

Пен-9
The World Bank
Moscow Resident Mission

+ Комитет Е.Т.
опубликован в архиве
Sadovaya-Kudrinskaya No. 3
Moscow 123242
Russian Federation

Tel.: (7-095) 253-4810
Fax: (7-095) 254-8368
(7-501) 253-0612

**TELEFAX TRANSMITTAL SHEET
THE WORLD BANK
MOSCOW RESIDENT MISSION**

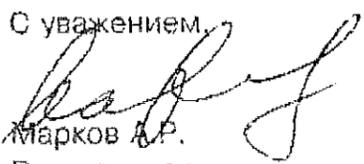
DATE: September 30, 1997
NUMBER OF PAGES: 5 (including this page)
TO: Г-ну Гайдару Е.Т.
Члену Комиссии по экономической
реформе Правительства РФ
CITY AND COUNTRY: Москва
FAX NUMBER: 202-47-82, 202-39-93
FROM: Марков А.Р.
SUBJECT: Письмо М.Картера по проекту СПАЛ

MESSAGE

Уважаемый Егор Тимурович,

Направляем Вам перевод письма Майкла Картера относительно проекта структурной перестройки системы социальной защиты (СПАЛ), в котором затрагиваются вопросы системной реформы пенсионного обеспечения в России.

С уважением,


Марков А.Р.

Руководитель
Отдела социальных программ

If you experience problems with this transmission, call us back as soon as possible.

Неофициальный перевод с английского

24 сентября 1997 года

Г-ну О. Н. Сусуеву
Заместителю председателя
Правительства Российской Федерации
Министру труда и социального развития
Российской Федерации
Правительство Российской Федерации
Российская Федерация, Москва

Касательно: Заем на структурную перестройку
системы социальной защиты населения. RU-PA-38573

Уважаемый г-н Заместитель председателя Правительства Российской Федерации,

Пишу Вам по поводу нескольких вопросов, относящихся к займу на структурную перестройку системы социальной защиты (СПАЛ) и разработке комплексной программы реформ в области социальной защиты населения, на поддержку которой и направлен данный проект.

Прежде всего мы весьма благодарны Вам за создание рабочей группы мониторинга хода реализации программы займа СПАЛ. Мы считаем, что совместно с Российским фондом социальных реформ, созданным для реализации займа на содействие осуществлению структурной перестройки системы социальной защиты (СПИЛ), эта рабочая группа сможет обеспечить эффективную координацию реализации программы займа СПАЛ. Мы рады возможности сотрудничать как с рабочей группой, так и с Российским фондом социальных реформ.

Во-вторых, насколько мне известно, реализация пилотных проектов социальной защиты населения в трех регионах Российской Федерации была несколько задержана из-за несвоевременного принятия решения о выделении средств межбюджетных трансфертов. Мне стало известно, что эта проблема была решена при Вашем непосредственном участии, и я надеюсь, что в течение следующих месяцев реализация этих пилотных проектов будет идти по плану.

В-третьих, недавняя миссия Всемирного банка информировала меня относительно ряда вопросов реформирования пенсионного обеспечения, имеющих важное значение для адекватной реализации программы СПАЛ. Мне известно, что обсуждение этих вопросов идет как в возглавляемом Вами министерстве, так и в Комиссии по экономической реформе, и что здесь имеется определенное

пространство для маневра. Поэтому мне хотелось бы особо остановиться на некоторых имеющихся у Всемирного банка взглядах на реформу системы пенсионного обеспечения. Полагаю, что это является своевременным, поскольку эти вопросы связаны с подготовкой выделения второго транша Займа СПАЛ.

По нашему мнению, в рамках любой программы реформ необходимо будет сохранить четко выраженный распределительный компонент пенсионной системы. В течение переходного периода он призван сыграть важную роль в обеспечении выплат ранее накопленных пенсионных обязательств перед работниками старших возрастных групп. Более того, использование ресурсов действующей распределительной системы, перестроенных в рамках неизменных бюджетных рамок, может ускорить постепенный переход к финансированию создаваемого накопительного компонента. Это означает, что в рамках любой программы реформ серьезное внимание должно быть уделено вопросам урегулирования действующей распределительной системы, в том числе ее общей структуры и управления ею. Сюда относятся усилия, направленные на повышение качества управления; введение большей прозрачности путем проведения аудита Пенсионного фонда; разработка механизмов, способствующих более высокой собираемости взносов в Пенсионный фонд (индивидуальные условные счета и т. д.). Мы надеемся, что этот подход разделяют и специалисты Правительства Российской Федерации, и что усилия по рационализации действующей распределительной системы рассматриваются в качестве неотъемлемой части системной пенсионной реформы.

Полагаем, что недавнее принятие Федерального закона Российской Федерации "О порядке начисления и повышения государственных пенсий" ставит новые вопросы в разработке пенсионной реформы и серьезно осложняет процесс создания накопительного компонента новой пенсионной системы. Реализация закона приведет к значительному росту расходов в существующей распределительной пенсионной системе. Согласно нашим расчетам, а также расчетам Международного валютного фонда, его реализация вызовет повышение средней ставки замещения с нынешнего уровня, примерно равного 36 %, до 42 %, при условии сохранения на неопределенное время принятого в настоящее время отношения заработной платы пенсионера к среднему размеру заработной платы (0,7). Если, как это предусматривается новым законом, предельное значение этого показателя будет поднято до 1,2, то, согласно нашим расчетам, средняя ставка замещения вырастет примерно до 55 %. Это приведет к созданию дополнительного давления на существующую распределительную систему и сделает невозможным переориентацию какой-либо доли обязательных пенсионных страховых взносов используемых сейчас для финансирования государственных пенсий, на финансирование накопительного компонента.

