

Утраченный доход

Всего за полтора года чиновники развернули пенсионную систему на 180 градусов. Накопительный элемент пенсии, который был введен во время реформы начала 2000-х, стал предметом острой дискуссии, угрожающей его отменой.

Все началось с «майских указов» Владимира Путина, после инаугурации весной 2012 года он дал ряд поручений, в том числе по разработке «мер, гарантирующих сохранность пенсионных накоплений и обеспечивающих доходность от их инвестирования». Новый состав правительства сразу же взялся за дело — отчитаться нужно было к 1 октября 2012 года. По поручению экс-вице-премьера Владислава Суркова (сейчас помощник президента) специалисты Минэкономразвития взялись за написание законопроекта о гарантировании обязательных пенсионных накоплений.

К процессу обсуждения активно подключился социальный блок правительства во главе с вице-премьером Ольгой Голодец, представители которого стали намекать, что понимают задачу сохранности пенсионных денег несколько иначе: нет накоплений — нет проблем.

Введение накопительного компонента в 2002 году стало одной из самых первых реформ Владимира Путина. Она была призвана обеспечить устойчивость системы в условиях старения населения, когда действовала только солидарно-распределительная система. Считалось, что это мировая практика. Ввели накопительную пенсию во многих странах, однако сохранили лишь единицы. Оказалось, что выстроить накопительную пенсионную систему с нуля довольно сложно — необходимо создавать специализированные институты, инструменты инвестирования и принципы регулирования. Довести дело до конца многие не смогли: Эстония, Польша, Литва и Латвия со временем уменьшили тариф взносов в накопительную часть пенсии, а в Венгрии ее вообще ликвидировали, вернув деньги в госсистему. Причина разочарования одна — инвестиционный доход оказался ниже ожиданий.

Наблюдая за тем, как страны одна за другой сокращают или отменяют накопительный элемент, российские власти тоже задумались о несостоятельности новой пенсионной системы. Социальные чиновники неоднократно высказывались против накопительной части пенсии. Еще в 2011 году за отмену ее обязательного характера выступили министр здравоохранения и социального развития Татьяна Голикова и статс-секретарь Юрий Воронин.

Скептики накопительной части (сейчас она составляет 6% от отчислений

работодателя на пенсию работника, на нее имеют право граждане, родившиеся в 1967 году и позже) считают ее компонентом, который излишне осложняет пенсионную систему и не показывает хорошего инвестиционного дохода. Кроме того, взносы на накопительную часть пенсии увеличивают дефицит Пенсионного фонда, покрывать который приходится за счет трансфертов из федерального бюджета. В 2012 году в ПФР было направлено 2,8 трлн руб. (4,5% ВВП).

Критиковать негосударственные пенсионные фонды на совещаниях в правительстве и у президента Ольга Голодец начала летом 2012 года. Критикой — заверениями в ненадежности и непрозрачности — она обосновывала необходимость отмены накопительной части пенсии. Как рассказывает участник этих совещаний, к ней прислушивались — ведь она сама работала в этой сфере, в «Норникеле» курировала именно социальные вопросы, в том числе и пенсионное страхование.

«Ольга Юрьевна не против накопительной системы вообще, но была уверена, что обязательности в этом быть не может, — рассказывает источник в Белом доме. — Государство, по ее мнению, должно брать на себя ответственность только за солидарную часть пенсии. Если гражданин желает копить на пенсию дополнительно, то запрещать ему никто не собирается, но ответственность за этот осознанный выбор должна лежать на нем самом. Ситуацию, когда государство навязывает какой-то дополнительный источник дохода, она считает абсурдной».

Взносы на накопительную часть Ольга Голодец воспринимала практически как утраченный доход: если бы они шли в бюджет, то их можно было бы потратить, к примеру, на социальные проекты.

Разговоры Ольги Голодец возымели действие: в администрации президента постепенно пришли к мнению, что с негосударственной пенсионной системой и накопительной частью пенсии и в самом деле нужно что-то делать.

