

НУЖЕН НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПЕНСИОННЫЙ ПРОЕКТ



Завершился четвертый год пенсионной реформы. По сравнению с предыдущими годами он оказался самым спокойным.

Не наблюдалось былого ажиотажа по поводу допуска управляющих компаний к пенсионным деньгам, сроков и порядка выбора застрахованными лицами инвестиционного портфеля (управляющей компании). Не были восприняты всерьез публичные размышления некоторых чиновников по поводу увеличения пенсионного возраста и исключения из накопительной части пенсии новых категорий будущих пенсионеров для устранения дефицита бюджета ПФР.

Для бизнеса пенсионные накопления перестали представлять интерес. Во-первых, этих денег оказалось недостаточно для эффективного управления. Во-вторых, велики издержки и много мороки с получением и использованием этих денег. Вот почему в истекшем году из-за отсутствия заявок не состоялся конкурс управляющих компаний по допуску их к работе с этими средствами.

У работодателей – плательщиков пенсионных взносов тоже не было оснований для обеспокоенности и выражения недо-

Михаил АЛЕХИН
Эксперт, кандидат экономических наук

вольства. От властей они получили щедрый подарок – снижение ставки единого социального налога, то есть дополнительный источник средств для развития бизнеса и повышения своего личного благополучия, и не задумываются, не переживают, какая будет потом пенсия у наемных работников.

Работающее население проявило равнодушие к происходящему, так как по-прежнему не представляет, как можно влиять на размер своей будущей пенсии. Не проводилась разъяснительная работа в СМИ органами исполнительной власти. Исчезла реклама управляющих компаний по привлечению клиентов, которая содержала полезную информацию.

Пенсионеры получили весомую прибавку к пенсии, в том числе за счет выплат по программе «монетизации» льгот. Не было сбоев и в сроках выплаты пенсий. Поэтому с их стороны не было жалоб и серьезных претензий.

Возможно, по этим причинам госорганы позволили себе расслабиться в отношении реализации пенсионной реформы и переключиться на исправление ошибок по исполнению закона № 122–ФЗ от 22.08.2004 г., а затем на подготовку к реализации известных приоритетных национальных социальных проектов. Каких-либо серьезных корректировок правовой базы реформы не было. Принятые ведомствами нормативные акты и другие решения не оказывали существенного влияния на ход текущих событий.

По моему мнению, реальная ситуация в пенсионной сфере не дает повода для благостного настроения. Очевидные просчеты авторов реформы и ее исполнителей не позволяют рассчиты-

вать на достижение обещанных результатов. Бездействие властей по нормализации ситуации может вызвать уже в ближайшее время усиление социальной напряженности в обществе, принятия неотложных радикальных мер. Даже если такие меры окажутся удачными, то все равно уже никто не сможет возместить пенсионерам материальный и моральный ущерб.

Эта проблема очень серьезная и сложная, чтобы решиться дать ответы на многие вопросы, о которых много говорят и пишут. Качественный анализ концептуальных основ и практики реализации пенсионных нововведений может сделать лишь коллектив (рабочая группа) квалифицированных независимых экспертов. Цель данной статьи – еще раз напомнить лицам, причастным к принятию управленческих решений в социальной сфере, о существовании проблем и необходимости их скорейшего устранения.

Проводимая в стране пенсионная реформа затрагивает настоящие интересы практически всего населения, во многом определяет перспективы политического и социально-экономического развития России. Результаты ее первого этапа оцениваются в обществе неоднозначно, часто противоречиво.

Это происходит по политическим мотивам, из-за разного понимания комментаторами сути намеченных преобразований и знания реальной ситуации в этой очень сложной системе.

На главной странице сайта Пенсионного фонда Российской Федерации в Интернете торжественно провозглашено: «Пенсионная реформа в России, начавшаяся с принятия в 2001 году но-

вого пенсионного законодательства и вступления его в силу с января 2002 года, стала крупнейшим на сегодня и наиболее успешным социальным проектом в Российской Федерации. Результатом реформы должно стать создание современной, высокотехнологичной и эффективной системы пенсионирования граждан, которая определяла бы лицо социальной сферы России в XXI веке».