Еще большее беспокойство у нас вызывает то положение принятого закона, в соответствии с которым предусматривается автоматическая увязка индексации пенсий с ростом средней заработной платы. Индексация пенсий в соответствии с ростом заработной платы, в особенности при ускорении экономического подъема, значительно повысит расходы в рамках существующей распределительной системы и лишит правительство одного из наиболее удобных инструментов финансирования дополнительных издержек переходного периода, связанных с введением

накопительного компонента. В качестве альтернативного варианта, как это четко сформулировано в положениях Займа СПАД, мы твердо поддерживаем прогнозируемую и регулярную индексацию пенсий в соответствии с ростом цен, которая может обеспечить достаточный уровень социальной защиты, с одной стороны, и оставляет достаточно возможностей для введения новых накопительных схем пенсионного обеспечения - с другой.

Нам известно, что Ваши сотрудники изучают возможности изменения критериев получения пенсий, а также других шагов, направленных на нейтрализацию последствий принятия нового законодательства. Хотел бы выразить серьезную заинтересованность Всемирного банка в получении информации о взглядах и формулируемой политике Правительства Российской Федерации в отношении этого чрезвычайно важного вопроса развития пенсионного обеспечения.

Что касается вопросов более долгосрочных перспектив реформирования пенсионной системы, необходимо отметить, что существует целый спектр подходов к решению двудековой задачи социальной защиты населения и экономического роста. Такие подходы варьируются от простой реформы существующей распределительной системы, с одной стороны, до так называемого "полностью накопительного принципа" - с другой. По нашему мнению, для России и стран, имеющих сходную демографическую ситуацию и аналогичные фискальные ограничения, в большей степени соответствует подход, который находится в средней части этого спектра. Это предполагает сочетание реформированного, постоянного и ясно очерченного распределительного "первого уровня" с накопительным "вторым уровнем" пенсионного страхования, основанным на системе индивидуальных пенсионных счетов, внедрение которого происходит поэтапно по мере создания финансовых возможностей. Этот "промежуточный" подход был недавно принят в нескольких странах, в том числе в Аргентине и Венгрии, и скорее всего будет принят в Польше. В других странах, таких как Нидерланды, Швейцария, Дания и Великобритания, имеется большой опыт использования этого смешанного подхода. Полагаем, что в этом случае наилучшим образом сочетаются инструменты поддержания социальной адекватности, управления фискальной ситуацией в переходный период, и формирования системы хорошо регулируемых, добросовестных и эффективных частных пенсионных фондов, работающих на основе накопительного принципа.

Сказанное выше, однако, не означает, что Банк отказался бы поддержать реформу, более тяготеющей к "накопительной" части спектра, если будут созданы необходимые фискальные условия. Если такой подход будет принят в России, Всемирный банк рекомендовал бы убедиться в том, что в новой системе решается задача социальной адекватности. В этом отношении следует подчеркнуть, что в Чили и Казахстане, где этот подход используется, предусматриваются значительные возможности для учета стажа работы в рамках старой распределительной системы. Кроме того, в этих странах имеются долгосрочные механизмы защиты лиц с низкими доходами от опасности оказаться в старости за нижним пределом социально адекватного уровня жизни. Эта позиция приобретает особую важность в контексте займа СПАД, непосредственно ориентированного на структурную перестройку системы социальной защиты.

Мы также пристально следим за развитием дискуссии о законодательно-нормативной основе функционирования негосударственных пенсионных фондов. В соответствии с договоренностями, достигнутыми в ходе переговоров по Займу СПАЛ, такая законодательно-нормативная основа должна обеспечивать пенсионным фондам тот же самый режим деятельности, что и другим финансовым учреждениям, что позволит пенсионным фондам стать независимыми и активно работающими финансовыми посредниками, а не пассивными заложниками крупных финансово-промышленных групп. Мы также рассчитываем, что такая законодательно-нормативная основа обеспечит адекватную защиту интересов участников частных пенсионных фондов.

Позвольте мне заверить Вас в том, что мы готовы тесно сотрудничать с Вами лично и с Правительством по перечисленным и прочим вопросам реформирования системы пенсионного обеспечения. В сентябре нами организована длительная командировка в Москву эксперта в области моделирования для оказания практической помощи российской стороне. В начале октября в Москву будет направлена миссия с целью продолжить изучение возможностей предоставления Всемирным банком инвестиционного займа для финансирования усилий по совершенствованию существующей распределительной системы и некоторых административных расходов, связанных с введением накопительного компонента. Мы оказываем содействие Заместителю министра труда и социального развития г-ну Дмитриеву в организации в середине октября семинара с участием международных экспертов для обсуждения реформы российской системы пенсионного обеспечения. Миссия по контролю за реализацией Займа СПАЛ планирует посетить Россию в середине или конце ноября этого года. Для того, чтобы эта миссия была успешной, важно, чтобы Министерство труда и социального развития постоянно информировало Банк и его консультантов о важнейших событиях, предположениях, используемых для целей моделирования и о возможных путях финансирования дополнительных затрат, связанных с недавним принятием нового закона. Со своей стороны, мы и наши консультанты незамедлительно ответим на такую информацию или предоставим рекомендации, если таковые потребуются.

Искренне Ваш,

Майкл Картер
Директор по России
Постоянный представитель Всемирного банка в Москве

Копия: г-ну А. Бурову,
Исполнительному директору Всемирного банка
Российской Федерации