

Экспертное заключение Комитета гражданских инициатив по Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации

Представленная Президенту РФ «Стратегия развития пенсионной системы Российской Федерации до 2030 года» предлагает масштабную перестройку всех действующих составляющих пенсионной системы. Так, в Стратегии уже в течение 2013 – 2015 гг. предусмотрены:

- изменение формулы расчета и механизмов индексации пенсий в распределительной составляющей пенсионной системы;
- фактическая ликвидация обязательной накопительной составляющей;
- существенное сокращение возможностей досрочного выхода на пенсию;
- увеличение налогообложения самозанятого населения.

Проведенный Комитетом гражданских инициатив анализ Стратегии позволяет утверждать, что ее реализация будет иметь негативные последствия для экономического и социального развития нашей страны.

Комитет гражданских инициатив считает нужным обратить внимание на следующие проблемы, которые возникнут в случае осуществления предлагаемой Стратегии.

1. Изменение формулы расчета страховой части трудовой пенсии

В качестве причины для изменения формулы Стратегия указывает то, что **«существующая формула расчета страховой части трудовой пенсии формирует пенсионные обязательства, выраженные в абсолютных суммах, не обеспечиваемых соответствующими финансовыми ресурсами»**. Вместо этого будет предложена новая формула, которая **«должна обеспечивать коэффициент замещения трудовой пенсией по старости утраченного заработка до 40% при**

нормативном страховом стаже (который собираются довести до 40 лет) и средней заработной плате». При этом в Стратегии не определен и не представлен расчет того конкретного показателя, который достигнет 40%: соотношение размера пенсии к среднему заработку за весь период стажа работника или соотношение размера пенсии с последним заработком, как традиционно оценивается уровень пенсий в России.

В Стратегии не представлена новая формула расчета пенсий, не представлены условия и расчеты будущих индивидуальных размеров пенсий для различных размеров заработных плат и стажа, не представлены расчеты долгосрочных параметров пенсионной системы (в том числе расчеты баланса и средних размеров пенсии) в случае реализации предлагаемой Стратегии.

По существу, изложение реформы страховой части сводится к формуле «40-20-40-20». Смысл четырех цифр такой: россиянин должен отработать не менее 40 лет, на протяжении которых выплачивать 20% своей зарплаты в пенсионный фонд России. В этом случае после выхода на пенсию он сможет получать 40% от своего среднего заработка в течение 20 лет.

При сокращении размера взносов в накопительную часть и увеличении размера взносов в страховую часть будут увеличиваться обязательства по страховой составляющей, соответственно будут увеличиваться расходы по страховой составляющей и ее дефицит. Основная цель новой пенсионной формулы – ограничение накопленных пенсионных прав по страховой части пенсии с целью снижения дефицита пенсионной системы, **исходя, согласно Стратегии, «из требования сбалансированности пенсионных прав и обязательств».**

Если ранее пенсия практически не зависела от рабочего стажа, то новая формула будет опираться на этот показатель. В новой пенсионной формуле предполагается наличие ряда коэффициентов, рассчитываемых от стажа и заработной платы застрахованного лица, средней заработной платы по стране, а также специальных коэффициентов настройки трудовой пенсии, позволяющих согласно Стратегии **«сбалансировать обязательства пенсионной системы с ее текущими доходами».**

Введение этих искусственных коэффициентов в пенсионную формулу позволит каждый год корректировать размеры пенсий для заданного уровня расходов пенсионной системы. Фактически пенсия будет рассчитываться не на основании уплаченных страховых пенсионных взносов в пользу застрахованного лица (как это делается в настоящее время), а по заработной плате в последние годы перед выходом гражданина на пенсию.

Так как в новой пенсионной формуле показатели каждый год будут устанавливаться искусственно, работник никогда не будет знать размер своей будущей пенсии. Размер пенсии, рассчитанный по новой пенсионной формуле, для многих работников окажется ниже, чем по действующей последние 10 лет пенсионной формуле на основе пенсионного капитала и периода дожития. Это приведет к утрате работниками веры в стабильное пенсионное законодательство и отсутствию стимулов уплачивать взносы в пенсионную систему для всех работников.

Даже у 30–40–летних работников накоплен значительный объем пенсионных прав по страховой составляющей, отраженный на индивидуальном персонифицированном счете (каждый год ПФР присылало работникам выписки). Если полностью конвертировать пенсионные права в новую систему, накопленные к 2013 году, то при отмене накопительной составляющей возрастут обязательства по страховой части пенсионной системы, потребуются дополнительные расходы для пенсионной системы и увеличится дефицит пенсионной системы. При этом теряется смысл введения новой пенсионной формулы.

Пенсионная формула не может пересматриваться задним числом и за тот период, в котором существовала другая пенсионная формула (с другими принципами расчета). В существующей формуле определяющим фактором является сумма уплаченных взносов, а в предлагаемых вариантах - стажевый коэффициент, ограничивающий весь размер пенсии. Задним числом человек не сможет заработать требуемый размер стажа. В результате размеры пенсий для многих окажутся заниженными.