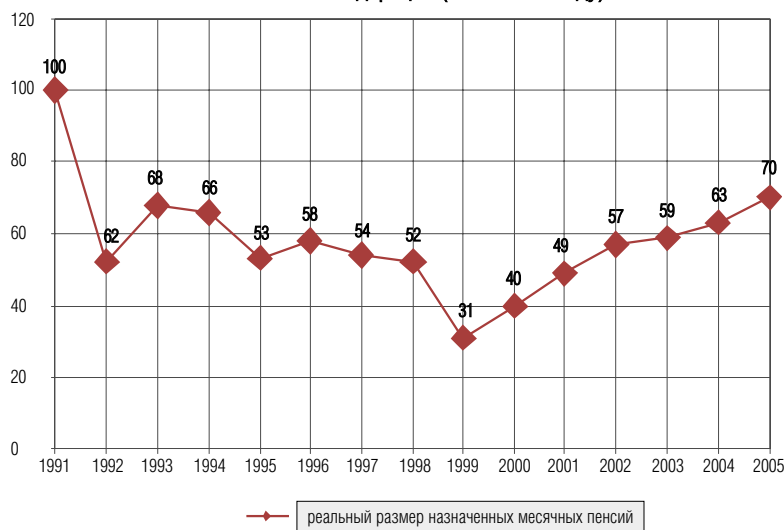
Приведенный фрагмент текста является часто встречающимся образчиком искаженного представления властями хода пенсионной реформы, ее перспектив. Удивляет и то, что такая оценка дается госорганом, который как никакой другой должен быть осведомлен о неблагоприятном положении дел в этой сфере.

К сожалению, фактов и аргументов в пользу оптимистического сценария формирования благообразного «лица социальной сферы» нашей страны, в том числе и с участием пенсионеров, пока явно недостаточно. За последние годы не было реализовано ни одного успешного общенационального социального проекта.

О результативности пенсионной реформы можно судить по таким основным критериям, как уровень и динамика реальной пенсии, коэффициент замещения. Учитывая длительность процесса намеченных пенсионных преобразований, в категоричной форме оценивать первые результаты реформы преждевременно. Но заметное снижение активности в истекшем году по завершению формирования полноценной правовой базы реформы, не всегда логичные корректировки ее некоторых внедренных принципов и другие события в этой сфере наводят на следующие размышления по поводу происходящего.

Относительно высокие темпы роста пенсии в настоящее время никак не связаны с преобразованиями в пенсионной сфере. Хвастаться здесь нечем. Уровень современной пенсии не обеспечивает даже минимально необходимые жизненные потребности основной массы ее по-

Реальный размер назначенных месячных пенсий в Российской Федерации (в % к 1991 году)



лучателей и далеко не дотягивает до реального размера пенсии не самого успешного дорыночного 1991 года. Об этом наглядно свидетельствуют данные органов статистики, представленные на рисунке.

В 2005 году реальный размер назначенной месячной пенсии (с учетом индекса потребительских цен) составил лишь 70% по сравнению с 1991 годом. Даже при благоприятных условиях, обеспечивающих ежегодный 5-процентный прирост, уровень 1991 года по этому показателю может быть достигнут только в 2013 году.

Более доступно масштабы обесценения размера пенсии характеризует ее покупательная способность, которая отражает потенциальные возможности населения по приобретению товаров и услуг и выражается через товарный эквивалент месячной пенсии. Под товарным эквивалентом понимается количество какого-либо одного товара (услуги) с конкретными потребительскими свойствами, которое может быть приобретено при условии, что вся сумма пенсии будет направлена только на эти цели.

По всем услугам и продовольственным товарам (за исключением цитрусовых), по которым органы государственной статистики определяют этот показа-

тель, кошелка пенсионера с покупками за годы рыночных преобразований стала намного легче, а рацион питания его скуднее.

Об успешности пенсионной реформы судят также по коэффициенту замещения, под которым понимается соотношение между средними размерами назначенной месячной пенсии и начисленной заработной платы. По предварительным данным Федеральной службы государственной статистики этот коэффициент в целом по России составил в 2005 году 28,3% (в 1990 году – 33,0%). Если же добавить скрытые официально не учитываемые в настоящее время заработки, то указанное соотношение по экспертной оценке в истекшем году фактически составит примерно 20%.

