добровольного страхования на случай наступления социальных рисков, которое в силу ряда факторов не получило пока должного распространения.

Основным источником финансирования и общим регулятором системы социальной защиты является государство. В соответствии с законодательством отдельным категориям граждан предоставляется социальная помощь за счет средств государства. Стимулы по участию в системе, за исключением накопительной пенсионной системы, минимальны.

Основными недостатками действующей системы социальной защиты, препятствующими ее эффективному функционированию, являются:

- несовершенное законодательство - законодательство, регулирующее социальную сферу, сформировано в основном по видам выплат, а не по социальным рискам и основаниям для выплат;
- недостаточная справедливость и низкие стимулы - отсутствие преимуществ работников формального сектора экономики, осуществляющих налоговые отчисления, перед теми, кто не отчисляет, при реализации права на получение социальных пособий;
- недостаточная прозрачность - на стадии становления находится система индивидуальной идентификации для отслеживания процесса получения социальных выплат.

Сохранение действующей системы может привести к углублению имеющихся недостатков, дальнейшему ослаблению связи между объемом выплат и вкладом в систему и, как следствие, к увеличению числа граждан, избегающих уплаты налогов и обязательных взносов в накопительную пенсионную систему.

Государственное регулирование системы социального обеспечения является основным принципом осуществления новой политики социальной защиты в Республике Казахстан. Роль государства должна быть ведущей даже в случае высокого уровня развития системы социального страхования и накопительной пенсионной системы, финансируемой не из государственного бюджета, так как контроль за деятельностью участников системы остается за государством.

Список использованных источников:

1. Чикаева, А. Демографические процессы: научный анализ и демографическая политика [Текст] / А. Чикаева // Общество и экономика. – 1999. - № 3-4. – С.192-193.
2. Крючкова, П. Реформа пенсионной системы: международный опыт и рекомендации для России // [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.inp.ru