

ТАКТИКА И СТРАТЕГИЯ ПЕНСИОННОЙ РЕФОРМЫ



ЗАМЕСТИТЕЛЬ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ ПРАВИТЕЛЬСТВА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Валентина Ивановна Матвиенко

Оценка финансовой стабильности пенсионной системы в Российской Федерации

Экономические проблемы в пенсионной системе, несмотря на ее бюджетно-финансовую автономность, нельзя рассматривать в отрыве от других системных макроэкономических параметров: инфляционных процессов, темпов падения производства, институциональных изменений, кризиса неплатежей, невыплаты заработной платы и т.д.

Взаимодействие всех факторов и их влияние привели к нарушению финансовой сбалансированности пенсионной системы и негативным экономическим и социальным проблемам.

Серьезным испытанием для пенсионной системы стал финансовый кризис 1998 года. Рост цен сделал размер пенсии недостаточным для достижения минимального уровня жизни. Если в марте 1998 года общая пенсия с компенсацией превышала прожиточный минимум пенсионера на 32,7%, то уже в декабре 1998 года пенсия покрывала прожиточный минимум лишь на 79,7%.

В период после кризиса примерно до сентября 1999 года поступление страховых взносов в Пенсионный фонд уменьшилось примерно на 20% в реальном выражении по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года. Произошло падение покупательной способности назначенных пенсий.

К середине 1999 года Пенсионному фонду Российской Федерации удалось преодолеть последствия финансового кризиса 1998 года и обеспечить своевременное финансирование выплаты государственных пенсий 38,5 млн. пенсионеров и провести ряд мероприятий по увеличению поступления страховых платежей в бюджет Фонда.

В результате проведения последовательной политики по созданию текущего профицита в бюджете Фонда произошли позитивные сдвиги в динамике поступления страховых платежей, увеличение уровня собираемости за счет проведения реструктуризации просроченной задолженности плательщиков по страховым взносам и повышения платежной дисциплины организаций. Это позволило обеспечить опережающими темпами погашение задолженности перед пенсионерами за 1998 год, своевременно осуществлять выплату текущих пенсий с учетом проведения мероприятий по их повышению, а также провести дополнительные компенсационные выплаты в целях поддержания жизненного уровня пенсионеров.

В результате в 1999 году на повышение государственных пенсий было направлено свыше 28 млрд. рублей, что на 7,4 млрд. рублей больше, чем предусматривалось в бюджете. Удалось установить более тесную связь размера минимальной пенсии и величины прожиточного минимума пенсионера. Их соотношение к концу года приблизилось к 60% против 42% в январе – марте 1999 года. Соотношение размера пенсии по старости и прожиточного минимума пенсионера составило соответственно 95% против 71%.

К началу 2000 года финансовая ситуация с пенсионным обеспечением нормализовалась. Стабильные доходы Пенсионного фонда (30 – 32 млрд. руб. ежемесячно), своевременное перечисление средств на выплату пенсий из федерального бюджета, а также поступление средств от реализации гуманитарной помощи обеспечили положительный баланс бюджета Фонда и позволили осуществить мероприятия по повышению жизненного уровня пенсионеров.

Федеральным законом от 5 августа 2000 г. № 114-ФЗ «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2000 год» предусмотрено направить на пенсионное обеспечение 337,9 млрд. руб., что на 97,2 млрд. руб., или на 40,4% больше, чем по бюджету 1999 года.

В течение 2000 года в соответствии с законодательством осуществлялось регулярное повышение пенсий в зависимости от роста заработной платы в стране: с 1 февраля – в 1,2 раза, с 1 мая – в 1,07 раза. С 1 ноября 2000 г. проведена индексация пенсий в 1,1 раза. В среднем за год для всех пенсионеров суммарный индекс роста пенсии составил 41% при годовом уровне инфляции 18–19%. Кроме того, одновременно с индексацией проводилось увеличение компенсационных выплат для малообеспеченных категорий пенсионеров, размер которой будет доведен до 315 рублей в месяц.

Предприняты шаги к скорейшему вступлению в действие в полном объеме Федерального закона «О порядке исчисления и увеличения государственных пенсий». Дополнительно для пенсионеров, пенсии которых исчислены с применением индивидуального коэффициента пенсионера (свыше 16 млн. человек), пенсии увеличены путем повышения отношения заработных плат с 1 мая до 0,8 и с 1 августа до 0,95, а с 1 ноября для пенсионеров, проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, до 1,2. Таким образом, пенсии, исчисленные с применением индивидуального коэффициента пенсионера, возросли за год на 72%.

Размер реального повышения пенсий, т.е. с учетом увеличения отношения заработков, составляет 66%. На повышение пенсий в 2000 году направлено 87 млрд. руб., или 25% годового бюджета Пенсионного фонда.