Деньги в банк

1 октября 2012 года Минтруд и ПФР представили долгосрочную стратегию развития пенсионной системы РФ. Накопительную часть пенсии там предлагалось «усовершенствовать» за счет «страхового маневра» — снижения отчисления по этому компоненту с 6 до 2% (оставшиеся 4% — в солидарную часть).

Поддержки данная идея не нашла. Представители финансового блока правительства и эксперты публично критиковали решение, и тогда по поручению президента развернулась широкая общественная дискуссия. «2% в накопительную часть ничего не решают. Мы считаем: 6% не нужно трогать», — говорил министр финансов Антон Силуанов. «Сокращение отчислений в накопительную часть пенсии до 2% — это отрезание хвоста у кошки по частям, разницы никакой нет», — уверял министр экономического развития Андрей Белоусов.

Тогда же Ольга Голодец сделала важное публичное заявление: введение

накопительной пенсионной системы было ошибкой. «В этом году у нас выходят первые люди, которые участвовали в накопительной системе, и мы с большим сожалением должны констатировать, что эти люди не смогли в большей части накопить себе на пенсию, — говорила Ольга Голодец. — Уровень доходности оказался ниже инфляции. Если бы работодатель отдал вам деньги и вы бы отнесли их в банк, то вы накопили бы больше, не потеряли из-за инфляции». Г-жа Голодец оставила за скобками то, что на период, по которому она взялась оценивать работу накопительной системы, пришелся мировой финансовый кризис 2008—2009 годов.

В середине ноября 2012 года президент собрал совещание в Ново-Огареве, где, как говорят источники РБК daily, резко осадил вице-преьера Голодец: якобы слова об ошибочности введения накоплений президент принял на свой счет. В Белом доме говорят, что именно в то время был найден компромиссный вариант: сокращение отчисления взносов на накопительную часть до 2% произойдет только у «молчунов» — граждан 1967 года рождения и моложе, чьи пенсионные накопления находятся в ПФР под управлением ВЭБа, а те, кто пожелает сохранить 6% накоплений, должны перейти до 2015 года в негосударственную пенсионную систему. Такое решение устраивало всех: государство снимало часть ответственности, негосударственная система получала импульс для развития, ВЭБу оставались некоторые накопления для поддержания стабильности. Граждане же начали интересоваться собственным будущим и делать более или менее осознанный выбор: за 2012 год в систему НПФ перешли 4,8 млн человек, при этом более 150 тыс. человек вернулись в ПФР. В погоне за клиентами во время переходного периода негосударственные пенсионные фонды развернули агрессивную рекламную кампанию.

Пережитки прошлого

Финансово-экономический блок правительства рассматривал накопительную пенсию всегда иначе, чем социальные чиновники. Для финансистов накопления — единственный источник длинных денег на рынке. Заметив перемену отношения к накоплениям «наверху», первый вице-премьер Игорь Шувалов стал регулярно поднимать этот вопрос на совещаниях. «Он просил затрагивать тему сохранения накопительной части при каждом удобном случае, обосновывая это тем, что президент должен понимать, что есть и другая точка зрения», — рассказывают в правительстве. Натиск социального блока был действительно силен, а экономистам важно было показать, что не все так однозначно.

Несмотря на найденное компромиссное решение проблемы, вопрос сохранности пенсионных накоплений и повышения прозрачности негосударственной пенсионной системы остался на повестке дня. В правительстве понимали, что из-за предоставленного выбора в НПФ хлынет поток клиентов и их денег. А ответственность за сохранность обязательных накоплений лежит на государстве, даже если эти средства находятся в негосударственных пенсионных фондах.

МЭР продолжало работу над законопроектом о гарантировании, а специалисты Агентства по страхованию вкладов, которое как будущий санатор НПФ было

подключено к написанию документа, провели стресс-тест устойчивости фондов, который показал, что более 20 из них находятся в плачевном состоянии.