При столь протяженном и возрастающем размере максимального стажа значительные потери стажа, возникшие у работника в раннем возрасте (например,

в случае временной инвалидности, длительной безработицы, получения второго образования, работы за рубежом, длительного ухода за ребенком при рождении нескольких детей и др.), оказываются невосполнимыми. Уже в достаточно молодом возрасте ранние потери стажа могут всегда лишить работника шансов на получение высокой пенсии даже в случае добровольного более позднего выхода на пенсию. Это ослабляет заинтересованность работников накапливать пенсионные права и продлевать трудовую активность после достижения пенсионного возраста. Такие люди будут стремиться выходить на пенсию как можно раньше, при этом ее размеры будут низкими. Действующая формула, напротив, позволяет компенсировать за счет более высоких заработков в более позднем возрасте потери взносов, возникшие ранее из-за перерывов в работе.

Новая пенсионная формула уменьшит пенсионные права работников, выходящих на пенсию с 2020 года (выходящие на пенсию после 2030 года будут наиболее проигравшими). После 2020 года нормативный стаж предлагается установить в размере 40 лет, после 2030 года нормативный стаж, по-видимому, увеличится до 45 лет. До 2020 года нормативный стаж будет установлен в размере 30 лет, чтобы не уменьшились размеры пенсий, назначенные в ближайшие годы по сравнению с размерами, рассчитанными по существующему законодательству. Дополнительно будет установлен аналог заработной платы для исчисления пенсий, существовавший в пенсионной формуле до 2002 года, (нормативный размер страхового взноса), который будет искусственно каждый год регулироваться в соответствии с требованиями сбалансированности. Предполагается ежегодное ограничение размера уплаченных взносов (или заработка), учитываемого при расчете пенсии. Размеры ограничений соотношения размера взноса работника и нормативного размера взноса, размер нормативного взноса работника за каждый год до 2050 года не предполагается даже рассматривать и прогнозировать. Соответственно, невозможно достоверно оценивать и будущие размеры пенсий. Проведенные нами оценки показывают, что размеры пенсий по сравнению с сегодняшним законодательством будут снижены для различных категорий заработных плат и стажа плательщиков от 20 до 50% .

В результате возникают следующие риски для работников, выходящих на пенсию после 2020 года (особенно после 2030 года), связанные с новой пенсионной формулой:

1. Увеличение нормативного размера стажа на 15 лет по сравнению с условиями для выходящих на пенсию до 2020;
2. Искусственно устанавливаемый каждый год нормативный размер вноса (заработной платы для исчисления пенсий), вследствие чего застрахованный никогда не будет знать свой будущий размер пенсии;
3. Регулируемое каждый год ограничение соотношения размера отчислений работника и нормативного размера вноса, снижающее дифференциацию пенсий и уравнивающее их;
4. Дополнительно будет увеличиваться период получения пенсии в пенсионной формуле с 19 до 25 лет к 2030 году в соответствии с увеличением продолжительности жизни в пенсионном возрасте;
5. Неполный учет пенсионных прав, заработанных в период с 2002 по 2013 годы, из-за новых условий расчета размеров пенсий (учета нормативного стажа вместо уплаченных взносов);
6. Для будущих размеров пенсий для высоких заработков ограничением станет соотношение размера отчислений работника и нормативного размера вноса, а также размер нормативного стажа;
7. Для низких заработков даже при высоком стаже размер пенсии будет низким из-за учета размера вноса (размера заработной платы) для всего размера пенсии. При этом минимальный размер трудовой пенсии в размере прожиточного минимума пенсионера в регионе гарантируется при стаже уплаты взносов 5 лет. Все искусственные ограничения и корректировки приводят к уравнительному характеру, отсутствию дифференциации и потере стимулов уплачивать пенсионные взносы (пример пенсионной формулы, существовавшей до 2002 года);
8. Новая формула фактически означает мягкое повышение пенсионного возраста, поскольку стаж, необходимый для получения максимальной пенсии, сформируется только к 60-65 годам.

Таким образом, радикальная смена формулы приведет к негативным последствиям, главное из которых - уменьшение размера трудовой пенсии относительно заработной платы.

Она способствует опережающему росту числа пенсионеров с низкими пенсиями и низким коэффициентом замещения, которые будут выходить на пенсию в существующем пенсионном возрасте, не имея шансов на ее дальнейшее увеличение. Это создает предпосылки для нарастания политического недовольства среди пенсионеров и усиления с их стороны давления в направлении роста расходов на выплату пенсий, превышающего финансовые возможности бюджетной системы и воспроизводящего острые социальные конфликты.

Радикальное и непрозрачное изменение пенсионной формулы дезориентирует десятки миллионов граждан (большую часть работоспособного населения нашей страны) в их пенсионных и трудовых стратегиях. Платой за это будет утрата доверия к пенсионной системе в целом и способности государства нести долгосрочные обязательства.

2. Ликвидация обязательной накопительной системы

Стратегия предлагает в течение 2013 - 2015 гг. осуществить:

- оптимизацию до 2% тарифа страховых взносов на накопительную составляющую пенсионной системы и направление 4% в солидарную часть пенсии;
- предоставление застрахованным лицам права самостоятельного выбора в отношении 2% тарифа страховых взносов: остаться в государственной пенсионной системе солидарного характера или формировать свои пенсионные права в рамках накопительной системы.

