

ПЕНСИОННАЯ РЕФОРМА: ПЕРВЫЙ ГОД ОПЫТА И НОВЫЕ ЗАДАЧИ



ПРЕДСЕДАТЕЛЬ ПРАВЛЕНИЯ
ПЕНСИОННОГО ФОНДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Михаил Юрьевич Зурабов

С 1 января 2002 года в Российской Федерации началось практическое осуществление пенсионной реформы. Новые пенсионные законы, принятые в 2001 году («Об обязательном пенсионном страховании», «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»), вступили в силу и начали в качестве правового основания определять всю деятельность российской системы пенсионного обеспечения. Новая пенсионная модель, контуры которой мы намечали еще с осени 2000 года, превратилась в действующий социальный механизм, опыт работы которого в течение первого года реформы мы можем уже обсуждать и анализировать.

Новая пенсионная модель практически действует уже более года. И ее главный принцип – пенсия должна быть человеком заработана – получил за это время еще большую поддержку у россиян, чем до начала реформы. Вызывают одобрение россиян и конкретные механизмы, с помощью которых этот принцип реализуется, – снятие всех ограничений по размеру учитываемой зарплаты, которые были присущи старой пенсионной модели, распространение периода наблюдения, т.е. учета заработанных пенсионных прав, на протяжении всех лет его трудовой деятельности (а не на последние два года, как это делалось до 2002 года).

В то же время новая пенсионная модель позволяет создать и равные для всех гарантии материального обеспечения в старости. Для этого и вводится базовая пенсия, которая будет поэтапно подниматься в ближайшие годы до уровня прожиточного минимума пенсионера (вместе с повышением уровня заработных плат).

С учетом новых реалий на рынке труда в новой пенсионной реформе стало существенное сокращение стажа для получения базовой пенсии. Он установлен в размере пяти лет.

Наконец, существенным отличием новой пенсионной модели от старой стало то, что в систему государственного пенсионного страхования введено и страхование от инвалидности и потери кормильца, которое позволяет обеспечивать и этим категориям пенсионеров более достойную, чем раньше, пенсию.

Отличия новой пенсионной системы от старой наглядны и ощутимы. Но как сказалось начало реформы на нынешних и будущих клиентах пенсионной системы – пенсионерах? Многие из них начала реформы попросту не заметили, настолько спокойно и даже рутинно идут преобразования, которые сейчас проходят в пенсионной системе. Если спросить иного пенсионера, почувствовал он начало реформы или какие-то связанные с этим неудобства, то он, скорее всего, ответит, что перехода к новой пенсионной модели он не ощутил. И это нормальный ответ, потому что при реформировании социальной сферы нельзя создавать дополнительное напряжение. Чем незаметнее для граждан идет реформа, тем сильнее становится ощущение того, что она осуществляется в правильном направлении.

Единственное, что ощутили и заметили пенсионеры, – это повышение пенсий и их регулярную индексацию в первый год реформы. Уже в январе 2002 года существенную прибавку к пенсии получили около 12 млн. российских пенсионеров – те, кому новыми пенсионными законами предусмотрены и новые права на более высокую пенсию.

Среди получивших с 1 января 2002 года прибавку к пенсии:

- работающие пенсионеры, которым отныне предоставлено право полностью получать пенсию, даже продолжая работать (прибавка для этой категории составила в среднем до 450–500 рублей);
- пенсионеры, достигшие 80-летнего возраста, и инвалиды первой группы, пенсии им будут увеличены минимум до 1110 рублей за счет увеличения в два раза по сравнению с остальными категориями размера базовой части пенсии;
- инвалиды первой и второй групп с детства, а также дети-инвалиды, пенсии которым были повышены до 900 рублей;
- круглые сироты, потерявшие обоих родителей (прибавка более 400 рублей);
- родителям, потерявшим детей на военной службе, пенсия повышена до 900 рублей (с предоставлением права получать и трудовую пенсию по достижении возраста женщинам – 50, мужчинам – 55 лет).

Прибавки разного размера получили и другие категории пенсионеров.

Кроме того, в 2002 году были проведены три индексации пенсий – в феврале (на 7%), апреле (на 6,5%) и августе (на 6,5%). На индексацию в бюджете пенсионной системы в 2002 году было предусмотрено более 85 млрд. рублей. В результате проведенных повышений уже к концу 2002 года средний размер трудовой пенсии вырос почти на 370 рублей и превысил полторы тысячи.