Возникла дискуссия, что считать началом системы гарантирования: либо с 1 января 2014 года включить все НПФ автоматически, либо только надежные — после проверки их мегарегулятором. Центробанк настоял на втором варианте: брать на себя риски регулятор согласился только понятных и проверенных участников рынка.

Параллельно с запуском процесса по созданию мегарегулятора Шувалов инициировал обсуждение вопроса об акционировании негосударственных пенсионных фондов. НПФ акционируются и входят в систему гарантирования накоплений, а взамен получают понятные условия работы с длинными ресурсами. В марте 2013 года на одном из совещаний у вице-премьера Игоря Шувалова об этой идее заговорили всерьез. Существование НКО на финансовом рынке было признано «пережитком прошлого и моментом, который нужно бы ликвидировать». В протоколе заседания зафиксировано поручение проработать вопрос о возможности преобразования негосударственных пенсионных фондов в коммерческие организации. Перевод фондов в АО сначала был признан желательным, но не необходимым фактом. В сентябре, когда стало понятно, что по доброй воле менять статус НПФ не намерены, было принято решение обязать фонды сделать это.

Ручной режим

До середины лета подготовка пенсионной реформы протекала довольно спокойно. Социальный блок правительства оставил попытки ликвидировать накопительную часть пенсии и занимался исключительно подготовкой новой формулы распределительной части пенсии. НПФ переманивали граждан: летом число активных застрахованных в негосударственной пенсионной системе впервые превысило число «молчунов». В финансово-экономическом блоке готовился ряд законопроектов: о гарантировании, акционировании, отмене положительного финансового результата на конец года, запрете переходов и др. «Ситуация развивалась стабильно до того момента, как пришло время писать бюджет на следующий год», — вспоминают в Белом доме.

Судьба накопительной части пенсии снова решалась в Ново-Огареве: 12 сентября Владимир Путин собрал «бюджетное» совещание «с небольшой пенсионной частью». Первое решение, которое там было принято, — это сокращение накопительной части пенсии у «молчунов» со следующего года не до 2%, а до нуля. Собеседники РБК daily заверили, что несогласных с этой инициативой не было. «2% — это полумера. При таких взносах ничего существенного накопить не удастся. С этим были согласны все», — говорит один из источников. С 2015 года все взносы тех граждан, которые не изъявили желания сохранить отчисления на накопительную часть пенсии, будут отправлять в солидарную часть пенсии. По данным некоторых источников, такое предложение на совещании выдвинул глава Минэкономки Алексей Улюкаев.

Авторство идеи изъять накопления за следующий год приписывают Ольге Голодец, хотя она сама отрицала это. «Если в следующем году система будет проходить проверку

и, скорее всего, не все фонды смогут доказать надежность, то заморозка передачи взносов из ПФР в НПФы обоснована», — вспоминают участники событий доводы Ольги Голодец. Однако инициатива была озвучена не в контексте дефицита ПФР, а для обоснования необходимости финансирования объектов социальной сферы. Президент услышал эту идею и поручил подумать над вопросом. «Решение было принято не сразу, но как источник дополнительных средств накопления был принят к рассмотрению. Если часть фондов не пройдет проверку и растворится с деньгами, то граждане нам этого не простят, сказал он», — вспоминают в правительстве. «Голодец говорила о более 300 млрд высвободившихся денег. При детальном подсчете оказалось меньше», — говорит другой участник событий.

Через пару дней состоялось совещание у Шувалова, на котором присутствовали представители социального блока правительства во главе с Голодец. На встрече вновь обсуждалась возможность заморозки пенсионных накоплений и рассматривался вариант отвлечения этих денег в пользу ВЭБа: на два года они остаются на его счетах, а после возвращаются в проверенные и надежные НПФы. Это и было записано в протоколе заседания, однако, несмотря на это, решения, принятые на том совещании, были актуальны всего пару дней. «После совещание уже не проводилось, решения принимались в ручном режиме высшим составом руководства страны», — говорят в правительстве.