Данные инициативы по существу означают свертывание накопительной системы. Таким образом, почти 20 млн. застрахованных лиц, сознательно выбравших накопительную систему как дополнительный инструмент для

формирования своей будущей пенсии и перешедших из ПФР в негосударственные пенсионные фонды, лишаются такой возможности.

В свою очередь, имеются следующие причины, делающие нецелесообразным отказ от обязательной накопительной системы:

1. В ближайшие 13 лет численность трудоспособного населения уменьшится на 11,5 млн. чел., а пенсионеров вырастет – на 4 млн. В больших объемах накопительные пенсии начнут выплачиваться после 2025 года – именно в тот момент, когда иждивенческая нагрузка на работающих достигнет максимума. Такая демографическая динамика ослабляет устойчивость распределительной системы и создает преимущества для системы накопительной.
2. Накопительные пенсии зависят не от текущих темпов роста зарплаты, а от зарплат прошлых периодов и от инвестиционного дохода. Если рост зарплат замедляется, это усиливает преимущества накопительной системы над распределительной, где рост пенсий зависит от текущего роста зарплат.
3. В 1980-2007 годах средний рост реальных зарплат в ОЭСР составлял всего 0,8% в год (в Еврозоне 0,5%). Средняя реальная доходность пенсионных накоплений в странах с развитой накопительной составляющей – Великобритания, Швеция, Нидерланды, Канада - превышала 6% в год, то есть была в 8 и более раз выше темпа роста зарплат. В ближайшие 20 лет Россия будет становиться развитой страной, рост зарплат будет замедляться, а доходность от инвестиций на длительных интервалах, как и в большинстве развитых стран, начнет превышать рост зарплат. При этом рост распределительных пенсий будет отставать даже от роста заработных плат (примерно на один процентный пункт в год) в связи с ростом числа пенсионеров, по отношению к числу плательщиков взносов.
4. Накопительная система позволяет компенсировать уравнивательность распределительной системы. Относительно высокие распределительные пенсии свыше 40% от зарплаты получают лишь работники с низкими заработками. Работники с зарплатами выше средних имеют пенсии 10-20% от зарплаты. Накопительная пенсия увеличивается пропорционально

- заработкам, с которых перечислялись взносы. Это смягчает уравнительность пенсий для среднего класса и обеспечивает повышенную долю накопительной пенсии - свыше 30% от общей величины пенсии.
5. Ликвидация обязательной накопительной системы практически не улучшит текущее финансирование распределительных пенсий. Две трети пенсионных накоплений возвращаются в федеральный бюджет: примерно 70% пенсионных накоплений вкладывается в государственные ценные бумаги и через бюджетный трансферт финансирует текущие пенсионные выплаты из ПФР. На начало 2012 г. на государственную управляющую компанию (ВЭБ) и ПФР приходилось 36 % от стоимости внутреннего государственного долга, номинированного в рублях. Пенсионные накопления удешевляют государственные заимствования и поддерживают стабильность рынка госбумаг. Ликвидация накопительной системы создаст проблему для размещения государственного долга, в условиях, когда ухудшение экономической ситуации может потребовать увеличения государственных заимствований.
 6. После отказа от обязательных пенсионных накоплений, и при невозможности повысить возраст выхода на пенсию в распоряжении Правительства остается лишь один способ реагирования на ухудшение демографической ситуации – снижение размера пенсий по отношению к заработной плате. Именно на это фактически будет ориентирована новая пенсионная формула. Такой подход не встретит широкой поддержки и будет быстро дискредитирован в глазах общества.
 7. Накопительная система повышает привлекательность страны в глазах инвесторов, а ее отсутствие – снижает. В центре европейского кризиса находятся страны PIIGS (Португалия, Италия, Ирландия, Греция и Испания) ни одна из которых не имеет обязательной накопительной пенсионной системы. Инвесторы и международные рейтинговые агентства рассматривают отсутствие накопительных систем как дополнительный фактор бюджетной неустойчивости, что повышает стоимость обслуживания государственного долга. Среди стран имеющих развитую накопительную

систему тяжелому финансовому кризису подверглась только Исландия. Когда Венгрия в прошлом году ликвидировала накопительную систему, ее суверенные рейтинги упали, а процентные ставки по госдолгу выросли. По этой причине другие страны Центральной и Восточной Европы (Польша, Литва, Латвия, Эстония, Румыния), объявившие в начале кризиса о временном снижении ставки накопительных взносов, уже приступили к их повышению.

8. Пенсионные накопления – источник длинных инвестиционных ресурсов. К 2020 году их величина составит 40 % от всей суммы долгосрочных банковских кредитов в экономике. Они будут обеспечивать устойчивость и ликвидность рынка ценных бумаг.
9. Без развитого внутреннего рынка пенсионных накоплений невозможно превращение Москвы в международный финансовый центр. Отменив накопительную систему, российское государство продемонстрирует инвесторам, что оно оказалось не в состоянии эффективно использовать единственный крупный ресурс долгосрочных инвестиций, который на сегодня имеется в стране, и добровольно соглашается на его ликвидацию. Как следствие – падение доверия к российскому финансовому рынку, повышение премии за риск, которую придется платить российским корпоративным заемщикам на международных финансовых рынках, ограничение притока прямых иностранных инвестиций и дальнейший уход финансовых транзакций российских инвесторов и заемщиков с российского на зарубежные рынки.
10. Без средств пенсионных накоплений не будет реализована среднесрочная программа приватизации, от которой, в свою очередь, зависит удержание дефицита бюджета в приемлемых пределах.
11. Пенсионные накопления могут стать важным источником финансирования инфраструктурных проектов, заменить который другими источниками в ближайшее время не представляется возможным. В настоящее время участниками рынка и инфраструктурными компаниями ведется разработка

финансовых инструментов для осуществления подобных инвестиций. Эти предложения в ближайшее время могут быть представлены. Кроме того, в Администрации Президента создана рабочая группа по инвестициям в инфраструктуру.

