

ПЕНСИОННЫЙ ФОНД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРЕДПОСЫЛКИ И ЭТАПЫ ПЕНСИОННОЙ РЕФОРМЫ



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ ПЕНСИОННОГО ФОНДА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Михаил Юрьевич Зурабов

Пенсионному фонду Российской Федерации чуть более десяти лет. Он был образован в декабре 1990 г. в качестве специализированного налогового органа и источника финансирования трудовых пенсий, позволяющего снять нагрузку по этой статье с федерального бюджета и одновременно – гарантировать целевое использование данных средств на нужды пенсионного обеспечения. А объем средств, которые проходят через пенсионную систему, велик – только в 2001 г. на выплату пенсий в Российской Федерации было израсходовано более полутора триллионов рублей, или в четыре раза больше того, что тратится на оборону. Финансовое положение Пенсионного фонда в последние годы достаточно стабильно. К концу 1999 г. ПФР удалось полностью ликвидировать задолженности по выплате пенсий. С той поры выплатной график соблюдается повсеместно и неукоснительно. В 2000–2001 гг. пенсии повышались регулярно каждый квартал. И при этом за два минувших года были созданы страховые резервы в размере свыше 100 млрд. рублей.

Судя по всем этим показателям, пенсионная система на первый взгляд стабильна и не нуждается ни в каких существенных изменениях. Однако это только на первый взгляд. На деле же использовавшаяся до недавнего времени пенсионная модель крайне несовершенна, запутанна, не рассчитана на перспективу. Именно поэтому в 2000 г. и встал вопрос о ее реформировании, подготовка к которому практически велась на протяжении 2001 года.

Противоречия старой модели

До конца 2001 г. в Российской Федерации действовали одновременно два пенсионных закона, в равной мере дискриминировавших пенсионеров устанавливаемыми ими ограничениями по учитываемой заработной плате.

По закону №340-ФЗ (введен в действие в 1992 г.) гражданин в зависимости от размеров своего трудового стажа мог рассчитывать на пенсию в размере от 55 до 75 процентов среднего заработка, либо за последние два года перед выходом на пенсию, либо за любые пять лет подряд из всей трудовой деятельности. Однако в законе имелось существенное ограничение: ваша пенсия, исчисленная по этой формуле, не могла превышать трех минимальных размеров пенсии по тому же закону. А минимальный размер пенсии по нему на начало 2001 г. составлял 168 рублей.

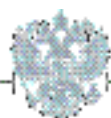
Повысить пенсию по 340-му закону до более реального уровня оказалось возможно только указами Президента Российской Федерации, которыми вводились дополнительные компенсационные выплаты к пенсии. Пенсия после этого стала складываться из двух частей: собственно пенсии и дифференцированной компенсационной доплаты (причем размер доплаты оказывался больше у тех, у кого размер собственно пенсии был меньше). В результате обычной стала ситуация, когда пенсионер получал пенсию в размере 468 рублей, из которых 168 рублей были им заработаны как пенсия, а 300 рублей доплачивались ему как компенсация за снижение его жизненного уровня вследствие роста цен. Пенсия для этой категории получателей по своей сути превратилась в социальное пособие, назначаемое в связи с достижением пенсионного возраста.

Новый закон №113-ФЗ, разработанный в 1997 году, должен был преодолеть это противоречие и восстановить утраченную связь между зарплатой и размером пенсии.

Согласно нормам данного закона за работником было сохранено право на получение пенсии в размере от 55 до 75 процентов заработка в зависимости от стажа. А вместо трех минимальных пенсий законодатель установил в качестве ограничителя размер средней заработной платы в стране, установленной для исчисления пенсии, и его отношение к зарплате пенсионера. Данное отношение было первоначально установлено в размере 0,7 (это означало, что зарплата пенсионера при назначении пенсий учитывалась в размере не свыше 0,7 от средней заработной платы по стране). В дальнейшем же его намечалось поэтапно повысить до 1,2 (при котором из зарплаты пенсионера могло быть учтено до 1,2 от средней заработной платы по стране на момент назначения пенсии).