На время переходного периода — преобразования НПФ в статус акционерных обществ, прохождения проверки мегарегулятора и вступления в систему гарантирования обязательных пенсионных накоплений — все взносы будут сосредотачиваться в Пенсионном фонде России и не будут передаваться в негосударственные фонды. Накопления за вторую половину 2013 года НПФ получают, но с большой задержкой — только после завершения всех необходимых процедур. Деньги за 2014 год никогда не поступят в негосударственную пенсионную систему: они останутся в ПФР и пойдут в распределительную пенсионную систему, то есть на выплаты сегодняшним пенсионерам. Что будет с накоплениями за 2015 год, если фонды не успеют пройти все проверки, пока неясно.

Битва под ковром

Источники в правительстве рассказывают, что Ольга Голодец предлагала другой вариант — просто забрать накопления в федеральный бюджет, чтобы иметь возможность потратить их на инфраструктурные проекты. Однако он был отклонен правительственными юристами: те признали его незаконным и чреватым судебными разбирательствами.

Переломить ситуацию уже было невозможно: попытки жестко пресекались. Однако направить ее в нужное русло пытались многие. Как уверяют некоторые источники РБК daily, сэкономить на трансферте в ПФР предложил министр финансов Антон Силуанов. «Когда г-жа Голодец уже практически праздновала победу, в игру вступил опытный подкованный боец Силуанов и спутал ей все карты. Он заявил, что раз деньги изымаются, то самое правильное в этой ситуации не тратить, а отложить. С созданием

очередной заначки Путин не мог не согласиться. В итоге Минфин просто сократил на 244 млрд федеральный трансферт в ПФР», — рассказывает один из участников событий.

Как рассказывают источники РБК daily, окончательное решение было принято в ночь с 24 на 25 сентября; на следующий день в известность поставили ПФР, специалисты которого в экстренном порядке были вынуждены за сутки переписывать уже сверстанный бюджет фонда.

Публично о решении сократить до нуля взносы на накопительную часть пенсии у «молчунов» впервые было сказано 17 сентября, о заморозке накоплений — в первые дни октября. 7 октября часть пакета «пенсионных» законопроектов была внесена в Думу, через неделю — остальные. К концу года весь пакет документов должен быть принят Думой.

Несогласные

Из-за спешки, в которой принимались все решения, чиновникам приходилось идти на процессуальные нарушения. Совещания у г-жи Голодец порой проходили без протокола, а некоторые решения были прописаны в официальных документах задним числом. Например, из-за спешки проявилась такая нестыковка: решение о сокращении до нуля отчислений взносов на накопительную часть у «молчунов» было принято на совещании у президента, однако запротоколировано нигде не было. Указали на это нарушение в ГПУ администрации президента, когда согласовывали текст законопроекта: получалось, что положение появилось в законе из ниоткуда. Законодательно оформленное решение должно иметь обоснование по официальным документам: указам, поручениям, протоколам заседаний, — в случае с пенсиями проследить цепь решений сложно.

Заключение, выданное ГПУ администрации президента, вообще содержит много замечаний (есть в распоряжении РБК daily). Главное — управление рекомендовало объединить все пенсионные законопроекты в один, так как верная трактовка их по отдельности слишком трудна.

На вопрос: «Почему президент прислушался именно к социальному блоку?» — РБК daily получала разные ответы. Первой причиной наверняка является тяжелая макроэкономическая ситуация и отсутствие денег в федеральном бюджете. Второй, как считают некоторые, — искреннее желание создать устойчивую и прозрачную негосударственную пенсионную систему. Третьи объясняют просто: это же политика. «Ольга Юрьевна слишком долго навязывала президенту идею изъятия накоплений. Возможно, он просто дал ей карт-бланш. Получится — молодец, не получится — сама виновата», — размышляет один из участников событий.

По материалам сайта РБК daily

<http://rbcdaily.ru/finance/562949989642242>