12. Пенсионные накопления могут обеспечить финансирование строительства доступного жилья. Кроме того, с их помощью можно создать массовый рынок доступной коммерческой аренды жилья, который повисит трудовую мобильность населения и приведет к снижению цен на рынке купли-продажи жилья.
13. Внезапная отмена накопительной системы будет воспринята как признак нарастающей нестабильности и непредсказуемости политики. В Указе Президента от 7 мая 2012 года «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» Правительству поручается обеспечить повышение доходности пенсионных накоплений и обеспечение их сохранности. В июне на Международном экономическом форуме в Санкт-Петербурге Президент в своем выступлении заявил о необходимости более активно привлекать пенсионные накопления для развития инфраструктуры. Фактически, эти недавние заявления будут дезавуированы.
14. Отмена обязательной накопительной системы сделает невозможным развитие добровольных накоплений. За последние 10 лет это будет уже третий по счету радикальный пересмотр государством долгосрочных пенсионных обещаний. Он неизбежно породит кризис доверия к пенсионной системе в целом и, особенно, к возможности накапливать на старость добровольно через НПФ. Государство подаст населению сигнал о том, что в принципе не видит перспектив у пенсионных накоплений. Между тем, даже сейчас менее 10% граждан предполагают самостоятельно делать накопления на старость в НПФ.
15. Отказ от обязательной накопительной системы в скором времени изменит политический баланс в стране в сторону безответственного популизма. Как обладатели пенсионных накоплений пенсионеры заинтересованы в

финансово-экономической стабильности и устойчивом экономическом росте. Как получатели пенсий в распределительной системе пенсионеры заинтересованы в наращивании государственных социальных расходов, в том числе ценой потери макроэкономической стабильности. В недалеком будущем граждане предпенсионного и пенсионного возраста составят абсолютное большинство российского электората. Ликвидация накопительной системы приведет к тому, что эти избиратели станут сторонниками наращивания бюджетных расходов, не считаясь с экономическими последствиями. Как следствие, бюджетная нестабильность приведет к замедлению экономического роста.

В свою очередь, тезис о необходимости отмены обязательной накопительной системы, который выдвигает Стратегия, базируются на некорректных аргументах:

- 1. Стратегия исходит из того, что темпы роста распределительной пенсии намного выше, чем накопительной вследствие превышения темпа роста заработной платы над доходностью инвестирования пенсионных накоплений.** Для России 2000-х годов были характерны высокие темпы роста заработной платы (до 20% и более в реальном выражении), которые намного превышали темпы роста производительности труда. При этом темпы инфляции были высокими, во многом в силу быстрого роста экспортной выручки благодаря повышению мировых цен на сырьевые товары. По этой же причине реальные процентные ставки были отрицательными. Все это обеспечивало временные преимущества распределительной системе по сравнению с накопительной. Но в перспективе такие экономические пропорции поддерживать будет невозможно. Темпы инфляции тоже будут снижаться. Кроме того, ожидается рост спроса на инвестиции. Реальные процентные ставки станут положительными. Долгосрочная расчетная ставка доходности на капитал для российской экономики составляет 4% сверх инфляции. Рост заработных плат не будет

превышать темпы роста производительности труда, которые, в свою очередь, будут замедляться до уровня развитых стран. В этих условиях темпы роста накопительных пенсий, как и в большинстве развитых стран, окажутся намного выше, чем темпы роста распределительных пенсий. Распределительная пенсия останется основным источником выплат лишь для работников с низкими заработками. Но это достигается ценой резкого уменьшения распределительных пенсий по отношению к зарплате у работников с заработками выше средних (до уровня ниже 20% от их заработной платы). Для этих работников, наоборот, значение накопительной пенсии резко возрастает. Согласно расчетам экспертов ЦСР, в среднем для работников, участвовавших в накопительной системе на протяжении всей трудовой жизни, доля накопительной пенсии может составить свыше 30% и более процентов от общего размера трудовой пенсии. Для работников с зарплатами выше средних вклад накопительной составляющей может составлять 40% и более. Таким образом, накопительные пенсии вносят значительный вклад в формирование будущих пенсий, смягчают ярко выраженный уравнилительный характер существующей пенсионной системы и обеспечивают приемлемые условия пенсионного обеспечения для растущего среднего класса.