По этому показателю российская пенсионная система далеко не дотягивает до международных стандартов и реальных значений в цивилизованных странах, что свидетельствует о крайне низком уровне сложившейся у нас системы социальной защиты населения.

Не оправдываются пока надежды на пополнение доходов пенсионеров за счет выплат из негосударственных пенсионных фондов (НПФ). 670 тысяч человек получают здесь в настоящее время в среднем немногим бо-

Рисунок

лее 800 рублей в месяц. Вступившие в силу с января 2005 года налоговые поправки существенно сократили приток новых участников НПФ и средств на дополнительную пенсию.

Конечно, не все пенсионеры бедствуют. Кто-то сумел накопить на старость, кому-то помогают сознательные состоятельные дети, другие имеют доход от работы по найму и т.п. Однако круг таких «счастливчиков» ограничен состоянием здоровья, другими объективными и субъективными обстоятельствами.

Для специалистов причины плачевного положения основной массы пенсионеров хорошо известны — это пережитки советского образа жизни, помноженные на проявления непродуманных рыночных нововведений в экономике и социальной сфере. В такой ситуации даже самая совершенная пенсионная система оказалась бы беспомощной.

В то же время нельзя недооценивать роль принципов, параметров и условий функционирования пенсионной системы в деле нормализации сложившейся в нашей стране неблагоприятной ситуации во многих сферах общественной жизни. К сожалению, накопилось много обоснованных претензий ко многим внедренным пенсионным нововведениям. О них много говорят и пишут, но лица, ответственные за реформу, реагируют на это слабо и исправлять ошибки не торопятся.

Формат статьи не позволяет изложить здесь детально свои представления о текущей ситуации и оценку возможных последствий различных сценариев развития пенсионной реформы. Поэтому ограничимся перечислением основных нерешенных проблем и кратким комментарием по отдельным принципиальным положениям.

Главной причиной многих изъянов в системе современных пенсионных отношений является отсутствие общенациональной долгосрочной стратегии развития социального страхования.

Сложившаяся к настоящему времени система обязательного

пенсионного страхования после известных корректировок сохраняет свою страховую природу больше по форме, чем по содержанию. Об этом свидетельствуют действия по латанию дыр в бюджете ПФР, отсутствие внятной связи будущей пенсии с размерами пенсионных взносов и т.п.

Еще более запутанной остается ситуация в системе негосударственного пенсионного обеспечения, о чем свидетельствуют многолетние бесплодные дискуссии о налоговом режиме для его субъектов, о коммерческом или ином характере отношений деятельности НПФ и т.д.

Непонятно, для чего предлагается осуществлять добровольное финансирование накопительной части пенсии в рамках государственного страхования. На пенсионном рынке нет условий для добросовестной конкуренции.

Не имея общенациональной стратегии развития социального страхования, могут оказаться напрасными хлопоты и издержки на модернизацию действующей правовой базы и разработку новых законопроектов.

По этой причине не удается длительное время завершить согласование многих концептуальных положений давно принятых Госдумой в первом чтении законопроектов о профессиональных пенсионных системах, о порядке финансирования выплат накопительной части пенсии гражданам предпенсионного и пенсионного возраста, о правовом статусе Пенсионного фонда Российской Федерации, о государственной управляющей компании, других нормативных актов.

Незавершенность процесса формирования правовой базы пенсионной реформы, не всегда логичные корректировки ее, а также отсутствие должной разъяснительной работы не позволяют населению составить целостное представление о достоинствах и недостатках пенсионной системы. Это затрудняет им сделать правильный выбор или вызывает нежелание вообще предпринимать какие-либо дей-

ствия по организации личного пенсионного страхования.

Пенсионные деньги в настоящее время не работают должным образом на развитие экономики страны, на повышение благополучия пенсионеров. В большей мере такой вывод относится к пенсионным накоплениям «молчунов», переданным в управление государственной управляющей компании, которая может размещать эти средства только в мало доходные государственные облигации. Правительство РФ так и не смогло обеспечить выпуск давно обещанных привлекательных для этого рынка ипотечных ценных бумаг и государственных сберегательных облигаций.