Однако выполнению этих планов помешал дефолт 1998 г. и образовавшаяся в результате его многомесячная задолженность пенсионной системы перед пенсионерами. Лишь с прошлого года, справившись с долгами и стабилизировав финансовое положение пенсионной системы, Правительство и Пенсионный фонд начали в несколько этапов снимать ограничение, установленное 113-м законом, – сначала повысили отношение зарплат до 0,8, потом до 0,95. В мае 2001 г. планировалось довести его до 1,1. Но, учитывая стабильное финансовое положение Пенсионного фонда, было решено досрочно выполнить 113-й закон в полном объеме и установить отношение зарплат в размере 1,2 уже в мае. Благодаря этому уже с мая минувшего года максимальный заработок, с которого исчисляется пенсия, стал на 20 процентов превышать величину средней зарплаты по стране, установленной для расчета пенсии (на конец 2001 г. это в денежном выражении составляло 2005 рублей). А максимальный размер трудовой пенсии достиг 90 процентов от средней зарплаты по стране для исчисления пенсий. Однако в то же время обнаружились серьезные противоречия в самом механизме повышения пенсий. Повышая отношения зарплат, можно лучше обеспечивать учет заработка у тех, кто получал высокую зарплату, и за счет этого – рост пенсии. Но в этом случае без повышения остаются те, чей заработок уже в полном объеме учтен по нормам 113-го закона при назначении пенсии. А также те, кто получает пенсию по 340-му закону. Но и те, и другие, как правило, – малообеспеченная категория пенсионеров. И таких у нас 15–16 млн. человек из 38,5 млн. получателей государственных пенсий. Причем среди них несколько миллионов человек при наличии полного трудового стажа до марта прошлого года получали пенсию в размере 468 рублей. Ненормально было бы отвернуться от проблем этой категории на том основании, что они не заработали право на большую пенсию. С пенсией, составляющей 45% прожиточного уровня пенсионера, выжить невозможно. Поэтому 1 марта 2001 г. Указом Президента Российской Федерации минимальный размер пенсионной выплаты был установлен на уровне 600 руб. (а с 1 августа – 660 руб.). Однако в логику старого пенсионного законодательства этот шаг никак не вписывался и даже вызвал некоторые споры.

Получатели минимальных пенсий горячо его поддержали. Получатели средних по размеру пенсий считали, что повышение должно происходить с одинаковыми темпами для всех пенсионеров вне зависимости от того, как обстоят дела с минимальными пенсиями и насколько оптимально соотношение между максимальной и минимальной пенсией. Наконец, получатели вы-



соких зарплат, во многом не учтенных при назначении пенсий, настаивали на том, что дополнительные доходы Пенсионного фонда должны в первую очередь направляться на увеличение дифференциации пенсий, т.е. на повышение пенсий тем пенсионерам, чей заработок не был учтен в полном размере при назначении и перерасчете пенсии. К сожалению, эти различия интересов разных групп пенсионеров на основе старой пенсионной модели преодолеть было невозможно.

Не устраивала нас эта модель еще по одной причине – она не создавала у работающих заинтересованности в уплате пенсионных взносов с полного размера их зарплаты. В итоге в 2000–2001 гг. пенсионные взносы платились с 35 процентов фактических доходов населения, остальные 65 процентов оставались вне обложения – были в тени. В результате взносы в Пенсионный фонд, которые должны были составлять 28 процентов от общефедерального фонда оплаты труда, на деле едва превышали 10 процентов от него. И заинтересованности в изменении этой ненормальной ситуации старая модель не создавала. Какой смысл был работнику отказываться от теневых схем получения высокой зарплаты, если пенсионные права он зарабатывал не с полного ее размера, а всего с двух тысяч из него.

Основные принципы новой пенсионной модели

Противоречия старой пенсионной модели свидетельствуют о том, что она находится на грани кризиса, из которого ей, основываясь на косметических изменениях старого пенсионного законодательства, выхода нет. Речь может идти только о замене старой модели на новую, которая была бы свободна от недостатков предшественницы и позволяла бы решать неразрешимые для той задачи. В том числе и главные среди них – создавать социальные гарантии обеспеченной старости для низкооплачиваемых и связь размера пенсии с размером зарплаты для высокооплачиваемых, позволять регулярно повышать пенсии нынешним пенсионерам и эффективно учитывать пенсионные обязательства перед ныне работающими.

Поэтому было решено, полностью выполнив обязательства перед пенсионерами по старому законодательству и по возможности повысив пенсионные выплаты отдельным их категориям, закрыть и 340-й, и 113-й законы и, подготовив в 2001 г., ввести с 2002 г. новые.

Начнем с нового пенсионного законодательства. В мае–июне 2001 г. Президентом Российской Федерации был внесен пакет из пяти законопроектов – «Об управлении средствами государственного пенсионного обеспечения (страхования) в Российской Федерации», «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации», «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» и «О внесении дополнений и изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации и в некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах и сборах». Эти законопроекты летом–осенью 2001 г. были рассмотрены Государственной Думой и Советом Федерации. Была проведена значительная работа по учету многочисленных замечаний и предложений. В итоге к концу 2001 г. законодательная база пенсионной реформы в виде нового пенсионного законодательства была сформирована.