- 2. Стратегия предполагает, что российский финансовый рынок недостаточно развит, чтобы обеспечивать размещение всего объеме обязательных пенсионных накоплений с приемлемой доходностью.** Для таких утверждений нет достаточных оснований. Обязательные накопления инвестировались через НПФ всего 7 лет, из которых 3 года пришлось на самый тяжелый мировой финансовый кризис за последние 70 лет. Но даже в этих крайне неблагоприятных условиях средняя доходность накоплений в НПФ превысила инфляцию. Отрицательную реальную доходность давали накопления во Внешэкономбанке, которые вкладывались в инструменты госдолга. При этом российский фондовый рынок до кризиса был одним из самых быстрорастущих в мире. Даже с учетом глобального финансово-экономического кризиса накопленная

доходность от вложений на российском фондовом рынке намного опередила инфляцию. Если увеличить долю пенсионных накоплений, инвестированную в акции, то их долгосрочная доходность будет значительно превосходить инфляцию. В период с 1 января 2002 года по начало октября 2012 года индекс акций РТС вырос на 450% при накопленной инфляции за этот же период в 190%. Таким образом, годовая доходность десятилетних вложений в индекс РТС за этот период превысила бы инфляцию в среднем на 13,6%. При этом следует рассмотреть возможность применения опыта других стран (например, Швеции), использующих для инвестирования пенсионных накоплений принципом «жизненного цикла пенсионера». Этот принцип предполагает инвестирование накоплений вновь вступающих в пенсионную систему граждан в акции, обеспечивающие высокую долгосрочную доходность. В дальнейшем доля акций снижается, и к моменту выхода на пенсию накопления оказываются размещенными в менее доходные, но более надежные инструменты. В частности, государственный пенсионный фонд Швеции 100% накоплений молодых работников, впервые вступающих в систему, инвестирует в акции, а затем ежегодно снижает их долю на 3%. Если бы в 2002 году в российской пенсионной системе был использован этот принцип, то, доходность пенсионных накоплений заметно превысила бы инфляцию. Емкость российского финансового рынка вполне достаточна для размещения обязательных пенсионных накоплений. В настоящее время капитализации российского рынка ценных бумаг составляет около 75% ВВП при объеме обязательных пенсионных накоплений менее 5% ВВП. К 2020 году обязательные пенсионные накопления при сохранении отчислений в существующем виде составят около 10% ВВП. При этом капитализация рынка ценных бумаг может приблизиться к 150% ВВП, из них облигации составят около 25% ВВП.

- 3. Разработчики Стратегии исходят из того, что у граждан старше 1967 года рождения размеры накопительных пенсий будут на примерно 25% выше, чем у работников с**

распределительными пенсиями из-за низкой доходности пенсионных накоплений. Эти расчеты, сделаны некорректно. Согласно расчетам экспертов ЦСР, даже у «молчунов» при существующей доходности ВЭБа размер пенсии будет лишь на 4% меньше, чем у тех, кто не участвовал в накопительной системе. Если брать историческую доходность некоторых наиболее крупных и негосударственных пенсионных фондов с момента их вхождения в обязательную накопительную систему, то пенсия работников с накоплениями на 10% превысит пенсию тех, кто не участвовал в накопительной системе. Если же накопительную пенсию сопоставлять с распределительной по новой стажевой формуле, вытекающей из текста Стратегии, то размеры пенсий без накопительной составляющей будут значительно меньше, чем пенсии участников накопительной системы.

- 4. В качестве недостатка накопительной системы отмечаются ее высокие административные издержки.** Но по мере роста объема накоплений удельные административные издержки в накопительной системе снижаются, что в частности уже предусмотрено в законодательстве об инвестировании пенсионных накоплений. У ВЭБа, благодаря большому размеру инвестиционного портфеля и простоте инвестиционной декларации административные издержки уже ниже, чем в большинстве развитых стран. В настоящее время в ВЭБа они составляют 0,1% от стоимости активов (0,5% у в наиболее экономичных пенсионных планах Великобритании и «Киви плане» Новой Зеландии, 0,3% - в государственном пенсионном фонде Швеции). Кроме того, административные расходы Пенсионного фонда России, идущие преимущественно на обслуживание распределительной пенсионной системы, тоже значительны – около 2% от его бюджета. А разница в расходах на администрирование по сравнению с накопительной системой полностью компенсируется меньшей чувствительностью последней к увеличению демографической нагрузки на работающее население (это увеличение дает накопительной системе дополнительное

финансовое преимущество над распределительной системой в размере примерно 1% в год).

5. **В качестве препятствия для развития накопительной системы указывается плохое качество регулирования и надзора за инвестированием пенсионных накоплений.** Качество надзора и регулирования несомненно нуждается в улучшении в соответствии с лучшими международными практиками, но эта задача вполне решаема, тем более, что необходимость ее решения не становится менее актуальной в связи с переходом к добровольной системе пенсионных накоплений. Для этого разработана и представлена в министерства и ведомства дорожная карта по переходу к современной системе риск-ориентированного надзора, соответствующего лучшим международным практикам. Ее реализация рассчитана на период до 2018 года.
6. **Еще одним аргументом, который высказывается против накопительной системы, является то, что она уязвима к финансовым кризисам.** На деле накопительный и распределительный компоненты подвержены разным рискам, которые «срабатывают» в разных условиях и в разные моменты времени. Они взаимно дополняют друг друга и вместе делают пенсионную систему более устойчивой. В настоящее время международные организации (ОЭСР, Международная ассоциация социального страхования) рекомендуют всем странам использовать комплексные пенсионные системы, сочетающие накопительные и распределительные компоненты. При надлежащей диверсификации пенсионных инвестиций кризисы не ведут к полной потере накоплений, а после кризисов потери восстанавливаются. Поэтому на долгосрочных интервалах пенсионные накопления обеспечивают положительную доходность. Для компенсации потерь работникам, выходящим на пенсию в периоды финансовых кризисов, необходимо ввести систему страхования пенсионных накоплений по образцу системы страхования банковских вкладов. Соответствующий законопроект в настоящее время разрабатывается Минэкономразвития. Как показывают расчеты,

