

ОБЗОР ПРЕДЛОЖЕНИЙ ПО ПЕНСИОННОЙ РЕФОРМЕ



Обзор подготовлен на основе изучения официальных сообщений федеральных органов власти, мнений их руководителей и ответственных работников, а также предложений других организаций и экспертов по вопросам пенсионной реформы, опубликованных в средствах массовой информации, размещенных в сети Интернет и в других информационных материалах.

Михаил АЛЕХИН
Кандидат экономических наук

дискуссии были. Но протекали они вяло и не завершались осознанием необходимости безотлагательного принятия решений по устранению очевидных ошибок и недоработок. Даже когда из накопительной части трудовой пенсии исключали лиц среднего возраста, то пошумели-пошумели и быстро успокоились. Теперь, в предвыборной обстановке, такая акция была бы невозможна.

Политикам нужен был подходящий для этой цели повод и его нашли. Они усмотрели злой умысел в предварительных предложениях Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации (Минздравсоцразвития России) по изменению порядка использования пенсионных накоплений. Отовсюду понеслись звонки о том, что министр М.Ю. Зурабов отменяет пенсионную реформу, ликвидирует накопительную часть трудовой пенсии, средства «молчунов» направляет на текущие выплаты, а застрахованные лица останутся у разбитого корыта. При этом обличители без зазрения совести представлялись спасителями несчастных пенсионеров.

Перед мартовскими региональными выборами почтовые ящики граждан были забиты прокламациями и другими наглядными материалами. Почти в каждой агитке проблема пенсий представлена на первом плане. Большинство изложенных в них предложений осуществить в обозримой перспективе

невозможно или нецелесообразно.

Ограничусь такими наглядными примерами. В листовке с программой Московского областного отделения КПРФ крупными красными буквами напечатано: «Повысить минимальный размер пенсий до 12–14 тысяч рублей; освободить от платы за жилье и услуги ЖКХ всех пенсионеров, как по старости, так и по инвалидности». Конечно, мечтать не вредно. Но авторам нововведения надо было знать, что спустя полгода на этот прожект были бы израсходованы все доходы ПФР и все средства Стабилизационного фонда, а размер пенсии после этого опустился бы на исходный нищенский уровень.

Щедрыми на обещания оказались и представители либералов, в лице политической партии «Союз правых сил». Их рекламный буклет начинается со строки: «Никита Белых: пенсии будут увеличены в 2,5 раза». В этом же листке отмечается, что в Пермском законодательном собрании, где недавно СПС во главе с Никитой Белых получил контрольный пакет голосов, «разрабатывается законопроект о приведении пенсий, пособий и зарплат бюджетников в России к уровню международных стандартов».

Общеизвестно, что ради получения дополнительных голосов на выборах все средства хороши. Но не до такой же степени можно изменять своим программным целям и декларациям, не

В России стартовала большая избирательная кампания. Итоги состоявшихся недавно выборов в законодательные собрания ряда субъектов Российской Федерации в очередной раз продемонстрировали, что самым ценным элементом являются пенсионеры. Их много, они активны и охотнее других слоев населения реагируют на призывы и обещания.

Видимо, не случайно в начале 2007 года политики решили разыграть «пенсионную карту», манипулируя проблемами пенсионной реформы. До этого

уважать своих сограждан, рассказывая им такие сказки.

В своей традиционной манере выразила свое отношение к ситуации в пенсионной сфере и Федерация независимых профсоюзов России (ФНПР). «Нам нужны достойные пенсии, а не пособие по бедности!» — так броско звучит один из лозунгов организованных ФНПР весенних коллективных действий профсоюзов. При этом заявлены требования об установлении с 1 января 2008 г. минимального размера пенсии на уровне прожиточного минимума и обеспечении замещения трудовых пенсиями не менее 40% утраченного заработка. Конечно, уличные шествия и другие формы отстаивания интересов граждан могут быть полезны. Но эффективнее такого рода проблемы решаются более цивилизованным способом — путем диалога социальных партнеров в рамках Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений.

