

Пенсионная реформа в России вызывает много споров. Работать придется дольше, а пенсия будет меньше, опасаются ее оппоненты. Главное — удалось избежать как явного, так и скрытого повышения пенсионного возраста, говорят сторонники. «Власть» попыталась понять, зачем вообще менять правила игры, установленные всего десять лет назад, и какая нужда заставляет это делать именно сейчас.

В этот четверг, 1 ноября, заканчивается общественное обсуждение стратегии долгосрочного развития пенсионной системы до 2030 года. А к 15 ноября в правительство должен поступить окончательный вариант стратегии вместе с сопутствующими законопроектами. Но обсуждать содержание можно и сейчас. «Никаких концептуальных изменений уже не будет, так как нет ни одного пункта, по которому есть общие для всех сторон возражения», — уверяет «Власть» пресс-секретарь вице-преьера по социальным вопросам Ольги Голодец Алексей Левченко. По его словам, можно ждать лишь отдельных технических правок.

Тем временем главный вопрос, что именно надо делать будущему пенсионеру, чтобы под старость лет не остаться без средств к существованию, новая стратегия оставляет без ответа. Новой пенсионной формулы в ней просто нет. Ее вообще пока нет. Она должна появиться только к середине лета 2013 года.

Пенсионная формула — это алгоритм, по которому рассчитывается размер пенсии для каждого конкретного человека. Сейчас она выглядит очень просто — расчетный пенсионный капитал делится на период дожития (сколько лет будет выплачиваться пенсия, сейчас составляет 19 лет). Новая формула должна быть многокомпонентной и очень сложной. Весной Пенсионный фонд предлагал учитывать в формуле четыре элемента: стажевый коэффициент (чем больше стаж, тем выше его значение), соотношение индивидуального среднего годового заработка к среднему годовому заработку по стране, средний заработок текущего года, а также интегрированный коэффициент, который будет пересчитываться ежегодно и учитывать демографическую и макроэкономическую ситуацию в стране. Но пока все это лишь предложения, которые в стратегии не отражены.

Курировавшая написание документа (им, по сути, занимались чиновники социального блока) Ольга Голодец говорит, что расчеты — долгий процесс, поскольку необходимо, чтобы формула учитывала интересы каждого человека. Ранее предполагалось, что формула будет рассчитана к апрелю будущего года, теперь Голодец говорит уже про июль. «Математические пожелания и математические измышления не всегда совпадают с реальной жизнью. Когда собираются эксперты, предлагая формулу, то потом эта формула просчитывается на всех гражданах, никто не должен потерять», — отмечает она. «Проблема еще в том, что экспертов, которые могут разговаривать о пенсионной формуле с цифрами и моделями в руках, а не в общих терминах, можно пересчитать по пальцам одной руки», — добавляет чиновник, участвующий в обсуждении новой стратегии.

На данный момент наилучшие способности к устному счету в пользу будущих пенсионеров продемонстрировал президент Владимир Путин. Представленная на суд главы государства и взволнованной общественности стратегия предлагает ввести формулу 40-20-40-20. Говоря русским языком, тем, кто в течение 40 лет работал и платил 20% страховых взносов, государство гарантирует пенсию в размере 40% от среднего заработка в течение 20 лет. Однако Путин разрушил магию цифр, волевым решением изменив 40 лет трудового стажа на 35. Отказ от повышения пенсионного возраста, вопреки мировому опыту и расчетам экспертов, был одним из коньков его предвыборной кампании. Въехав в Кремль, Путин от своих слов не отказался.

Возражения президента вполне объяснимы. Предложенная Минтрудом мантра 40-20-40-20, по сути, являлась не чем иным, как скрытым повышением возраста. Даже женщина, вышедшая на работу прямо со школьной скамьи, должна была бы проработать еще два года после официального выхода на пенсию. Мужчина мог «гулять» максимум до 20 лет. При этом люди, по каким-то причинам не работавшие с юных лет без перерыва, фактически теряли шансы на получение достойной пенсии.