сделанные с учетом последствий самых тяжелых финансовых кризисов, расходы на создание страхового фонда не будут чересчур обременительными для накопительной системы.

- 7. Аргументом против обязательной накопительной системы является и то, что до начала массовых выплат из накопительной системы пенсионная система несет двойную финансовую нагрузку, обеспечивая выплату текущих пенсий и формирование накоплений будущим пенсионерам.** Но на практике двойное бремя было незначительным, поскольку около 2/3 пенсионных накоплений было вложено в государственные ценные бумаги и по существу обеспечивали финансирование бюджетного трансферта Пенсионному фонду. В случае диверсификации инвестиционного портфеля пенсионных накоплений и повышения в нем доли корпоративных ценных бумаг дополнительная нагрузка на пенсионную систему может быть компенсирована путем передачи в состав пенсионных накоплений государственного имущества (гопакетов акций, недвижимости и земли). Расчеты, проведенные экспертами ЦСР и Института Гайдара показывают, что таким путем можно компенсировать основную часть двойной нагрузки на пенсионную систему вплоть до начала массовых выплат накопительных пенсий.

Таким образом, выбор между накопительной или распределительной системой является ложным и мотивирован идеологическими, а не экономическими или социальными причинами.

В качестве альтернативы обязательной накопительной составляющей **Стратегия предполагает развитие добровольных форм пенсионных накоплений.** Но в случае отмены обязательной накопительной составляющей массовое участие населения и работодателей в развитии добровольных накоплений не представляется возможным. Отмена накопительной системы подаст сигнал о бесперспективности накопительной системы, усилит недоверие граждан к пенсионным накоплениям и приведет лишь к дальнейшему свертыванию добровольных систем.

Добровольные пенсионные накопления работодателей и граждан перестали расти еще с середины прошлого десятилетия, и в настоящее время ими охвачено лишь около 8 млн чел. – в два раза меньше, чем число граждан, которые перевели свои обязательные накопления в негосударственные пенсионные фонды.

Стратегия планирует дополнительно увеличить налоговое бремя на фонд оплаты труда крупных компаний путем введения страховых взносов на финансирование досрочных пенсий. В этих условиях большинство крупных работодателей не будут заинтересованы в выделении дополнительных средств на добровольные корпоративные пенсионные программы.

Кроме того, в крупных компаниях работает менее четверти всех занятых в экономике и эта доля продолжает снижаться. численность занятых в крупных компаниях ежегодно снижается на 0,5-1 млн чел. Рост занятости происходит преимущественно в секторе услуг, где развитие корпоративных систем не имеет перспектив.

Развитию корпоративных систем препятствует и высокая текучесть кадров, характерная для российского рынка труда. В условиях объективно ограниченной мобильности пенсионных планов значительная часть занятых в крупных компаниях не сможет сформировать дополнительные пенсионные накопления по месту работы.

Население тоже не проявляет склонности к реальному участию в добровольных накопительных системах. Согласно последним данным, из 9 млн чел., присоединившихся к программе добровольного софинансирования пенсионных накоплений, регулярно вносят дополнительные платежи из личных средств только 900 тыс., то есть около 10% от общего числа участников программы софинансирования.

В силу того, что отмена обязательных накоплений резко замедляет темпы роста пенсионных накоплений активов, замедляется и снижение удельных административных издержек. Это делает добровольные накопительные системы гораздо более дорогими, чем обязательные, и еще более снижает привлекательность добровольных пенсионных накоплений для населения и работодателей.

Таким образом, ликвидация обязательной накопительной составляющей в сочетании с ростом налоговой нагрузки на работодателей, предусмотренной Стратегией, приведет не к увеличению, а к дальнейшему сокращению размеров добровольных пенсионных накоплений формируемых бизнесом и гражданами.

3. Коренные изменения в действующей системе досрочных пенсий

Изложенные в Стратегии меры создают проблемы для крупного корпоративного сектора, имеющего производства с вредными условиями труда. Предлагается повышение ставок страховых взносов для страхователей в отношении выплат лицам, работающим на рабочих местах, включенных в Список № 1 и № 2 на следующие величины:

	2013 г.	2014 г.	2015 г.
Список № 1	4%	6%	9%
Список № 2	2%	4%	6%

Кроме того, в последующие годы предполагается **«доведение дополнительного тарифа страховых взносов для страхователей в отношении застрахованных лиц, работающих на рабочих местах с особыми условиями труда, до обоснованного размера исходя из требований обеспеченности накопленных пенсионных прав застрахованных лиц»**. При этом авторы Стратегии допускают, что «обоснованный размер» тарифа в отношении выплат лицам, работающим на рабочих местах с вредными условиями труда должен быть 15%.