Одновременно на протяжении 2001 г. производилось повышение пенсий целому ряду категорий пенсионеров. Существенные прибавки получили прежде всего ветераны, инвалиды Великой Отечественной войны. Максимальное увеличение пенсий им составило 1250 рублей, а размер получаемой ими пенсии достиг 3400 рублей. Жители блокадного Ленинграда получили прибавку в среднем на 780 рублей.

Следующая категория, которая ощутила на себе позитивные результаты подготовки к реформе, – получатели минимальных пенсий. Пенсии их составляли в начале 2001 г. 453 рубля, а были повышены до 660. До такого же размера мы довели в 2001 г. и пенсии инвалидам детства первой и второй групп и детям-инвалидам.

Получили прибавку северяне. После повышения максимальная пенсия их составляет 2500 руб.

Удалось сделать и все, что было обещано остальным категориям пенсионеров, причем многое – с превышением. Средняя пенсия была обещана в размере 1200 рублей, а достигла к концу года 1240. В итоге средняя пенсия превысила прожиточный минимум пенсионера, который составлял на конец 2001 г. 1153 рубля. А максимальная пенсия, которая, как ожидалось, должна была достигнуть размера около полутора тысяч, на конец года составила 1560 рублей. При этом намеченный темп роста пенсий – почти на 40 процентов – опережал темп роста инфляции (который в 2001 г. составлял 18 процентов). Это означало, что реальные доходы пенсионеров выросли за год на 22 процента.



Однако фактически больше резервов для повышения пенсий нынешним пенсионерам у старой модели не оставалось. Решить проблему материального обеспечения пенсионеров можно, только резко повысив доходы пенсионной системы. Но это возможно только тогда, когда у работающих появляется стимул к уплате отчислений в Пенсионный фонд, когда у человека появляется перспектива заработать пенсию, а пенсионная система становится понятной и привлекательной.

Мировой опыт, подтвержденный практикой, подсказывает нам путь решения этой двуединой задачи: пенсия должна складываться из двух частей – базовой, которая всем в одинаковом размере гарантируется государством и величина которой должна постепенно приблизиться к прожиточному минимуму пенсионера, и второй – страховой, размер которой будет дифференцирован и станет напрямую зависеть от объема поступивших средств от каждого конкретного человека. С учетом демографических тенденций для более молодых возрастных групп в страховой части пенсии должен быть предусмотрен и накопительный элемент – своего рода резерв на случай ухудшения соотношения работающих и пенсионеров. При этом новая модель должна остаться такой же распределительной, как и старая. Но пенсионные обязательства государства перед гражданином будут, первое, персонифицированы и, второе, напрямую зависеть от размеров получаемых доходов. Иными словами, пенсия в новой пенсионной модели должна быть не назначена человеку государством, а заработана им. Для этого нужно: учитывать все заработанные гражданином пенсионные права и все сделанные за него взносы на протяжении всех лет его трудовой деятельности (а не в последние два года, как это делалось до сих пор); снять все ограничения по размеру зарплаты, учитываемой при назначении пенсии, особенно когда мы говорим о страховой ее части (тоже на протяжении всей трудовой деятельности); обеспечить равные для всех социальные гарантии материального обеспечения в виде государственного пособия по старости (таким пособием должна стать базовая пенсия, предусмотренная концепцией новой пенсионной модели); ввести в систему государственного пенсионного страхования и страхование от инвалидности и потери кормильца, которое давало бы этим категориям достойную пенсию; провести существенное сокращение – до пяти лет – минимального обязательного стажа для получения базовой пенсии (при нынешнем состоянии рынка труда требовать от работника 20- или 25-летнего стажа нереально).

Но в модели, основанной на этих принципах, основная масса средств, поступающих в виде доходов пенсионной системы, будет, как и прежде, направляться на финансирование выплат нынешним пенсионерам. Обязательства государства перед ныне работающими будут фиксироваться на их лицевых счетах в системе персонифицированного учета, а сами средства (за исключением накопительного элемента) направляться на финансирование текущих пенсий.

Каковы должны быть оптимальные пропорции между базовой и страховой частью пенсии?

Расчеты показывают, что распределение сегодняшнего тарифа пенсионных отчислений в 28% от фонда оплаты труда должно происходить для базовой и страховой части равномерно – 50 на 50. Половина взносов должна идти на финансирование базовой пенсии, а другая половина – закрепляться в виде финансовых обязательств пенсионной системы за конкретным человеком. Это позволит и выполнять обязательства перед нынешними пенсионерами, и создавать заинтересованность перед нынешними работниками.