Для сравнения – в начале реформы таким был размер максимальной пенсии. Уже только по этому можно судить, что в 2002 году пенсионеры получили солидную прибавку. А ведь после подведения итогов 2002 финансового года в первом квартале года 2003-го их по новому пенсионному законодательству ожидает еще один перерасчет – по итогам роста доходов пенсионной системы пенсионеры получат к 1 апреля наступившего года еще одну, итоговую прибавку. Благодаря ей темп и размер увеличения пенсий будет соответствовать темпам и размерам роста средней заработной платы. И, следовательно, покупательная способность каждого пенсионного рубля будет ничуть не ниже, чем рубля заработной платы.

А кроме этого итогового перерасчета, в 2003 году будут проведены две плановые индексации – в феврале и августе – и повышение размера базовой пенсии в ноябре. Ее предполагается повысить до 600 рублей, если Правительство примет решение поднять до этого размера ставку первого разряда в тарифной сетке для бюджетной сферы (поскольку с размером этой ставки в новой пенсионной модели связан размер базовой части трудовой пенсии).

Что касается работающих россиян, которые еще только зарабатывают свои будущие пенсии, то они реально ощутили ход пенсионной реформы лишь осенью 2002 года, когда начиная с августа во всех регионах Российской Федерации начался эксперимент по рассылке



извещений о состоянии лицевых пенсионных счетов. Подобная практика информирования населения о накоплении им пенсионных прав предусмотрена новым пенсионным законодательством в качестве одной из существенных составляющих новой пенсионной модели.

В 2002 году извещения о состоянии своих лицевых счетов, размере полученных доходов и среднемсячном заработке за 2000–2001 годы получили около 2 млн. россиян, которые в 2003–2004 годах достигнут пенсионного возраста. А после первого квартала 2003 года Пенсионный фонд впервые начнет регулярную ежегодную рассылку извещений о состоянии пенсионных счетов почти 100 млн. застрахованных и пенсионеров. Задачи такого масштаба по информированию населения система пенсионного обеспечения еще не выполняла никогда. Ежегодная нагрузка, связанная с оформлением пенсионных дел, ранее никогда не превышала 1,5–2 млн. человек – тех, кто выходил в данный год на заслуженный отдых. И лишь с 2003 года нам предстоит решать новые для нас вопросы ежегодного мониторинга и ведения пенсионных дел для всех работающих и пенсионеров, регулярного информирования их о состоянии лицевых счетов. Уверен, что уровень подготовки и квалификация наших кадров, степень их технической оснащенности, найденные организационные формы позволят успешно, без каких-либо срывов решать увеличившийся практически на два порядка объем текущих задач.

Особое место в ряду этих задач занимает работа по обслуживанию специальной части лицевых пенсионных счетов тех россиян, которые имеют право на накопительную часть трудовой пенсии (а это, напомним, работающие россияне, которым на момент начала реформы, т.е. на 1 января 2002 года, было менее 50 лет мужчинам и 45 – женщинам). В бюджете Пенсионного фонда за минувший год накопительные отчисления были предусмотрены для 40 с лишним млн. граждан, а общий объем их составлял 35 млрд. рублей. Эти средства поступали в бюджет Пенсионного фонда в течение 2002 финансового года еще в неперсонифицированном виде, т.е. без указания на то, кому и сколько из этих поступлений должно быть зачислено на специальную часть лицевого счета. И лишь после подведения в первом квартале 2003 года окончательных итогов года 2002-го органы ПФР произвели персонификацию данных по накопительным отчислениям, а граждане начали получать информацию о поступивших на их счета средствах и право принять решения о дальнейшем их инвестировании в предлагаемые им инвестиционные проекты.

Для того чтобы не допустить обесценения этих средств в течение 2002 года согласно нормам нового пенсионного законодательства и по решениям Правительства Российской Федерации накопительные отчисления, предназначенные для будущего финансирования накопительной части трудовых пенсий, инвестировались еще в неперсонифицированном виде в российские государственные ценные бумаги, номинированные в рублях и иностранной валюте. Государственными агентами по этим операциям выступали Центральный банк России и Внешэкономбанк. Всего в эти виды активов было размещено за 2002 год более 35 млрд. рублей. При этом уровень доходности к погашению по этим бумагам существенно превышает уровень инфляции – 17,03% по активам, номинированным в валюте, и 10,3% по рублевым активам. Это позволило не только сохранить накопительные отчисления от инфляции (которая в 2002 году не превышала 14% за год), но и обеспечить застрахованным за 2002 год некоторый инвестиционный доход, который в процессе персонификации данных о накопительных отчислениях также зачислен на их лицевые счета.