Оценкой эффективности подобных избирательных технологий и действий общественных объединений должны заниматься политики. От реальных экономических и социальных отношений в пенсионной сфере они далеки. Поэтому не являются предметом более детального анализа в данной статье.

Нет смысла обстоятельно рассматривать и предложения бывших высокопоставленных чиновников (Е.Т. Гайдар, Е.Ш. Гонтмахер, М.Э. Дмитриев, Е.Г. Ясин), считающих себя большими знатоками по всем вопросам. Содержание и тон их изречений свидетельствуют о желании воспользоваться благоприятной ситуацией, прежде всего, для саморекламы и пропаганды либеральных ценностей.

В многочисленных выступлениях на радио и телевидении, в интервью и статьях они излагали свое особое мнение о происходящем в пенсионной сфере и предлагали свои не отличающиеся новизной рецепты оздо-

вления ситуации (увеличение пенсионного возраста, использование средств Стабилизационного фонда для пополнения бюджета ПФР, развитие добровольного пенсионного обеспечения и т.п.).

Для читателей журнала важнее знать мнения официальных лиц и других участников процесса принятия решений по реформированию пенсионной системы, по обеспечению ее функционирования в реальных условиях.

Начнем с руководителя и ответственных работников Минздравсоцразвития России, предложениями которых воспользовались деятели от политики для организации шумной дискуссии. В одном из департаментов этого министерства готовились материалы по пенсионной реформе для рассмотрения на заседании Правительства Российской Федерации. В связи с обесцениением пенсионных накоплений «молчунов» и так называемым плановым дефицитом бюджета ПФР возникла идея, частично решающая обе проблемы.

Для этого предполагалось изменить порядок учета и движения средств «молчунов». Пенсионные накопления фиксируются на лицевых счетах в ПФР. На них начисляется доход не ниже инфляции. Часть этих средств направляется на выплату текущих пенсий, чтобы снизить нагрузку на федеральный бюджет. В этой схеме не просматривается отмена накопительной части пенсии или намерение сделать еще что-то такое, что заведомо ухудшает материальное положение пенсионеров.

Кроме того, специалисты Минздравсоцразвития России считают, что некоторые элементы и механизмы реализуемой модели пенсионной системы функционируют со сбоями. Прежде всего, это касается накопительного компонента пенсионной системы, который был ошибочно включен в систему обязательного пенсионного страхования. По их мнению, на-

копительная часть трудовой пенсии должна базироваться на иных принципах, на «сугубо добровольной» основе.

Больше года представители этого же министерства на конференциях и в СМИ рекламируют свой законопроект о добровольном участии граждан в накопительной пенсионной системе. Называются даже параметры добровольных взносов граждан и обязательных, в данном случае, платежей государства, о налоговых стимулах развития такой подсистемы. Однако дальше разговоров дело не продвигается.

Основным оппонентом предложений Минздравсоцразвития России оказались специалисты Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации (МЭРТ). Они проявили себя в большей мере как критики других, нежели как творцы новых идей и предложений. По их зоне ответственности в реализации пенсионной реформы, пожалуй, больше всего нареканий и нерешенных проблем.

Из немногих инициатив можно отметить подготовленный ими проект изменения законодательства по инвестированию средств пенсионных накоплений. В МЭРТ отмечают, что накопления «молчунов», переданных в управление государственной управляющей компании (ГУК), обесцениваются и это нехорошо.

Для исправления ситуации предлагается следующее. Из пенсионных накоплений, не переданных частным управляющим компаниям и негосударственным пенсионным фондам, формируется так называемый совокупный инвестиционный портфель. Какая-то часть средств размещается в государственных облигациях и управляется ГУК. Остальные деньги передаются нескольким частным управляющим компаниям без поручения или согласия застрахованных лиц.

