

Главные дискуссии и решения года-2: что происходит с пенсионной системой?

2013 г. ознаменовался новым этапом пенсионной реформы. В течение года было принято несколько ключевых решений, закрепленных законодательно, которые будут определять будущее «лицо» российской пенсионной системы, как в страховой, так и в накопительной ее части. К числу таких решений относятся, прежде всего:

- принятие новой пенсионной формулы;
- реформа накопительной компоненты пенсионной системы.

1. Новая пенсионная формула

В бюджетной сфере в 2013 г. наиболее «горячие» дискуссии (как в правительственных, так и в экспертных кругах), пожалуй, были связаны с предложенной Минтруда пенсионной формулой, устанавливающей новый порядок формирования пенсионных прав и начисления пенсий.

Новая пенсионная формула¹ предполагает переход к учету индивидуальных пенсионных прав в виде пенсионных коэффициентов, рассчитываемых исходя из отношения индивидуальной заработной платы к максимальной заработной плате, с которой уплачиваются страховые взносы, стажа и возраста выхода на пенсию. Кроме того, формула предполагает сохранение фиксированной выплаты к страховой пенсии, финансируемой за счет солидарной части страхового тарифа.

С макроэкономической точки зрения основной задачей, которую призвана решить новая пенсионная формула, является, прежде всего, обеспечение долгосрочной сбалансированности пенсионной системы при сохранении покупательной способности пенсий².

Первоначальная редакция формулы, опубликованная Минтруда в марте 2013 г. и впоследствии серьезно пересмотренная, предполагала достижение данной цели за счет следующих основных условий³:

- роста налоговой нагрузки на предприятия за счет повышения порога заработной платы, облагаемой взносами на социальное страхование;
- выведения достаточно большой части населения за пределы пенсионной системы (за счет установления высоких порогов на вход – предлагалось в качестве одного из условий формирования пенсионных прав установить размер заработной платы, с которой уплачиваются взносы, не менее 2 МРОТ);
- выведения фиксированной части пенсии за пределы пенсионной системы с передачей обязательств по ее финансированию федеральному бюджету;
- ежегодного пересмотра стоимости пенсионного коэффициента исходя из доходов пенсионной системы.

В процессе обсуждения формулы, только 1 из 4 ключевых пунктов реформы, призванных обеспечивать сбалансированность системы, был сохранен в неизменном виде – *повышение порога облагаемой взносами заработной платы*. Однако следует учитывать, что рост порога означает не только рост доходов Пенсионного фонда РФ (ПФРФ), но и рост пенсионных прав тех работников, с чьей заработной платы они уплачиваются, а значит предполагают увеличение расходных обязательств пенсионной системы в будущем.

¹ Законодательно закреплена федеральным законом от 28.12.2013 N 400-ФЗ "О страховых пенсиях"

² Соответствующая задача была сформулирована в Бюджетном послании Президента РФ в 2013 г.

³ Подробнее о первоначальной редакции новой пенсионной формулы – см. Обзор ключевых тенденций и событий в бюджетной сфере №1 за 2013 г. (на сайте www.forecast.ru в разделе «Мониторинг»).

Условия вхождения в систему были существенно смягчены (подробнее, см. врезку 1).

Врезка 1 – О минимальных требованиях для участия в пенсионной системе

Первоначальная редакция пенсионной формулы (опубликованная в марте 2013 г.), предполагала установление достаточно высокого порога вхождения в пенсионную систему. Он должен был состоять из двух элементов: минимального стажа 15 лет и минимального размера заработной платы, с которой уплачиваются пенсионные взносы, на уровне 2 МРОТ в месяц.

По данным Росстата о распределении численности работников по размерам начисленной заработной платы, в 2013 г. доля работников, чья среднемесячная заработная плата не превышала двух МРОТ, составила 17.7% от их общего числа. То есть предлагавшийся изначально порог вхождения по сути означал выведение достаточно большой части населения за пределы пенсионной системы.

В более поздней редакции, порог был снижен – требования к минимальному стажу сохранились на уровне 15 лет, а требование к минимальному размеру заработной платы, с которой уплачиваются взносы, заменено требованием к минимальному количеству индивидуальных пенсионных коэффициентов (баллов), установленному на уровне 30.