В то же время с накопительными отчислениями связана и серьезная проблема. Когда новые пенсионные законы еще только обсуждались, ряд их оппонентов высказывали опасения, не приведет ли отвлечение средств на накопительную часть пенсии к задержкам или сбоям в выплате пенсий. Действительно, опасность подобного рода могла возникнуть. Ведь направление средств на специальную часть лицевых счетов привело в 2002 году к появлению в бюджете Пенсионного фонда выпадающих доходов в размере более 35 млрд. рублей. Хотя сам по себе объем этих средств невелик и составляет менее 4% от общих расходов пенсионной системы в 2002 году (что никак не может привести к задержке пенсий или возникновению задолженности), все же некомпенсированное изъятие подобного масштаба действительно могло создать известные трудности для выполнения обязательств пенсионной системы перед пенсионерами.

Однако еще в период подготовки нового пенсионного законодательства мы предложили схему управления ресурсами пенсионного обеспечения, позволяющую эффективно компенсиро-



вать выпадающие доходы в бюджете ПФР. Суть ее в том, что выпадающие доходы пенсионной системы будут компенсироваться – в 2002 и в 2003 годах за счет страховых резервов ПФР (временно свободные остатки на счетах Пенсионного фонда в федеральном казначействе на начало 2002 года превышали 100 млрд. рублей), с 2004 года, когда государство пройдет пик платежей по внешнему долгу и расходы его на обслуживание внешнего долга уменьшатся, – за счет федерального бюджета.

Опыт 2002 года показал, что эта схема компенсации выпадающих доходов ПФР работала надежно и эффективно. Уверен, что и в 2003 году она будет работать подобным же образом. С учетом этого пенсионная система может ответственно гарантировать: задолженности по выплате пенсий у нас нет с конца 1999 года, и мы не допустим ее повторения.

В то же время в 2003 году предстоит практически решать иную проблему, ставшую в ходе обсуждения пенсионной реформы одной из центральных, – проблему гарантирования сохранности средств, предназначенных для финансирования накопительной части пенсий. В частности, не раз высказывались опасения: нет ли угрозы того, что население может потерять эти средства в ненадежных инвестиционных фондах? Споры и дискуссии вокруг этой проблемы даже замедлили прохождение в Федеральном Собрании проекта закона «Об инвестировании средств, предназначенных для финансирования накопительной части трудовой пенсии» – он был принят не в 2001 году, как первоначально планировалось, а только в 2002-м. Однако, на наш взгляд, в законе теперь удалось предусмотреть все возможные гарантии сохранности средств граждан, поступающих в виде накопительных отчислений и инвестиционного дохода по ним на специальную часть лицевого пенсионного счета. Основа надежности этой системы гарантий заключается в том, что за ней будет стоять государство. Во-первых, оно само выступит гарантом сохранности накопительных отчислений и предложит надежные сферы вложения пенсионных сбережений. Это будут государственные ценные бумаги для неперсонифицированных отчислений каждого текущего финансового года и целый ряд государственных и негосударственных управляющих компаний, в инвестиционные портфели которых будут размещать свои пенсионные средства граждане. Впервые такие инвестиционные решения граждане, в структуре пенсии которых предусмотрена накопительная часть, будут принимать уже в текущем году. А с 2004 года примут участие в работе с пенсионными сбережениями граждан и негосударственные пенсионные фонды. А ненадежные фонды к этим средствам допущены не будут.

Вместе с тем государство не может взять на себя всю полноту ответственности за средства застрахованных. В противном случае может сложиться ненормальная ситуация, при которой доход будет частным (в том числе и доход самих застрахованных), а ответственность за возможные риски – общественной.

В мировой пенсионной практике принято, что ответственность за инвестиционные риски берет на себя сам застрахованный, выбирая тот или иной инвестиционный портфель из предложенных ему государственным или негосударственным агентом.