Что в дальнейшем будет происходить с формулой, пока неизвестно. «Если не 40 лет, а 35, то либо люди должны меньше на пенсии находиться, либо больше налоги платить. Если дважды два равно четыре, то полтора на два уже никак четыре быть не может», — говорит завлабораторией бюджетного федерализма Института Гайдара Владимир Назаров.

В любом случае полноценной пенсионной формулой этот набор цифр считать нельзя. Из формулы нельзя понять самого главного — каким будет размер пенсии для ее будущего получателя. Если вторые 40 (то есть пенсия должна составлять 40% от

зарплаты) считать от среднего заработка по стране, то реформу можно было и не затевать, полагает директор Института социальной политики и социально-экономических программ ВШЭ Сергей Смирнов. По разным оценкам, коэффициент замещения (отношение пенсии к зарплате) сейчас и так составляет от 36,2% до 36,8%. Если же речь идет о 40% от зарплаты самого человека, то вопросов становится гораздо больше. Эти 40% будут считаться за все годы работы, или только за последний год, или, скажем, как среднее за последние пять лет? И как быть с высокооплачиваемыми сотрудниками, если максимально возможная пенсия рассчитывается исходя из годового дохода в 512 тыс. руб.?

Ответы на эти вопросы должны содержаться в пенсионной формуле. А она появится не раньше июля 2013 года. Комитет гражданских инициатив, возглавляемый бывшим вице-премьером Алексеем Кудриным, предлагает перенести на этот срок всю пенсионную реформу. Кудрин уверен, что если принять стратегию такой, какая она есть, то через два-три года придется запускать еще одну полномасштабную реформу. Только условия для ее проведения будут хуже.

Правительство отчасти с ним согласоно. «Мы чувствуем, что сегодня общество устало от бесконечных реформ. Люди хотят того, что будет понятным и справедливым на многие годы. Мы должны создать хороший и надежный инструмент, и для этого потребуется немало времени. Поэтому на формулу мы закладываем гораздо больше времени», — объясняет Голодец. Но откладывать другие компоненты пенсионной системы в долгий ящик чиновники не намерены. Хотя и не могут ответить на один простой вопрос: зачем принимать концепцию сейчас, если неизвестно к чему она должна привести?

В оппозиции к документу находятся и чиновники финансово-экономического блока. Когда в октябре Голодец передавала президенту стратегию, она фактически не была согласована ни с премьером Дмитрием Медведевым, ни с вице-премьером Игорем Шуваловым, ни с главой Минэка Андреем Белоусовым, ни с главой Минфина Антоном Силуановым. «Все понимают, что эта стратегия — совершенно липовая, никакой стратегии на самом деле нет. Но делают вид, что не понимают», — злится один из чиновников, оппонировавших Ольге Голодец и ее команде.

Главная претензия чиновников финансово-экономического блока — отказ от принципов пенсионной реформы десятилетней давности. До 2002 года в России действовала оставшаяся с советских времен распределительная пенсионная система, основанная на принципе солидарности поколений. Суть принципа заключается в том, что работающие граждане за счет отчислений, которые за них уплачивают работодатели, содержат

нынешних пенсионеров. Такая система, как правило, работает без сбоев и обеспечивает достойный уровень пенсий в случае, когда численность работающих граждан в стране значительно превышает число пенсионеров. Коррективы в бесперебойную работу системы внесла негативная демографическая ситуация, из-за которой работников стало меньше, а пенсионеров больше.

Реформа 2002 года должна была мотивировать граждан самим зарабатывать себе достойную пенсию. Для этого страховые взносы разделили на страховую и накопительную части. В 2002 году мужчинам моложе 1952 года рождения и женщинам моложе 1956 года рождения были открыты персональные накопительные счета. Средства с этих счетов уже не могли быть потрачены на выплаты пенсий нынешним пенсионерам, а инвестировались на персональные счета для увеличения доходов будущих пенсионеров. В 2005 году индивидуальные счета «омолодились». Новая система продолжила работу только для граждан моложе 1966 года рождения. В настоящее время работодатели за таких работников уплачивают 22% от зарплат в Пенсионный фонд России. Из них 16% идет на распределительную часть пенсии для содержания нынешних пенсионеров, а 6% — на накопительную, которой либо управляет государство в лице Внешэкономбанка (ВЭБ), либо негосударственные пенсионные фонды (НПФ). Вокруг этих 6% сейчас и идет дискуссия среди чиновников и экспертов.