Ощущается дефицит качественных финансовых инструментов для инвестирования средств, аккумулируемых НПФ и переданных в управление частным управляющим компаниям. Ничтожны вложения пенсионных средств в инвестиционные проекты, в развитие производства.

При сохранении профицита государственного бюджета и прогнозируемом увеличении пенсионных накоплений скоро возникнет дефицит гособлигаций для обслуживания этих средств в государственной управляющей компании. Предлагаемая от безысходности раздача денег из этой компании в доверительное управление НПФ и частным управляющим компаниям не продумана до конца. При этом варианте усложняется и удорожается без того запутанная система взаимоотношений всех субъектов пенсионного рынка.

Давно назрела необходимость определения властями более четко финансовой стратегии государства с учетом эффективного использования растущих объемов средств пенсионных накоплений и принятия плана действий по ее реализации.

Инициаторы снижения ставки единого социального налога не просчитали последствия принятия такого важного и сложного решения. Вопреки ожиданиям, работодатели не стали сэкономленные средства направлять на

повышение заработной платы и соответственно увеличивать взносы на пенсии. Да и нереально было на это рассчитывать. По оценке экспертов, до 40% отечественной экономики все еще находится в ее теневом, неформальном секторе.

Теперь все озабочены тем, чтобы как-то залатать стремительно разрастающуюся дыру в бюджете ПФР. Исключать из накопительного пенсионного страхования больше некого. Повышать ставки ЕСН по политическим соображениям нельзя. Остаются ресурсы госбюджета и стабилизационного фонда. Конечно, сейчас есть возможности создать Стабфонд-2 и даже Стабфонд-3. Но обеспечение бесперебойного функционирования пенсионной системы за счет этих средств — это уже другая идеология и принципиально иная организация всего пенсионного дела.

Многие проблемы и упущения в проведении пенсионной реформы связаны с отсутствием конструктивного и эффективного взаимодействия между госорганами и другими субъектами, участвующими в системе пенсионных отношений.

Административная реформа породила новые барьеры и сложности в принятии управленческих решений. Федеральные министерства и службы продолжают выяснять между собой, кто что должен делать и кто за что отвечает. Каждый из них стремится быть поближе к дележу огромного денежного пенсионного «пирога»

В структурах органов власти нет ответственного за проведение пенсионной реформы, координатора взаимоотношений многочисленных субъектов, в ней действовавших.

Правительство РФ на своем заседании 13 ноября 2003 г. возложило на существовавший тогда Минтруд координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти по проведению пенсионной реформы. Сегодня Минздравсоцразвития России координирует лишь деятельность ПФР, ФСС и ФОМС. Не был назван куратор пенсион-

ных дел при недавнем объявлении о перераспределении функций между старым и новыми заместителями Председателя Правительства РФ. Возможно, ход пенсионной реформы контролирует лично глава Правительства.

Развитие системы саморегулируемых организаций (СРО) в области экономики было определено одним из приоритетных направлений административной реформы (Указ Президента Российской Федерации от 23.07.2003 г. № 824). Предполагалось передать часть функций по регулированию пенсионного и других рынков от госорганов саморегулируемым организациям.

14 октября 2003 г. Госдума приняла в первом чтении закон о СРО. С тех пор участники законотворческого процесса никак не могут договориться по ряду принципиальных положений. В итоге сегодня в стране нет полноценных СРО.

Слабо влияют на ход пенсионной реформы другие общественные объединения и организации, которые призваны отстаивать интересы работодателей, работников и бизнеса.

Недолго просуществовал бездеятельный номенклатурный Совет по пенсионной реформе при Президенте Российской Федерации. Самоустраились от участия в решении пенсионных проблем общероссийские объединения профсоюзов и работодателей. Ни порознь, ни в рамках Трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений они не предпринимали серьезных мер для устранения возникших трудностей в функционировании пенсионной системы.

Бойко начал свою работу, но быстро сник Общественный совет по инвестированию средств пенсионных накоплений, созданный Указом Президента РФ в 2003 году. В решении Совета на заседании 27 января 2005 г. было отмечено: «Констатировать, что в связи с отсутствием механизма реализации возложенных на него функций Общественный совет не оказал серьезного влияния на развитие накопительной составляющей пенсионной реформы,

включая защиту прав и законных интересов собственников средств пенсионных накоплений».