Для того чтобы понять, что на практике означает новое требование, можно попробовать рассчитать, сколько лет должен будет проработать человек с заработной платой на уровне от 1 до 2 МРОТ, для того, чтобы заработать необходимое количество пенсионных коэффициентов.

В условиях 2014 г. порог выглядит более мягко – для того, чтобы заработать 30 пенсионных коэффициентов, работнику с заработной платой от 1 до 2 МРОТ необходимо будет проработать от 28 до 14 лет соответственно.

Расчет для заработной платы 1 МРОТ:

МРОТ=5554 руб.,

максимальный порог з/п, облагаемой взносами=624000 руб.,

ИПК за год=5554/(624000/12)=1.07,

минимальный стаж=(минимальная сумма ИПК)/(ИПК за год)=30/1,07=28.

Однако если принять в расчет, что размер порога обложения заработной платы страховыми взносами будет постепенно повышен со 160% до 230% от средней заработной платы, то количество пенсионных коэффициентов, зарабатываемых за год, при прочих равных условиях снизится. Это означает, что минимальный стаж, необходимый для назначения пенсии, для работников с заработной платой от 1 до 2 МРОТ составит от 40 до 20 лет, что существенно затрудняет вход в систему для низкооплачиваемых работников и формирует в будущем определенные социальные риски.

Фиксированную выплату к страховой пенсии, которую изначально предполагалось сделать своего рода пособием по бедности, финансируемым за счет федерального бюджета, было решено оставить внутри пенсионной системы, предусмотрев ее ежегодную индексацию на уровне не ниже ИПЦ. Финансирование фиксированной части пенсии за счет средств солидарной части тарифа существенно уменьшает объем ресурсов ПФРФ, который может быть использован на выплату страховой части пенсии.

Условие ежегодного пересмотра стоимости пенсионного коэффициента в соответствии с доходами пенсионной системы формально сохранено. Оно должно было стать ключевым условием обеспечения сбалансированности ПФРФ и снижения его зависимости от федерального бюджета – прирост расходов не должен превышать прирост доходов. Однако если внимательно посмотреть на формулу расчета пенсионного коэффициента (см. врезку 2), то видно, что это условие – главная «узловая точка» реформы. В случае недостаточности поступлений взносов на социальное страхование для обязательной ежегодной индексации стоимости пенсионного коэффициента, недобор будет компенсирован за счет трансфертов из федерального бюджета.

Врезка 2 – О методике расчета стоимости пенсионного коэффициента

Федеральным законом от 28.12.2013 N 400-ФЗ "О страховых пенсиях" утверждена методика расчета стоимости пенсионного коэффициента.

В соответствии с частью 20 статьи 15 стоимость одного пенсионного коэффициента ежегодно увеличивается и устанавливается:

- 1) на 1 февраля - исходя из роста потребительских цен за прошедший год;
- 2) на 1 апреля - в соответствии с формулой:

$$СПК_i = (ОбСС_i + ТрФБ) / \sum ИПК,$$

где СПК_i - стоимость одного пенсионного коэффициента соответствующего года;

ОбСС_i - объем поступлений от страховых взносов на выплату страховых пенсий;

ТрФБ - трансферты из федерального бюджета в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации на выплату страховых пенсий, учитываемые для расчета СПК_i;

\sum ИПК - сумма индивидуальных пенсионных коэффициентов получателей страховых пенсий, учитываемых для расчета СПК_i.

При этом ежегодное увеличение стоимости пенсионного коэффициента не может быть менее индекса роста потребительских цен за прошедший год.

С учетом сложившихся демографических трендов, численность плательщиков взносов из года в год будет сокращаться, снижая темпы роста доходной базы ПФРФ. Одновременно, численность получателей пенсий будет постоянно расти, увеличивая расходные обязательства пенсионной системы. Попытка изменения соотношения численности плательщиков взносов и получателей пенсий за счет стимулирования более позднего выхода на пенсию по определению менее эффективна, чем законодательное изменение пенсионного возраста, так как:

- в условиях низкого доверия населения к пенсионной системе и короткого горизонта планирования даже высокие стимулы могут оказаться неэффективными;
- высокие стимулы к более позднему выходу на пенсию означают формирование дополнительных пенсионных прав, отложенных всего на несколько лет.