[дом под залог](#)

Реформа 2002 года, которая разделила пенсию на страховую и накопительную части, несла четкий посыл — жить на пенсии станет лучше и веселее. У реформы 2012 года таких лозунгов нет. Скорее, наоборот. «Если реформу 2002 года я бы сравнил с Февральской революцией, то сейчас это Октябрьский переворот», — говорит Сергей Смирнов. По его словам, если концепция будет принята, то пенсионная система начнет эволюционировать в обратном направлении — от страховой к распределительной. При этом сидеть на месте ровно становится выгоднее, чем много зарабатывать.

Частичная отмена накопительной части пенсии ведет к повышению роли стажа, а не высокой зарплаты и, следовательно, больших страховых взносов. Минтруд предлагает предпринять страховой маневр. С нынешних 6% взносы в накопительную составляющую пенсионной системы будут снижены до 2%. А уже накопленные будущими пенсионерами 2 трлн руб. (550 млрд из них — под управлением НПФ) перелить обратно в общий котел солидарной системы для выплаты пенсий нынешним пенсионерам. При этом застрахованные лица получают право выбора — хотят ли они вообще сохранить

накопительную часть. В предыдущем варианте стратегии предлагалось обязать тех, кто не мыслит своей пенсии без накопительной части, самостоятельно платить еще 2% от заработка (тем самым государство снимало с себя любые обязательства по сохранности этих накоплений), но от этого пока решено было отказаться.

Объясняя фактическое изъятие накоплений, чиновники социального блока часто апеллируют к неэффективности системы управления этими средствами. Те, кто оставляет право управлять средствами на своих накопительных счетах государству («молчуны»), получают доходность ниже инфляции (см. таблицу на стр. 16), поскольку ВЭБ может вкладывать деньги только в консервативные инструменты. Что касается НПФ, то надзор за ними столь слаб, что государство не может гарантировать сохранность средств под их управлением.

«Принимать решение о снижении накопительной части с 6% до 2% без пенсионной формулы неверно. Без нее нельзя оценить размеры будущих пенсий для варианта отмены или сокращения обязательной накопительной части пенсии. Корректно сравнивать индивидуальные размеры пенсий с обязательной накопительной частью (в размере 6%) и размеры пенсий при отмене обязательной накопительной части с учетом новой пенсионной формулы», — говорит ведущий научный сотрудник Академии народного хозяйства и госслужбы при президенте РФ Татьяна Омельчук. Более того, сохраненные 2% бессмысленны для пенсионной системы и неэффективны с точки зрения административных расходов на ее содержание, уверена она.

Но совсем отказаться от накопительной части власти также не готовы. Во-первых, это подорвет и без того не самое крепкое доверие к ним населения. Во-вторых, негативно скажется на инвестиционном климате. И в-третьих, полагает Омельчук, 2% накопительной части «молчунов» нужны властям, чтобы финансировать государственный долг (ВЭБ инвестирует средства в покупку выпускаемых Минфином облигаций внутреннего займа).

Есть еще одна важная вещь, о которой много говорилось в процессе подготовки общества к необходимости новой пенсионной трансформации, — это растущая год от года дыра в бюджете Пенсионного фонда. Во многом дефицит вызван действиями правительства. В 2008 году, на пике нефтяных цен, власти решили провести так называемую валоризацию: пенсионные права граждан, приобретенные ими до 2002 года, увеличили за счет увеличения пенсионного капитала. С 1 января 2010 года расчетный пенсионный капитал был умножен на 10%, а также дополнительно увеличен на 1% за каждый год стажа, выработанного до 1991 года. То есть если до 1991 года у

человека был стаж 25 лет, то в целом его расчетный пенсионный капитал по состоянию увеличился на 35%. В результате пенсии выросли, однако вырос и дефицит Пенсионного фонда (по данным Минфина, он составил около 1,7% ВВП по итогам 2011 года). Для его покрытия в 2010 году с 26% до 34% были повышены страховые взносы, однако эффективной эта мера не стала — бизнес начал уводить зарплаты в тень. Новая стратегия, по словам ее разработчиков, должна была решить эту проблему.