По отношению к сегодняшним пенсионерам мы сохраняем в полном объеме все принятые на себя государством обязательства в соответствии с действующим законодательством. Никому пенсия не будет уменьшена. В ней для удобства индексаций лишь будут выделены условная базовая и условная страховые части. Перерасчет пенсий будет производиться только тем, кому предусмотрено новым законодательством ее повышение. А затем увеличение пенсии будет происходить в полном объеме по отношению ко всей пенсионной выплате, включая надбавки и повышения.

Какими будут первые плоды пенсионной реформы?

Разрабатывая пенсионную реформу, мы исходили из того, что проводить ее нужно лишь в том случае, если результаты можно будет почувствовать в ближайшее время, в первую очередь в виде повышения сегодняшних пенсий. Других резервов для этого, кроме пенсионной реформы, у нас нет. Выигрыш, который должны получить те, кто сейчас на пенсии, от проведе-



ния преобразований системы пенсионного обеспечения может состоять только в том, что они смогут получить увеличение пенсий благодаря росту поступлений в пенсионную систему.

Новые пенсионные законы позволяют пенсионерам почувствовать позитивные результаты перемен уже с начала 2002 г.

Повышения после перехода к новой пенсионной модели с 1 января 2002 г. были предусмотрены: для работающих пенсионеров, которым предоставлено право полностью получать пенсию и продолжать работать (прибавка по этой категории в среднем составила до 450–500 рублей); для пенсионеров, достигших 80-летнего возраста, и инвалидов первой группы, пенсии им увеличены минимум до 1110 рублей; для инвалидов первой и второй групп с детства, а также детей-инвалидов (повышение пенсий до 900 рублей); для круглых сирот, потерявших обоих родителей (прибавка более 400 рублей); для родителей, потерявших детей на военной службе (повышение базовой части трудовой пенсии до 900 рублей при сохранении прав на полную страховую часть).

С учетом этих и целого ряда других категорий повышение в январе получили более 10 миллионов российских пенсионеров. А с 1 февраля для всех 38,5 млн. российских пенсионеров началась ежеквартальная индексация пенсий. Общие расходы на эти цели в 2002 г. составят более 80 млрд. рублей. Это позволит увеличить средний размер трудовой пенсии в 2002 г. на 30 процентов, или в денежном выражении на 310 рублей. Средняя пенсия в итоге должна возрасти до 1500 рублей. Для сравнения: в 2001 г. примерно таким был размер максимальной пенсии.

Хватит ли ресурсов у пенсионной системы обеспечить выполнение этих обязательств? Опасения по этому поводу высказываются в связи с тем, что с 2002 г. начинают производиться отчисления части страховых взносов для последующего их инвестирования и финансирования таким образом будущей накопительной части трудовых пенсий.

Для тех возрастных групп, которым до пенсии осталось менее 10 лет, образование накопительного элемента законом не предусмотрено – им наиболее выгодно обеспечивать рост пенсионных прав в темпе роста заработной платы, который является наиболее динамичным экономическим показателем. Для мужчин моложе 50 лет и женщин моложе 45 предусмотрено разделение страховой части тарифа на две доли – 12% на условное накопление (поступающие средства фиксируются на личных счетах, а затем идут на выплату пенсий нынешним пенсионерам) и 2% – на формирование накопительной части пенсии, на размещение в инвестиционных проектах в целях получения инвестиционного дохода. Наконец, для тех, кто моложе 35 лет, на накопление в 2002 г. будет направляться 3% из 14% страховой части тарифа. До 2006 г. величину накопительных отчислений этой возрастной группы планируется поэтапно поднять до 6%.

С учетом этого порядка распределения страховой части взносов в 2002 г. на формирование накопительного элемента планируется отвлечь не более 32–35 млрд. рублей. В бюджете Пенсионного фонда на этот год, утвержденном в доходной и расходной частях в размере около 730 млрд. рублей, эта сумма не является решающей. К тому же у Пенсионного фонда имеются для компенсации выпадающих доходов страховые резервы – переходящие остатки в размере около 100 млрд. рублей. Их, по нашим расчетам, должно хватить на 2002 и 2003 годы. А с 2004 г. компенсация выпадающих доходов, отвлекаемых на накопление, будет осуществляться, если в этом возникнет необходимость, за счет средств федерального бюджета. В любом случае отвлечение ресурсов на формирование накопительной части пенсии для более молодых групп работающих не создаст проблем с выплатой пенсий нынешним пенсионерам.