По мнению авторов, такое нововведение должно побудить граждан к выбору компании с высокой доходностью и при-

емлемым риском. Одним из условий его реализации является предварительная разъяснительная работа с населением по поводу выбора вариантов инвестирования. По этому законопроекту также высказывались серьезные претензии и возражения, в том числе специалистами Минздравсоцразвития России.

Оригинальную позицию по проблемам пенсионной реформы занимает руководство ПФР. Большинство экспертов и комментаторов не без оснований пессимистически оценивают развитие ситуации в пенсионной сфере. А Председатель Правления ПФР Г.Н. Батанов говорит за деловым завтраком в «Российской газете», что «...никакого провала пенсионной реформы, по моему глубокому убеждению, нет. Вектор направления реформы выбран правильно... Меня, честно говоря, возмущает, когда раздаются малокомпетентные заявления о «диком» дефиците Пенсионного фонда, чуть ли не в банкроты нас записывают».*

Возможно, такой оптимизм связан с тем, что нет ответственности у ПФР за формирование доходной части своего бюджета. По закону ответственность по обязательствам ПФР перед застрахованными лицами в любом случае несет государство. По поводу сбалансированности доходов и расходов ПФР голова болит у федерального министра финансов.

ПФР все же признает наличие некоторых проблем в подведомственном ему хозяйстве и предлагает не увеличивать в следующем году ставку налоговых отчислений на накопительную часть пенсии; отобрать для себя у Федеральной налоговой службы функцию по сбору единого социального налога; расширить перечень разрешенных финансовых инструментов для инвестирования средств «молчунов»; осуществить мероприятия по повышению информированности населения о

принципах функционирования пенсионной системы, о возможностях граждан по реализации своих интересов.

Проблемы пенсионной реформы рассматривались в рабочей группе по развитию пенсионных систем Российского союза промышленников и предпринимателей с участием представителей Национальной ассоциации негосударственных пенсионных фондов.

Среди подготовленных рабочей группой предложений особого внимания заслуживает проект особого добровольно-обязательного порядка формирования пенсионных накопительных граждан. Застрахованному лицу предлагается ежемесячно добровольно перечислять 3% своего заработка в выбранный им негосударственный пенсионный фонд (НПФ). В этом случае работодатель должен уже в обязательном порядке перечислять такую же сумму на счет этого работника в НПФ.

Если для работника эти взносы являются недополученной зарплатой, то работодателю это ничего не стоит. На такую же сумму у него уменьшаются взносы по единому социальному налогу на базовую часть пенсии. Возместить же выпадающие доходы должен другой дядя-налогоплательщик.

В заключение обзора следует напомнить задачи Правительства Российской Федерации в Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию о бюджетной политике в 2008–2010 годах:

определить стратегию дальнейшей реализации пенсионной реформы, решить проблему несбалансированности пенсионной системы, определить уровни коэффициента замещения и приемлемой нагрузки на фонд оплаты труда, сформировать механизмы укрепления накопительной составляющей пенсионной системы, включая налоговое стимулирование

добровольных пенсионных накоплений граждан, осуществить преобразования в сфере налогообложения в увязке с реформой пенсионного страхования.

Рамки данного обзора не позволили представить читателям немало других предложений по повышению эффективности функционирования пенсионной системы. Некоторые из них в основных чертах повторяют рассмотренные здесь. Другие хорошо известны в пенсионном сообществе или не могут представлять интереса из-за низкого уровня обоснования. Вместе с тем они учитывались при подведении итогов обзора.

Основные выводы по обзору

Уровень пенсионного обеспечения в России не соответствует даже самым скромным запросам пенсионеров, значительно не дотягивает по коэффициенту замещения до нижней планки в размере 40%, рекомендуемой Международной организацией труда. В январе 2007 г. средний размер назначенных месячных пенсий составлял в нашей стране около 25% от среднего размера заработной платы. Сохраняется устойчивая тенденция к снижению этого важного показателя.