Но именно сейчас, когда концепция появилась на свет, вдруг выяснилось, что реформу затевали не ради покрытия дефицита. «Очень часто в СМИ и комментариях экспертов говорится, что мы решаем вопросы реформирования пенсионной системы только исходя из желания погасить дефицит бюджета пенсионного фонда. Я бы хотел сказать, что это далеко не ключевая задача. Любая страна, наверное, стремится к бездефицитности бюджета. Но ключевая задача все-таки — изменение самой системы пенсионного страхования РФ с тем, чтобы обеспечить равные права для отдельных категорий граждан. Действующая сейчас система обеспечить равные права не может. Цель — достижение справедливости, а ни в коем случае не сбалансированности бюджета», — заявил министр труда и социальной защиты Максим Топилин.

Эксперты отмечают, что решить задачу покрытия дефицита Пенсионного фонда стратегия в ее нынешнем виде не сможет. Она лишь заткнет дыру на несколько лет, а потом опять придется что-то менять. Причем в данном случае с экспертами, в частности с бывшим министром финансов Кудриным, согласны и нынешние чиновники. По расчетам Минтруда, перераспределение 4% накопительной части приведет к увеличению страховых взносов в 2013 году на 353,3 млрд руб., в 2014-м — на 406,2 млрд руб., в 2015 году — на 465,1 млрд руб. При этом запланированный на 2013 год трансферт из федерального бюджета на покрытие дефицита ПФР составляет 1,009 трлн руб. Минфин выступает против перераспределения тарифа, указывая, что такая мера может увеличить доходы ПФР в краткосрочной перспективе, но в дальнейшем только ухудшит состояние пенсионной системы.

При этом нет никаких данных о том, что именно расходы на пенсионный фонд ложатся на федеральный бюджет особо непосильным грузом. «Полная отмена обязательной накопительной части сэкономит в 2014 году 0,75% ВВП при существующей сумме средств федерального бюджета на покрытие дефицита, валоризацию пенсионного капитала, компенсацию выпадающих доходов в размере более 3% ВВП», — говорит Татьяна Омельчук.

По оценке замминистра труда и социальной защиты Андрея Пудова, в результате

пенсионной реформы дефицит бюджета ПФР к 2030 году должен быть сбалансирован на уровне не более 0,9% ВВП и в дальнейшем постепенно снижаться. При этом дыра в бюджете ПФР — это, конечно, не хорошо, но и не смертельно. Государство довольно много тратит на разные социальные нужды и может компенсировать выпадающие доходы Пенсионного фонда. В конце концов, это ничем не хуже, чем наполнять, например, Резервный фонд, часть которого, кстати, в кризис 2008 года была потрачена на увеличение пенсий.

На 2013 год предполагается отложить и решение вопроса с пенсиями работающих пенсионеров. Здесь тоже есть явный отсыл к советским временам, когда работающие пенсионеры получали только часть пенсий. Но тогда государство стимулировало необходимость дать дорогу молодым. Из-за последствий Великой Отечественной войны пенсионеров было относительно мало. Нечто подобное предполагается ввести вновь. Минфин даже предлагал либо не платить работающим пенсионерам пенсию, либо выплачивать лишь страховую часть (с накопительных счетов) без базовой. Но от этой идеи быстро отказались из-за опасения социальных волнений.

У экспертов и даже многих чиновников возникает вопрос, зачем вообще нужна такая спешка, чтобы принимать пенсионные изменения частями. И на этот вопрос есть только один внятный ответ — он содержится в первых майских указах президента Путина. В мае было велено подготовить пенсионную реформу до 1 октября, и ослушаться никак нельзя: министр труда Максим Топилин и так был одним из трех министров, получивших выговор от президента за плохое исполнение указов. «То ли правительство, то ли Дума пытаются доказать свою нужность законно избранному президенту и потому принимают очередной мертворожденный документ. Сейчас их принимается очень много», — отмечает Смирнов. «Здесь уже не осталось экономики, а есть лишь одна чистая политика», — согласна Омельчук.