Указанные дополнительные ставки тарифа создают неприемлемые уровни налоговой нагрузки на отрасли с большой численностью работников с вредными условиями труда. В результате дополнительная налоговая нагрузка по отдельным отраслям к 2015 году превысит 5%, а к 2020 – 7,5%. Ряд отраслей уже имеют дополнительные системы пенсионного обеспечения, например, в угольной промышленности, где уже уплачивается дополнительный тариф по ставке 6,7%. Данный тариф взимается для того, чтобы финансировать сегодняшние надбавки

шахтерам. При этом дополнительные выплаты шахтерам оказываются небольшими при серьезной тарифной нагрузке. К 2020 году совокупная нагрузка на фонд оплаты труда угольной отрасли может составить свыше 42%.

Комитет гражданских инициатив считает, что введение дополнительного тарифа по Спискам 1 и 2, нужно вводить более постепенно и только после внедрения прозрачного правового механизма переаттестации рабочих мест с целью их выведения из категории досрочных. Для отраслей с повышенной долей занятых в особых условиях труда должны быть предусмотрены понижающие коэффициенты к тарифу на длительный переходный период. Кроме того, тариф должен обеспечить досрочную пенсию самого работника, за которого эти тарифы и отчисляются, а не сегодняшних пенсионеров. Поэтому в идеале досрочные пенсионные системы должны базироваться на накопительных, а не на распределительных механизмах.

Кроме того, Стратегия предусматривает прекращение системы досрочного выхода на пенсию для новых работников отраслей, использующих производства с вредными условиями труда. Вместо этого предлагается использовать **«страхование на случай утраты заработка вследствие досрочной потери профессиональной трудоспособности в связи с длительной занятостью работников в условиях с опасными и вредными производственными факторами»**.

В связи с этим предложением Стратегии, следует учесть, что согласно социологическому опросу работников угольной промышленности такая замена досрочных пенсий для них будет неприемлема. Поэтому введение подобной инициативы может привести к акциям протеста со стороны работников соответствующих специальностей, которые будут поддержаны отраслевыми профсоюзами.

В случае реализации положений Стратегии работодателю не дается время для изменения ситуации на производствах, имеющих вредность, предусмотренную Списками 1 и 2. В таких условиях работодатели будут вынуждены пойти на различные оптимизационные меры для сокращения своих расходов (рост тарифов предприятия заложат в стоимость своей продукции или сократят зарплаты своим

сотрудникам, или просто не будут их увеличивать). Это негативно скажется на эффективности деятельности предприятий и благополучии работников, а также существенно повысит коррупционные потери бизнеса.

В отношении педагогических, медицинских и творческих работников Стратегия предлагает изменить механизм досрочного выхода на пенсию через постепенное увеличение требований к стажу, необходимому для досрочного назначения пенсии. Данное решение нельзя полностью обоснованным, так как многие медицинские специальности связаны с воздействием вредных для здоровья факторов (радиация, инфекционные заболевания и т.д.), поэтому увеличение стажа для выхода на пенсию для этих специальностей нуждается в дополнительном изучении.

Таким образом, меры, предусмотренные в Стратегии для модернизации системы досрочных пенсий, могут негативно отразиться на интересах значительного количества граждан, рассчитывающих в настоящее время на получение досрочной пенсии. В силу этого, Трехсторонняя комиссия по регулированию социально-трудовых отношений отклонила первые поправки в законодательство, вытекающие из новой Стратегии пенсионной реформы, связанные с дополнительными взносами на финансирование досрочных пенсий.

4. Увеличение налогообложения «самозанятого населения»

Стратегия предлагает поэтапное повышение размера уплачиваемых самозанятыми гражданами страховых платежей. На первом этапе в 2013 году страховой взнос будет рассчитан исходя из двукратного минимального размера оплаты труда, в 2014 году - двух с половиной и в 2015 году - трехкратного.

В настоящее время в категорию «самозанятое население» в России попадает около 12 миллионов человек, из которых уплачивают взносы только 2,9 миллиона человек, при этом минимальный размер стажа для получения трудовой пенсии на уровне регионального прожиточного минимума составляет всего 5 лет.

Поэтому никакой заинтересованности в уплате тарифа, предусмотренного Стратегией, у «самозанятого населения» нет, так как размер их будущей пенсии не

будет зависеть от страхового взноса, а на минимальную трудовую пенсию, равную федеральному прожиточному минимуму или региональному, они всегда могут рассчитывать при пяти годах стажа.

Таким образом, значительное повышение тарифа взносов для «самозанятого населения» без повышения минимального стажа для получения трудовой пенсии (например, с 5 до 15 лет) приведет к уходу «самозанятого населения» в тень. В результате общий объем страховых платежей от «самозанятого населения» не вырастет, как предполагают разработчики Стратегии, а сократится.

Выводы

Представленная Правительством РФ «Стратегия развития пенсионной системы Российской Федерации до 2030 года» может привести к третьей по счету глубокой перестройке пенсионной системы за последние 10 лет.

Стратегия содержит немало декларативных и подчас противоречивых положений по изменению существующей пенсионной системы, которые не проясняют существа предлагаемых мер, но создают значительную неопределенность и риски в процессе реализации Стратегии.