Средняя пенсия в течение года увеличилась с 520 рублей на 1 января до 820 рублей на 1 ноября 2000 года, или на 300 рублей. Соотношение среднего размера пенсии и прожиточного минимума пенсионера увеличилось с 60% до 85%.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации в 2000 году на улучшение условий проживания престарелых и инвалидов в государственных и муниципальных стационарных учреждениях социального обслуживания населения будет направлено 3 млрд. рублей.

Основные направления развития пенсионного обеспечения в 2001 году

Согласно сценарным условиям функционирования экономики Российской Федерации в 2001 году сформированы основные показатели бюджета Пенсионного фонда на 2001 год.



По проекту бюджета на пенсионное обеспечение в 2001 году планируется направить 461,8 млрд. руб., что на 124 млрд. руб., или на 36,7% больше, чем по бюджету 2000 года. Однако с учетом мероприятий по индексации пенсий с 1 ноября 2000 г. затраты на пенсионное обеспечение в 2001 году могут составить свыше 500,0 млрд. руб., что на 158 млрд. руб. больше, чем фактические пенсионные расходы 2000 года.

Увеличение затрат на пенсионное обеспечение связано с проведением мероприятий по повышению государственных пенсий как за счет осуществления линейной индексации всех пенсий, так и за счет повышения размера отношения среднемесячного заработка пенсионера к среднемесячной заработной плате в стране до 1,2 к концу 2001 года.

Параметры пенсионного обеспечения предусматривают индексацию пенсий на 18,8% с одновременным увеличением минимальных выплат пенсионерам до уровня 48 – 50% прожиточного минимума пенсионера и поэтапное повышение отношения заработных плат с 0,95 до 1,2. При этом средний размер трудовой пенсии в 2001 году планируется увеличить на 430 рублей и довести его к концу года до 1265 рублей, а соотношение с прожиточным минимумом пенсионера – до 102%.

Соотношение между минимальным размером пенсии по старости и прожиточным минимумом пенсионера (ПМП) к концу 2001 года увеличится до 15,6% против 14% на начало 2001 года и 12,7% на начало 2000 года. В среднегодовом исчислении соотношение минимальной пенсии по старости и ПМП составит 16%, а с учетом проведения мероприятий по сохранению соотношения минимальной выплаты пенсионеру и прожиточного минимума пенсионера на уровне не ниже 2000 года. Указанное соотношение в течение года будет поддерживаться на уровне 48 – 50%.

Показатель соотношения средней пенсии по труду и прожиточного минимума пенсионера за 2001 год увеличится на 28 процентных пунктов и в среднегодовом исчислении составит 102%. Соотношение средней пенсии по старости увеличится на 32 процентных пункта и составит 118%, а средней пенсии по старости, исчисленной с применением индивидуального коэффициента пенсионера, – свыше 130% от прожиточного минимума пенсионера.

Доходная часть бюджета Фонда сформирована с учетом введения в действие с 1 января 2001 года части второй Налогового кодекса Российской Федерации в соответствии с главой 24 «Единый социальный налог (взнос)» и определена в сумме 472,8 млрд. руб., из них поступления единого социального налога, зачисляемого в Фонд на государственное пенсионное обеспечение, составляют 373,2 млрд. рублей, средства федерального бюджета – 34,0 млрд. рублей, мобилизация просроченной задолженности по страховым взносам – 25,3 млрд. рублей.

Введение части второй Налогового кодекса Российской Федерации означает переход к новым принципам формирования доходной части бюджета Пенсионного фонда за счет поступления от единого социального налога. Предусмотрена регрессная шкала уплаты единого социального налога, что позволит привлечь дополнительные средства за счет выведения скрытого фонда оплаты труда из теневой экономики путем легализации доходов.

Функции контроля за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения единого социального налога с 1 января 2001 года переходят к налоговым органам Российской Федерации.

Первоочередной задачей в период подготовки к переходу является бесперебойное функционирование системы обязательного социального страхования. Для этого необходимо взаимодействие органов Пенсионного фонда и налоговой службы, детальная отработка финансовых потоков через казначейство, чтобы не допустить ухудшения пенсионного обслуживания российских граждан.

Проблемы в области пенсионного обеспечения

В то же время совершенно очевидно, что существующая распределительная система не справляется с задачами социальной защиты пенсионеров. Прежде всего необходимо отметить несостоятельность нового механизма исчисления и увеличения государственных пенсий, основанного на определении индивидуального коэффициента для каждого пенсионера. С его помощью не удалось учесть экономические особенности на каждом этапе развития пенсионной системы.