На своем следующем заседании 29 марта 2005 г. Совет дал более жесткие оценки ситуации: «...в настоящее время отсутствует общественная организация, осуществляющая общественный контроль за развитием пенсионной системы в Российской Федерации. В связи с этим общество отстранено от участия в обсуждении принимаемых в данной сфере решений».

Продолжать изложение других недостатков и трудностей в реализации пенсионной реформы, которых, к сожалению, немало, нет смысла. И без этого очевидно, что в пенсионной сфере не все благополучно. Сложившаяся здесь ситуация требует безотлагательного, тщательного анализа причин возникших проблем и принятия решений по оперативному устранению сбоев и выработке стратегических решений по формированию эффективной системы, соответствующей запросам населения и финансовым возможностям граждан и государства. Сделать это нужно без спешки, но не растягивая на неопределенное время, как это у нас часто происходит.

Решить эту масштабную и сложную задачу в рамках сложившихся структур законодательной и исполнительной власти при их организационных возможностях сегодня невозможно.

Поэтому предлагается воспользоваться позитивным опытом ведения дел по реализации известных приоритетных национальных проектов, придав такой же статус программе обеспечения достойной жизни пенсионерам. Только Совет при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов сегодня имеет необходимые ресурсы и полномочия для того, чтобы в короткие сроки обобщить результаты первого этапа пенсионной реформы, подготовить предложения по повышению эффективности функционирования пенсионной системы и организовать контроль за исполнением принятых решений.

ПОЛОЖЕНИЕ О СОВЕТЕ ПО РЕАЛИЗАЦИИ ПРИОРИТЕТНЫХ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ

УТВЕРЖДЕНО

Указом Президента
Российской Федерации
от 21 октября 2005 г. № 1226

1. Совет при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов (далее - Совет) является совещательным органом при Президенте Российской Федерации, созданным в целях обеспечения взаимодействия между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями, научными и другими организациями при рассмотрении вопросов, связанных с реализацией приоритетных национальных проектов.

<...>

4. Основными задачами Совета являются:

подготовка предложений Президенту Российской Федерации по разработке приоритетных национальных проектов и мер, направленных на их реализацию;

рассмотрение концептуальных основ, целей и задач приоритетных национальных проектов, определение способов, форм и этапов их реализации;

анализ практики реализации приоритетных национальных проектов и подготовка предложений по ее совершенствованию.

5. Совет для решения возложенных на него задач имеет право:

запрашивать и получать в установленном порядке необходимые материалы от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, научных и других организаций, а также от должностных лиц;

приглашать на свои заседания должностных лиц федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, представителей общественных объединений, научных и других организаций;

направлять своих представителей для участия в совещаниях, конференциях и семинарах по вопросам, связанным с разработкой и реализацией приоритетных национальных проектов, проводимых федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями, научными и другими организациями;

привлекать в установленном порядке для осуществления информационно-аналитических и экспертных работ научные и иные организации, а также ученых и специалистов, в том числе на договорной основе;

пользоваться в установленном порядке базами данных Администрации Президента Российской Федерации и федеральных органов государственной власти.

6. В состав Совета входят председатель Совета, первый заместитель председателя Совета, заместители председателя Совета, секретарь и члены Совета, которые принимают участие в его работе на общественных началах.

Председателем Совета является Президент Российской Федерации.

7. Совет в соответствии с возложенными на него основными задачами создает из числа членов Совета, а также из числа представителей органов и организаций, не входящих в состав Совета, межведомственные рабочие группы по каждому приоритетному национальному проекту.

Руководители межведомственных рабочих групп и их состав определяются председателем Совета.

8. Для решения текущих вопросов деятельности Совета формируется президиум Совета в составе первого заместителя председателя Совета, заместителей председателя Совета, секретаря Совета и членов Совета - руководителей палат Федерального Собрания Российской Федерации, помощников Президента Российской Федерации, соответствующих федеральных министров и начальников управлений Президента Российской Федерации.

13. Решения Совета направляются Президенту Российской Федерации, в Правительство Российской Федерации, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации и в органы государственной власти субъектов Российской Федерации.