Нет однозначной оценки результативности пенсионной реформы. Одни считают, что нововведения уже приносят ожидаемые плоды, корректировать ничего не надо, нужно подождать лет 20–25. Только тогда граждане ощутят результаты реформы. Другие, а их большинство, наоборот, уверены в провале реформы. Если оставить все как есть, то в обозримой перспективе произойдет увеличение разрыва в доходах пенсионеров по сравнению с другими социальными группами.

В обращении IX Всемирного Русского Народного Собора, состоявшегося 5–7 марта 2007 г., отмечается: «Сейчас слова «богатство» и «бедность» все чаще

* «Российская газета» 16, 20 марта 2007 г.

обозначают глубокое разделение среди сынов и дочерей России, которое порождает кричащие нравственные проблемы, создает угрозу миру и стабильности в обществе. Сокращение разрыва между богатыми и бедными должно стать приоритетом государственной экономической политики».

Многие эксперты считают, что сегодняшние трудноразрешимые проблемы в пенсионной сфере были вольно или невольно запрограммированы на стадии формирования законодательной базы. Авторы реформы с гордостью тогда докладывали о том, что им удалось создать в России лучшую в мире по дизайну пенсионную систему. К сожалению, содержательная часть была проработана плохо.

Не учли в должной мере реальные условия и возможности. Не были проведены расчеты социально-экономических последствий принятия пенсионных законов и других нормативных актов. В итоге, вместо обещанного образного пышного трехслойного пирога пенсионеры еще много лет вынуждены будут довольствоваться несдобной ватрушкой.

Вызывает озабоченность чрезмерный разброс предложений по одной и той же проблеме, непримиримость позиций ведомств и других оппонентов по концептуальным и другим вопросам обеспечения функционирования пенсионной системы. Вместо конструктивного взаимодействия в интересах общего большего и сложного дела наблюдаются непродуктивная самодеятельность, бесплодные кулуарные дискуссии.

Сегодня нет достаточно авторитетной государственной или общественной организации, которая могла бы результативно координировать весь процесс принятия важных решений в пенсионной сфере. Ни один из обсуждаемых в настоящее время законопроектов не соответствует основным требованиям к концепции и разработке проектов федеральных законов, утвержденных постановлением Правительства РФ.

В процессе дискуссии редко упоминается о том, что причины бедности пенсионеров, сбои в реформе находятся в значительной мере вне пенси-

онной системы. Они определяются политикой доходов (низкая заработная плата), системой налогообложения (отсутствие стимулов у работодателей и работников делать пенсионные взносы), неэффективная экономика (низкая доходность инвестирования пенсионных средств).

За пять лет пенсионной реформы накопилось много сложных проблем, которые необходимо решать безотлагательно. Делать это надо поэтапно. Сначала следует тщательно проанализировать достижения и упущения, а затем приступить к выработке оптимальных решений.

Для этого должна быть составлена программа действий и разработано организационное обеспечение ее реализации. Вся работа должна координироваться органом исполнительной власти, ответственным и наделенным большими полномочиями и возможностями. Есть надежда, что удастся достичь желаемых результатов после предстоящих изменений в законодательной и исполнительной власти России. ■

Журнал «Труд и Страхование»

Подписной купон на второе полугодие 2007 года

Из расчета 1380 рублей (в т. ч. НДС 10%) за 6 номеров

(включая доставку)

Количество комплектов _____
(цифрами и прописью)

Сумма _____

Наименование подписчика (юридического или физического лица) _____
ИНН _____

Адрес доставки: Индекс _____ Область (край) _____

Район _____ Город/село _____

Улица _____ Дом ____ корп. ____ кв. ____

Получатель журнала _____

Телефон (с кодом города) _____ факс _____

Справки по телефону (495) 692-49-03