Таким образом, очевидно, что в долгосрочной перспективе – при сохранении принятой редакции пенсионной формулы – расширение расходов пенсионной системы будет опережать увеличение ее доходов, и, следовательно, сохранится высокая зависимость ПФРФ от федерального бюджета.

Таким образом, представленная формула несет в себе риски дестабилизации бюджетной системы в долгосрочной перспективе, и связанные с ними политические и социальные риски.

Отдельно стоит отметить, что минимальная индексация по ИПЦ стоимости пенсионного коэффициента (проводимая в обязательном порядке) не обеспечит роста (или, по крайней мере, сохранения на нынешнем уровне) коэффициента замещения заработной платы пенсией⁴.

Одним из главных свидетельств несбалансированности принятой пенсионной формулы является последовавшая за ней ликвидация (для значительной части населения) накопительной части пенсий в пользу распределительной системы – подробнее см. далее.

2. Реформа накопительной компоненты пенсионной системы

Под занавес года был принят еще один закон⁵, кардинально изменивший «лицо» российской пенсионной системы, фактически, ликвидировав ее накопительную часть.

Закон содержит следующие ключевые изменения в действующей системе:

- выбор тарифа отчислений на накопительную часть между 6% и 0% (по умолчанию, выбор осуществляется в пользу распределительной системы, для сохранения накопительной компоненты необходимо написать соответствующее заявление в ПФРФ);
- продление до 31 декабря 2015 г. возможности выбора застрахованными лицами тарифа 6% отчислений на накопительную часть пенсий⁶ (для выбора тарифа 0% ограничений по времени нет);
- «заморозку» средств пенсионных накоплений 2013 г. (до момента акционирования НПФ и их вступления в систему гарантирования накоплений) и зачисление взносов 2014 г. на накопительную часть пенсии в распределительную пенсионную систему.

Это означает «заморозку» накопительной пенсионной системы до конца 2014 г.⁷ для всех участников рынка (в том числе тех, чьи накопления хранятся в ВЭБе), и ее последующую ликвидацию (в пользу распределительной системы) для тех, кто не проявит достаточную активность и не заявит в течение 2-х лет о желании ее сохранить.

По сути, данный закон – результат переплетения трех разнородных процессов, которые, для чистоты анализа, следует разделить:

Процесс №1: Нарастание дисбалансов в пенсионной системе

Долгосрочная несбалансированность принятой пенсионной формулы – в условиях роста «серой» демографической нагрузки – означает консервацию хронического и, более того, возрастающего дефицита ПФРФ. С учетом общего курса на ужесточение бюджетной политики, растущая потребность пенсионной системы в трансфертах из федерального бюджета формирует значительные бюджетные риски в долгосрочной перспективе.

⁴ С учетом того, что для пенсионеров характерна иная потребительская корзина, чем та, которая используется при расчете ИПЦ (ИПЦ для малообеспеченных слоев населения выше, чем стандартный ИПЦ), индексация пенсионных коэффициентов только на стандартный ИПЦ будет означать снижение покупательной способности пенсий.

⁵ Федеральный закон от 4 декабря 2013 г. №351-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обязательного пенсионного страхования в части права выбора застрахованными лицами варианта пенсионного обеспечения».

⁶ Застрахованные лица, которым с 1 января 2014 г. впервые будут начисляться страховые взносы, смогут осуществить выбор варианта пенсионного обеспечения в течение 5 лет с момента первого зачисления взносов. До осуществления выбора взносы будут направляться в распределительную часть, с соответствующим увеличением пенсионных прав в виде индивидуальных пенсионных коэффициентов.

⁷ Для НПФ, которые не успеют акционироваться за 2014 г., срок «заморозки» будет продлен до 2016 г.