Не сработали механизмы постоянной индексации в связи с ростом средней заработной платы в стране. Кроме того, не получилось более объективно дифференцировать размеры пенсий в зависимости от трудового стажа. Не преодолен барьер на пути чрезмерно распространенных пенсионных льгот. Несмотря на принятие многочисленных постановлений, не ликвидирована задолженность плательщиков страховых взносов в Пенсионный фонд, которая на сегодняшний день составляет свыше 150 млрд. рублей.

Сохранение ряда практических проблем, обусловленных несовершенством действующего пенсионного законодательства, требует внесения существенных коррективов в методы реформирования пенсионного законодательства.

И тот факт, что пенсионная система России довольно успешно выдержала «испытание кризисом», ни в коей мере не снимает с повестки дня необходимость проведения комплексной пенсионной реформы. В отсутствие более серьезных реформ компрессия пенсионной шкалы и уменьшение ставки замещения сами по себе не могут предотвратить опасное ухудшение финансового состояния пенсионной системы в долгосрочной перспективе, которое будет происходить под влиянием постепенного старения населения России и дальнейшего ухудшения соотношения между числом пенсионеров и численностью экономически активного населения.

Предотвратить углубление кризиса пенсионной системы страны и одновременно создать предпосылки для устойчивого экономического роста можно только через поэтапный переход от всеобщей распределительной системы, построенной на принципе «солидарности поколений» к комбинированной системе, в которой значительную роль играют накопительные элементы финансирования пенсий.

Основные цели и приоритетные направления преобразований в долгосрочной перспективе предусмотрены изменениями, внесенными в Программу пенсионной реформы в Российской Федерации, которая должна быть адаптирована к социально-экономическим условиям в стране. Определены этапы реформы, намечены меры по созданию в Российской Федерации многоуровневой пенсионной системы, совершенствованию тарифной политики, освобождению Фонда от несвойственных ему функций по финансированию выплат, не обеспеченных страховыми взносами.

В ходе пенсионной реформы главный акцент должен быть сделан на укреплении страховых принципов в пенсионном обеспечении, максимальном использовании возможностей действующей солидарно-распределительной системы, развитие профессионального и территориального пенсионного страхования, предусматривающего введение накопительных элементов за счет целевых отчислений работодателя.

На начальном этапе с 2001 года предполагается установить тариф отчислений в накопительную систему в размере 2% от оплаты труда, а затем плавно увеличивать до 5 – 7% с целью обеспечения финансовой сбалансированности бюджета Фонда.

Вопрос введения накопительных механизмов финансирования трудовых пенсий является основным вопросом уточнения Программы пенсионной реформы. Сегодня идет речь о разработке стратегии и тактики создания накопительной пенсионной системы, а также запуске конкретных механизмов накопления: установления тарифов отчислений в накопительную систему, определения видов и правового статуса органов, ответственных за сбор, размещение, сохранность и возврат резервируемых на будущее пенсионных финансовых ресурсов, разработку и обоснование пенсионной формулы исчисления размеров пенсии по накопительной составляющей.

Важно при этом подчеркнуть два обстоятельства.

Первое из них состоит в том, что накопительный механизм следует рассматривать не как альтернативу существующей распределительной пенсионной системе, а как дополняющий ее сегмент. В этой связи предстоит значительная работа по раскрытию еще неиспользованного потенциала распределительной системы как в части сбора взносов, так и повышения уровня пенсий.

Второе обстоятельство, которое важно иметь в виду. Вопрос создания накопительного механизма пенсионной системы – дело новое и весьма непростое. Тут требуется сформировать достаточно сложную финансовую инфраструктуру по размещению, сохранению и приумножению значительных финансовых ресурсов, а также решению крупных правовых задач, связанных с вопросами собственности индивидуально учитываемых и резервируемых на длительную



перспективу пенсионных ресурсов. При этом требуется создать не только отдельные финансовые, организационные и правовые механизмы, но и увязать их в единое целое, в эффективно действующую систему, цель которой состоит в повышении социальной защиты пенсионеров.

Понятно и то, что данный комплекс вопросов будет зависеть и от динамики экономического развития страны, и инфляционных процессов, от состояния рынка труда и положения с заработной платой, от демографической ситуации. При этом результаты накопительной системы проявятся не сразу и не в полной мере. Но создавать и запускать ее надо не откладывая. Проблема при этом заключается в том, в какой форме и в каких масштабах данная система будет наиболее эффективной.