В тоже время, при всех недостатках общего характера Стратегия имеет вполне определенную приоритетную цель – обеспечить возможность сокращения дефицита распределительного компонента пенсионной системы в краткосрочном периоде 2013 -1915 гг. Этого предлагается достичь, главным образом, за счет:

- ожидаемого в конечном итоге уменьшения трудовой пенсии по отношению к зарплатам за счет изменения формулы её расчета;
- демонтажа обязательной накопительной составляющей пенсионной системы и ущемления прав застрахованных лиц, доверивших свои накопления негосударственным пенсионным фондам;
- коренного изменения практики организации досрочного пенсионного обеспечения, в результате чего возникает риск непризнания

накопленных прав и прекращения формирования досрочных пенсий у широкого круга потенциальных получателей таких пенсий;

- увеличения налоговой нагрузки на бизнес, что приводит к ухудшению его эффективности и инвестиционной привлекательности;
- повышения налоговой нагрузки на «самозанятое население», вынуждающего его уходить в тень.

При этом решение вопроса о достижении финансовой устойчивости пенсионной системы в Стратегии предполагается в основном за счет снижения размеров трудовых пенсий по отношению к заработной плате, которое будет достигнуто благодаря введению новой, непрозрачной для населения пенсионной формулы.

Таким образом, декларированная Стратегией цель развития пенсионной системы - **«гарантирование социально приемлемого уровня пенсионного обеспечения и обеспечение сбалансированности и долгосрочной финансовой устойчивости пенсионной системы»**, достигнута не будет. Но при этом, ради решения текущих краткосрочных проблем уменьшения бюджетного трансферта Пенсионному фонду, предлагаются коренные и неоправданные изменения правил игры в пенсионной сфере, которые спровоцируют в конечном итоге масштабный кризис доверия и приведут к замедлению социально-экономического развития России.

Комитет гражданских инициатив считает, что «Стратегия развития пенсионной системы Российской Федерации до 2030 года» не содержит социально приемлемых решений, обеспечивающих устойчивое развитие пенсионной системы в долгосрочной перспективе. Реализация Стратегии приведет к уменьшению трудовых пенсий для большинства граждан нашей страны по сравнению с заработной платой, при этом налоговое бремя для бизнеса и «самозанятого населения» возрастет, а финансовая устойчивость пенсионной системы уменьшится в связи с ликвидацией накопительной составляющей. Кроме того, Стратегия не содержит никаких конкретных предложений по улучшению

транспарентности и эффективности деятельности Пенсионного фонда, особенно в сфере организации персонифицированного учета застрахованных лиц.

Реализация Стратегии приведет к росту обоснованного недовольство граждан предпенсионного возраста, у которых будут утрачены накопленные права, работников отраслей, предусматривающих досрочный выход на пенсию, а также у будущих пенсионеров, которых ожидает существенное снижение пенсий по отношению к заработной плате.

В представленном виде Стратегия несет значительную угрозу для всей экономики и социальной сферы России и требует серьезной переработки. Если Стратегия будет принята и реализована без серьезной переработки ее ключевых положений, то уже в ближайшей перспективе возникнет необходимость в разработке новой стратегии пенсионной реформы и отказе от реализации многих мер, предусмотренных в предложенной Стратегии.

Серьезность недостатков представленной Стратегии, не позволяет устранить их в сжатые сроки, которые отводятся для экспертного обсуждения Стратегии в рамках Открытого правительства. Обсуждение в формате Открытого Правительства должно завершиться к 1 ноября, а к 15 декабря этого года Правительству уже поручено внести законодательные акты по реализации представленной Стратегии. Столь незначительный срок не оставляет времени у заинтересованных сторон (государства, общества и бизнеса) для обсуждения и выработки согласованной позиции по основным направлениям реформирования пенсионной системы РФ, а также для проведения необходимых расчетов и оценки последствий предлагаемых мер. Дополнительный риск для реализации Стратегии возникает в связи с тем, что разработку новой пенсионной формулы и анализ ее последствий предполагается осуществить уже после окончательного одобрения Стратегии и принятия законов, обеспечивающих ее реализацию. Это существенно повышает социальные и экономические риски предложенной пенсионной реформы.

В связи с этим, Комитет гражданских инициатив предлагает перенести сроки утверждения Стратегии по меньшей мере до 1 июля 2013 года и в течение ближайших нескольких месяцев организовать широкое общественное обсуждение

перспектив пенсионной реформы с рассмотрением всего спектра различных мнений и предложений по вопросу развитию российской пенсионной системы с учетом накопленного опыта функционирования пенсионной системы в России и лучших международных практик.

При этом, существенным для выбора оптимальной стратегии должно быть признание того, что при внесении любых изменений в пенсионную систему необходимо обеспечивать преемственность, обеспечивать признание накопленных пенсионных прав и учитывать особенности интересов нынешних пенсионеров, граждан предпенсионного возраста, а также лиц молодого и среднего возраста. В этом ключе следует рассматривать обязательные пенсионные накопления как эффективный и надежный инструмент, позволяющий в современных условиях решать задачи формирования будущих пенсий и имеющий особое значение для формирования массового среднего класса.