В этой связи, с одной стороны, принято (завуалированно) решение об увеличении налоговой нагрузки на работающее население – посредством постепенного увеличения порога регрессии с 1.6 до 2.3 размера средней заработной платы. С другой стороны, доходная база ПФРФ будет увеличена (на постоянной основе) за счет отмены накопительной части пенсии для «молчунов» и переводе их взносов в распределительную часть – без права возврата к накопительной системе после 2015 г. (перевести свои накопления в распределительную часть можно будет без ограничений).

Процесс №2: Рост потребности рынка в обеспечении сохранности пенсионных накоплений

На сегодняшний день в системе негосударственного пенсионного обеспечения сконцентрирован достаточно большой объем финансовых средств – величина пенсионных накоплений по обязательному пенсионному страхованию в НПФ составляет 986 млрд. руб. (по состоянию на 3 квартал 2013 г.), объем пенсионных резервов⁸ – 801 млрд. руб. (т.е. в сумме порядка 2.7% ВВП).

Дальнейшее развитие рынка НПФ требует обеспечения надежности накоплений граждан, что означает повышение требований к прозрачности деятельности НПФ (акционирование) и необходимость создания системы гарантирования накоплений (по аналогии с гарантированием банковских вкладов) на страховой основе.

Необходимость создания такой системы неоднократно отмечалась участниками рынка негосударственного пенсионного обеспечения, как способ повышения доверия граждан к НПФ. Однако едва ли кто-то из участников рынка предполагал, что создание системы гарантирования накоплений приведет к изъятию накопительных взносов 2014 г. в пользу распределительной системы. Такой формат перехода к системе гарантирования накоплений – следствие третьего процесса.

Процесс №3: Ухудшение макроэкономической ситуации

Начавшееся в 2013 году замедление макроэкономической динамики привело к ухудшению прогноза социально-экономического развития РФ на 2014-2016 гг. В результате, параметры федерального бюджета подверглись серьезному пересмотру из-за ожидаемого «проседания» нефтегазовых доходов.

Ранее утвержденная величина расходов на 2014 г. (в соответствии с бюджетными правилами) не могла быть снижена. Это вызвало необходимость затыкания образовавшейся в федеральном бюджете «дыры» за счет дополнительных источников доходов. Соответственно, одним из таких источников, стали взносы на накопительную часть пенсии – за их счет уменьшен трансферт в ПФРФ, а в федеральном бюджете сформирован резерв для антикризисной поддержки экономики.

Фактическая отмена накопительной части пенсии, предусмотренная законопроектом, вызвала рост активности среди населения. По данным ПФРФ за 2013 г. было подано 18.1 млн. заявлений на перевод пенсионных накоплений из одной организации в другую (для сравнения, в 2012 году – 8.8 млн., в 2011 году – 6.6 млн.)⁹.

Общая численность населения, уже переведшего свои обязательные накопления в НПФ, по последним доступным данным¹⁰ составила 21.1 млн. чел. (или порядка 40% всех участников накопительной системы).

⁸ Пенсионные резервы – это средства добровольных пенсионных взносов в рамках системы негосударственного пенсионного обеспечения.

⁹ Правда, по результатам рассмотрения заявлений, положительное решение было принято только по 9.9 млн. (т.е. доля отказов составила 45%).

¹⁰ На 1 октября 2013 г.

Макроэкономические последствия рассматриваемого закона, прежде всего, связаны с потенциалом накопительной системы как источника «длинных» денег в экономике. Средства пенсионных накоплений являются серьезным инвестиционным ресурсом. До сих пор они были слабо задействованы в силу жестких законодательных ограничений на их вложение, однако, в условиях дефицита источников роста в экономике их потенциал мог бы быть использован для создания новых точек роста в экономике, а также снятия инфраструктурных ограничений на развитие.

Кроме того, дальнейшая утрата доверия населения к пенсионной системе, означает консервацию пассивности граждан при выборе индивидуальной пенсионной стратегии. Такая пассивность ставит под сомнение возможность эффективной работы заложенных в основу пенсионной формулы стимулов¹¹, направленных на формирование у населения долгосрочного стратегического поведения.

Ведущий эксперт

Пенухина Елена Андреевна

EPenuhina@forecast.ru

¹¹ даже если абстрагироваться от вопроса их реалистичности