В принципиальном плане предлагаемые накопительные механизмы финансирования трудовых пенсий могут быть представлены в следующем виде:

- именные накопительные пенсионные счета, открываемые на каждого застрахованного в Пенсионном фонде России, с помощью которых будет осуществляться регистрация сумм страховых взносов, фактически уплаченных работодателями за каждого застрахованного;
- инвестирование пенсионных накоплений и получаемые доходы от инвестирования накоплений с помощью уполномоченных управляющих компаний;
- законодательно устанавливаемый порядок по определению ставок страховых взносов и правил исчисления размеров накопительной пенсии исходя из суммы средств, отраженных на именном накопительном счете застрахованного и статистически ожидаемой средней продолжительности жизни в стране для лиц, достигших общеустановленного пенсионного возраста.

Предложенная схема введения накопительных механизмов финансирования трудовых пенсий является пока только моделью решения вопроса долгосрочного резервирования финансов пенсионной системы. Конкретные организационно-правовые формы введения накопительных механизмов предполагается дополнительно доработать в ходе уточнения Программы пенсионной реформы в Российской Федерации.

Кроме того, предусматривается реформирование льготного пенсионного обеспечения в связи с особыми условиями труда и за выслугу лет, составляющих существенную часть финансовой нагрузки на действующую пенсионную систему.

Реформа института пенсий, назначенных с уменьшением общеустановленного возраста выхода на пенсию, должна состоять в последовательном переводе этих пенсий из общего режима пенсий по государственному пенсионному страхованию в предмет ведения отраслевых, корпоративных, профессиональных пенсионных схем (планов), учреждаемых работодателями в рамках отраслевых тарифных соглашений, коллективных договоров.

В качестве наиболее предпочтительного и естественного способа решения проблемы ликвидации пенсий за выслугу лет работникам бюджетной сферы в процессе реформирования должен рассматриваться вариант по замене этих пенсий повышенной заработной платой.

Как исключение, в качестве общегосударственного может быть сохранен только институт пенсий за работу с особыми условиями труда только для граждан, работающих под землей на добыче полезных ископаемых, на подземном строительстве, под водой, с радиоактивными веществами и некоторых других, где вне зависимости от состояния научно-технического прогресса нельзя обеспечить здоровые и безопасные условия труда.

Для обеспечения данной задачи необходимо принять решение об отмене действия Списков № 1 и № 2 и других, дающих право на льготное пенсионное обеспечение и пенсию за выслугу лет, утвержденных Правительством Российской Федерации. Это решение должно быть обусловлено принятием федерального закона о профессиональном пенсионном страховании и увязано с внесением изменений в законодательство о государственных пенсиях в Российской Федерации и обеспечить сохранность прав на получение льготной пенсии лицам, которые на момент введения этого закона имеют специальный стаж, необходимый для досрочного выхода на пенсию, т.е. с минимальными социальными издержками и учетом конституционных требований.



Не менее важным и определяющим дифференциацию размеров пенсий является переход к определению права на пенсию и исчислению ее размера исходя из продолжительности страхового стажа, исключению каких-либо льгот по условиям и размерам пенсий для отдельных категорий застрахованных лиц, полной отмене выплаты пенсий в период работы.

Цели пенсионной реформы

Реформы в сфере пенсионного обеспечения должны быть направлены на решение двух взаимосвязанных задач. Они должны обеспечить текущую финансовую устойчивость пенсионной системы и повышение реального размера пенсий, а в долгосрочной перспективе – предотвратить кризис пенсионной системы в связи со старением населения России.

Основные принципы финансового обеспечения пенсионной реформы в Российской Федерации на 2001 – 2010 годы предусматривают:

- обеспечение накопительной системы в государственном пенсионном страховании;
- сохранение в течение всего прогнозируемого периода совокупной ставки взносов в Пенсионный фонд на уровне, предусмотренном действующим законодательством на 2001 год;
- введение системы фиксированных платежей для граждан, работающих по найму;
- постепенное повышение к 2010 году отношения среднего размера трудовой пенсии к величине прожиточного минимума пенсионера до 140%.

Введение фиксированных платежей и накопительных механизмов финансирования трудовых пенсий позволит заинтересовать работников в необходимости формировать будущую пенсию и создать финансовые резервы для выплаты накопительной составляющей трудовой пенсии.

В связи с этим необходима корректировка подходов к формированию политики в области заработной платы и налоговой системы.

Поэтапный переход от всеобщей распределительной к комбинированной системе пенсионного обеспечения, начиная с 2002 года, постепенно усилит роль накопительных механизмов финансирования пенсий и тем самым снизит финансовую зависимость от неблагоприятного демографического соотношения между лицами трудоспособного возраста и пенсионерами. В будущем это позволит молодым дать шанс «накопить», а пожилым – достойное обеспечение в старости.

Проведение широкомасштабной пенсионной реформы должно стать приоритетной задачей социально-экономической политики государства, и принимаемые решения должны быть понятны населению.