В случае если застрахованный сам делает осознанный выбор варианта инвестирования своих пенсионных накоплений, то и ответственность за риски он по нормам нового пенсионного законодательства берет на себя. Но, как прогнозируется, значительная часть застрахованных, особенно на первых порах, такой выбор не сделает. И по умолчанию выбор за них должен будет сделать кто-то иной. Спор о том, кто же этот выбор должен делать, отнял много времени, но все же было найдено, на наш взгляд, продуманное решение.

Наши оппоненты, как известно, предлагали такой вариант: пусть этот выбор сделает управляющая компания, отобранная по конкурсу. Однако в этом случае возникала проблема ответственности за последствия выбора. Если инвестиционный вариант, предложенный управляющей компанией, окажется успешным, а инвестиции – доходными, гражданин, не сделавший самостоятельного выбора (мы порой называем таких «отказники» или «молчуны»), скорее всего, не будет выражать недовольство.

Но если вдруг рынок упадет (а он за многие годы до наступления пенсионного возраста у будущих пенсионеров не раз качнется в ту и другую сторону), если размер пенсионных накоплений застрахованного уменьшится, скорее всего, «отказники» или «молчуны» будут обращаться с претензиями. К кому – к управляющей компании? Но она-то в юридические отношения



с ним не вступала, договоры не заключала и, следовательно, юридической ответственности перед ним не несет. Скорее всего, недовольный «молчун» пришел бы в Пенсионный фонд или к Дому Правительства и начал задавать нам естественные вопросы, кто и на каком основании практически уменьшил его пенсионные накопления. И раз все действия, нанесшие ему ущерб, были проделаны без его ведома и согласия, он по закону вправе будет потребовать оплатить убытки, нанесенные ему такими решениями. И по суду получит с ПФР все утраченные средства.

Поэтому мы так решительно возражали и возражаем против того, чтобы на пенсионную систему возлагались не свойственные ей обязанности и вместе с ними – не свойственные ей риски. Ибо ответственность за сохранность и доходность инвестиций, произведенных от имени «молчунов», – это и есть инвестиционные риски. Брать их на себя пенсионная система не намерена и не должна: для этого у нее нет ни прав, ни ресурсов.

По логике, эти риски могло бы взять на себя Правительство. Но оно тоже не хочет обременять себя этой ответственностью, поскольку единственным источником средств для Правительства является федеральный бюджет. И обременять его инвестиционными рисками Правительство, естественно, не хочет. А раз правительственные гарантии исключены, гарантией может стать только вид актива – государственные ценные бумаги. Они обеспечат «отказникам», или «молчунам», 100-процентные гарантии сохранности их инвестируемых накоплений и некоторый доход. При этом у застрахованного не будет никаких юридических оснований выражать претензии: средства будут сохранены, доход по ним получен, а размер этого дохода не может быть предметом споров (конечно, если он соответствует нормальной для того или иного года доходности государственных бумаг).

Правда, приняв эти правила и условия работы со средствами не сделавших выбора, мы должны быть готовы к тому, что первые годы пенсионной реформы у нас большинство граждан оставят право выбора за них за государством. Но у нас нет другого населения, чем то, которое уже обожгло на пирамидах, дефолтах и «черных» вторниках и четвергах. К тому же негосударственные ценные бумаги на нашем фондовом рынке не самого высокого качества. На мировом фондовом рынке своими активами представлено очень немного российских компаний – остальные просто не котируются из-за их непрозрачности или неприемлемой для цивилизованного рынка идеологии менеджмента. На таких фондовых «неликвидах» отечественные будущие пенсионеры вряд ли заработают прибавку к пенсии. Но когда российский фондовый рынок станет более цивилизованным, когда изменятся принципы корпоративного менеджмента, когда он станет более прозрачным и начнет ориентироваться не на текущую доходность, а на рост капитализации своих активов – тогда отечественный инвестор, может, и заинтересуется предлагаемыми на нашем рынке активами.

К тому же сама логика рынка государственных ценных бумаг будет побуждать «отказников», или «молчунов», к поиску вариантов осознанного инвестиционного выбора. И побуждать будет рыночными методами и механизмами.