Что даст пенсионная реформа работающим?

С началом реформы – с 1 января 2002 г. – начнется конвертация пенсионных прав граждан. Она коснется и тех, кто уже на пенсии, и тех, кто, заработав тот или иной объем прав в рамках старой пенсионной модели, будет продолжать работу до достижения пенсионного возраста или после него. Естественно, этим разным категориям населения пенсионные права будут конвертированы по-разному.

Проще всего пройдет конвертация прав у неработающих пенсионеров: если они не будут иметь прав на повышения, то им выделят в их пенсии базовую (450 руб.) и страховую части (получаемая пенсия минус базовая часть). И в дальнейшем будут индексировать их – одну в темпе роста инфляции, другую в темпе роста заработной платы.



Работающие пенсионеры могут не только пересчитать пенсию по нормам закона №113-ФЗ, но и, если это им выгодно, вообще перерасчитать пенсию, предоставив для этого данные о последних 24 месяцах, отработанных ими уже в качестве работающих пенсионеров. В назначенной им пенсии также будут условно выделены базовая и страховая части, по которым будет проводиться последующая индексация.

Более сложной будет схема конвертации прав так называемых транзитных поколений – тех возрастных групп, которые, заработав пенсионные права в старой модели, не достигли еще пенсионного возраста и должны будут дорабатывать до него в рамках модели новой.

Начнем с того, что все они должны будут виртуально, условно, с 1 января 2001 г. уйти на пенсию. Для этого им будет произведен расчет пенсионных прав по нормам закона №113-ФЗ с учетом выработанного по старым нормам стажа и размеров зарплаты за 24 последних месяца или 60 месяцев подряд по выбору. На этом основании будет производиться назначение так называемой расчетной пенсии – той пенсии, которая может быть рассчитана для представителей транзитных поколений по закону №113-ФЗ. В ней также будут выделяться базовая и страховая части. Однако эта первичная страховая часть будет носить название начальной, в дальнейшем ее величина будет индексироваться, но никак не зависеть от результатов последующей работы.

Страховые взносы, которые будут делаться работодателями в пользу застрахованных, будут составлять основу для исчисления третьей части пенсии представителей транзитных поколений – страховой. Эти взносы будут суммироваться и составят к достижению пенсионного возраста накопленный пенсионный капитал. Он при выходе на пенсию будет разделен на период среднестатистического дожития (на сегодня он составляет 228 месяцев, или 19 лет), и в результате будет определена величина месячной пенсионной выплаты. Она в сумме с базовой и начальной частями (естественно, проиндексированными) и составит общую величину пенсии.

Кроме того, у мужчин моложе 50 лет и женщин моложе 45 лет в пенсии будет еще одна часть – накопительная, которая будет играть роль резерва на случай прогнозируемого ухудшения демографической ситуации. Для тех, кто старше 35 лет, на эти цели будет направляться 2 из 14 процентов страховых взносов, делаемых в их пользу. Для тех, кто моложе, – процент отчислений будет повышаться с 3 в 2002 г. до 6 в 2005 году. Эти средства по выбору граждан будут инвестироваться в те или иные инвестиционные проекты, отобранные государством или (с 2004 г.) негосударственными пенсионными фондами, а инвестиционный доход вместе с накопительной частью будет суммироваться к пенсионному капиталу при расчете пенсии.

Новая пенсионная модель будет в гораздо большей мере, чем старая, учитывать различия в размере получаемых работниками доходов. Но в мире пенсия всегда играет роль своего рода социального уравнилителя. А поэтому задача любой пенсионной модели – не допускать чрезмерной дифференциации пенсий.

Нет ли опасности того, что снятие в новой модели ограничений с размера заработка, учитываемого при назначении пенсии, приведет к существенному расслоению пенсионеров по уровню доходов? Ведь в год у одного заработок 300 тысяч рублей, а у другого 20 тысяч рублей. Не получится ли, что один будет получать огромную пенсию, а другой совсем маленькую? Этого не произойдет. Причина в том, что платежи в пенсионную систему на страховую часть пенсии выглядят так: до 100 тысяч рублей годовой зарплаты – 14 процентов, от 100 до 300 тысяч – 7,9 процента, от 300 до 600 тысяч – 3,95 процента. Зарплаты свыше 600 тысяч будут вообще освобождаться от платежей. По нашим расчетам, при таких условиях дифференциация пенсий будет не больше, чем 1 к 4–5.