Нас порой пытаются убедить в том, что граждан можно заставить делать инвестиционный выбор в пользу негосударственных инвестиционных агентов административными методами. Фактически нам предлагают, не дожидаясь, пока граждане подготовятся к самостоятельному выбору инвестиционных решений, что называется, вывалить их средства на финансовый рынок и ждать, когда все само собой решится. Или ограничить число участников рынка административными решениями. Мы же видим логику эволюции рынка пенсионных инвестиций и изменения инвестиционного поведения застрахованных в следующем. Поначалу большинство граждан, скорее всего, предпочтут не рисковать и по умолчанию направят предназначенные на финансирование их будущих пенсий средства (а по правовому статусу эти накопления являются федеральной собственностью) в государственные ценные бумаги высокой степени надежности. Доходность по этим бумагам будет на первых порах компенсировать рост инфляции и давать некоторый, меньший, чем другие финансовые инструменты, доход.

Однако это соотношение надежности и доходности не может сохраняться беспредельно. Эмиссия ценных бумаг – это увеличение внутреннего долга. А его размер регулируется соответствующей строкой бюджета, которую предстоит утверждать ежегодно и Правительству, и парламентариям. Правительство могло бы пойти на ежегодное увеличение внутреннего долга в размерах, позво-



ляющих востребовать значительную часть пенсионных накоплений, лишь в условиях бюджетного дефицита. Но сейчас у нас обратная ситуация – бюджет исполняется со стабильным профицитом. Поэтому и емкость рынка государственных ценных бумаг будет все более и более ограничена.

Что произойдет в этих условиях? Растущее предложение инвестиционных денег при лимитированном спросе на них из-за ограничения эмиссии государственных бумаг приведет к тому, что доходность по этим бумагам будет год от года снижаться. А к чему это будет побуждать «молчунов»? К тому, чтобы рано или поздно обратить внимание на другие варианты инвестирования с более высокой доходностью – на те, которые будут предлагаться управляющими компаниями и негосударственными фондами.

При ежегодном объеме инвестируемых накоплений в 1,5 млрд. долларов насыщение рынка займет несколько лет. За это время доходность государственных бумаг должна упасть (без ущерба для их надежности) на полпроцента ниже уровня инфляции. И тогда даже самый большой тугодум должен будет подумать о более выгодном размещении своих средств, чтобы их не съела инфляция.

Таким образом, мы не будем никого принуждать переходить из государственной зоны ответственности в негосударственную административными методами, не будем делать незаконный выбор за застрахованных – их побудит начать работать с управляющими компаниями и негосударственными фондами сам рынок. И побудит, и научит. А значит, мы решим и еще одну социальную задачу: воспитаем осмысленных инвесторов, которые могут начать заниматься инвестированием в другие виды активов других своих доходов и накоплений. Пока, несмотря на многолетние усилия, нерыночными, административными методами сделать это мы так и не смогли.

Мы – за развитие рынка. Но за его развитие рыночными, а не административными методами. Протест вызывает стремление «запустить» рынок пенсионных накоплений посредством административного решения: собрать деньги будущих пенсионеров и передать их отобранным чиновниками компаниям. Ничего хорошего из этого не выйдет. Нужно постепенно показывать людям, что если остаться «молчуном», то получишь 11% доходности, а тот, кто сделал выбор, может и 18 процентов. Но в последнем случае есть и риск получить, допустим, 9%, и шанс 25 процентов! Законодательство предоставит человеку возможность каждый год принимать решение: переходить из одной компании в другую, менять НПФ на ПФР и наоборот. В этом – преимущества нашей модели пенсионной реформы. Модель, которая принята, является одной из самых либеральных в Европе. Но темпы ее проведения зависят от того, как быстро само население, а не чиновник за него, начнет отказываться от услуг государства в сфере пенсионного обеспечения.

Пенсионный фонд России готов сотрудничать со всеми участниками рынка. ПФР мог бы на договорной основе оказывать и управляющим компаниям, и НПФ учетные услуги, позволяя им избежать ненужных затрат. Мы могли бы и осуществлять информационную поддержку, и помогать в предложении услуг тем участникам рынка, которые захотят оптимизировать с нашей помощью свои организационные расходы. Тот, кто раньше других обратится к нам с предложением сотрудничества, получит серьезные преимущества в конкурентной борьбе.

Второй год пенсионной реформы для нас окажется не менее сложным, чем первый. Мы решаем и будем впредь решать новые задачи, для которых у нас еще нет наработанного опыта. Но у нас есть принципиальные подходы к ним, частично уже подтвержденные нашей работой в 2002 году. И 2003 год также принесет нам новый опыт реализации новых составляющих пенсионной реформы.