

РАЗВИТИЕ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ – ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ РЕШЕНИЯ

(Материалы web-сайта РСПП)

Российский союз промышленников и предпринимателей
Рабочая группа по развитию пенсионных систем

Проект позиции РСПП
(для обсуждения)
Октябрь 2006 г.

1. Российский Союз промышленников и предпринимателей рассматривает пенсионную систему в Российской Федерации как одну из важнейших составных частей социальной политики, имеющую целью обеспечить приемлемый уровень социальной защиты населения.

Современная пенсионная система формируется на основе реализации Программы пенсионной реформы, одобренной Национальным Советом при Президенте Российской Федерации по пенсионной реформе в 2001 году, и принятых в ее развитие законодательных и других нормативных актов.

Пенсионная система в Российской Федерации наряду с государственным пенсионным обеспечением и обязательным пенсионным страхованием включает развивающуюся рыночную инфраструктуру пенсионной деятельности.

Анализ принятых решений и практики их реализации не позволяет с уверенностью утверждать, что цель начатой в 2002 году пенсионной реформы – повышение уровня пенсионного обеспечения граждан на основе обеспечения финансовой устойчивости пенсионной системы – будет достигнута в обозримой перспективе, а сами решения не будут подвергаться периодическому пересмотру.

В пенсионной системе не преодолены серьезные проблемы, негативно влияющие на ее развитие:

– Сохраняется патерналистская основа пенсионной системы (отношения государство–работник–пенсионер) при отсутствии заинтересованности у работодателя и самого работника в формировании пенсионного капитала.

В отличие от многих развитых стран, где пенсионные системы складывались как компромисс между работодателями и работниками, в Российской Федерации по-прежнему за все отвечает государство.

– Складывается устойчивая тенденция к нарастанию дефицита бюджета государственного пенсионного фонда и его финансовой зависимости от федерального бюджета, т.е. объем государственных пенсионных обязательств не совпадает с объемом реально получаемых страховых взносов.

– Не дают ожидаемого эффекта введение ЕСН и механизмы его администрирования.

Фактическая замена страховых взносов налогообложением фонда оплаты труда работников не решила проблемы дефицита пенсионного бюджета, а снижение ЕСН не решило задачу вывода заработной платы «из тени». Существование взносов по обязательному пенсионному страхованию в рамках налогового вычета из суммы ЕСН ведет к значительной несбалансированности доходов и расходов в компоненте пенсионной системы, основанном на распределительном способе финансирования.

Применение налогового вычета в пенсионной системе, основанной на персонифицированном учете, особенно в накопительном ее компоненте, требует длительного (по времени) постоянного информационного взаимодействия между налоговыми органами и ПФР, что делает персонификацию страховых взносов не актуальной и порождает проблемы с их использованием.

– Сокращаются страховые начала в пенсионной системе, заявленные в начале пенсионной реформы в качестве ее основы.

В структуре трудовой пенсии нарастает доля ее базовой части, не связанной с заработком.

Практически отсутствует паритетное участие социальных партнеров, включая основных плательщиков страховых взносов – работодателей, в управлении средствами обязательного пенсионного страхования.

– Сохраняются неоправданные пенсионные льготы в виде досрочных пенсий, финансируемых из общего объема страховых взносов, в том числе и из-за отсутствия профессиональных пенсионных систем.

– Потенциал негосударственных институтов в пенсионном страховании используется в недостаточной мере, чему препятствует не в последнюю очередь неблагоприятная и неэффективная система налогообложения субъектов негосударственного пенсионного обеспечения.

2. Российский Союз промышленников и предпринимателей считает необходимым уточнение стратегии пенсионной реформы, имея в виду корректировку сложившейся в Российской Федерации пенсионной системы по тем позициям, которые не соответствуют базовым страховым принципам, и обеспечение ее дальнейшего развития на основе реальных механизмов социального страхования.

Главная цель такой корректировки состоит в формировании финансово устойчивой пенсионной системы, содержащей для работодателя и работника механизмы заинтересованности и ответственности за пенсионное обеспечение при усилении регулирующих и контрольных функций со стороны государства (частно-государственное партнерство в этой сфере).

При этом перспективным направлением развития пенсионной системы в Российской Федерации должно стать сочетание государственных пенсионных обязательств со стимулированием работодателей и работников к уплате добровольных дополнительных взносов на пенсионное обеспечение.

Достижение заявленных целей предполагает:

2.1. Совершенствование тарифной политики и введение полноценных взносов по обязательному пенсионному страхованию.

Представляется необходимым выделить страховые взносы по обязательному пенсионному страхованию в качестве самостоятельного платежа, который носит возмездный характер и подлежит персонифицированному учету. Этот платеж не должен являться какой-либо частью ЕСН, в частности – квалифицироваться как налоговый вычет.

Основопологающим условием реализации страховых принципов функционирования пенсионной системы следует считать такой порядок, при котором размер взносов должен определяться исходя из достаточности ресурсов пенсионного страхования для обеспечения пенсионных обязательств, обеспечения необходимого уровня замещения заработка (имея в виду приближение этого уровня в перспективе к международным нормам).

При введении взносов на обязательное пенсионное страхование следует отказаться от применяемой в настоящее время дифференциации ставок взносов в зависимости от отраслевой принадлежности работодателя.

Максимальный размер выплат застрахованному лицу, на которые начисляются взносы по обязательному пенсионному страхованию, предлагается сохранить, исходя из принципа предельного ограничения заработка, утрата которого страхуется в системах обязательного социального страхования. Вместе с тем указанный максимум следует ежегодно индексировать с учетом темпов роста среднемесячной заработной платы в стране.

Наряду с этим в целях формирования экономического механизма стимулирования платежей на обязательное пенсионное страхование и вывода заработной платы «из тени» было бы целесообразно разрешить осуществлять платежи из средств работодателя, устанавливаемых в рамках коллективных договоров на принципах социального партнерства, сверх нормативного тарифа. Такие платежи должны зачисляться на накопительные счета работников (солидарному распределению не подлежат).

2.2. Совершенствование страховых принципов пенсионной системы:

– Предлагается выделить базовую часть трудовой пенсии и перевести ее в систему государственного пенсионного обеспечения в виде базовой пенсии. Предусмотреть поэтапную переориентацию этого института на решение задачи борьбы с бедностью среди пенсионеров путем придания ему характера государственного социального пособия, выплачиваемого пенсионерам в виде доплаты (до уровня прожиточного минимума пенсионера (ПМП)) к сумме других выплат пенсионеру. В составе трудовой пенсии следует сохранить лишь страховую и накопительную части, имеющие правовой статус страхового обеспечения по обязательному пенсионному страхованию.

– Необходимо постепенно исключить финансирование выплаты досрочных пенсий по условиям труда за счет общих средств обязательного пенсионного страхования, утвердив институт экономически и социально эффективных профессиональных пенсий.

– Следует обеспечить реализацию закрепленного законодательством права работодателей на паритетное участие через своих представителей в управлении средствами обязательного пенсионного страхования.

2.3. Стимулирование добровольных платежей на пенсионные цели.

Застрахованным лицам должна быть предоставлена возможность приобретения дополнительных прав в системе обязательного пенсионного страхования за счет заработка (взносы до 4% заработка в пределах установленного максимума) с пропорциональным (2:1) участием государства в формировании пенсионных прав и сохранением свободы выбора работником негосударственных организаций для инвестирования средства пенсионных накоплений.

Это означает, что при определении размера пенсии в расчетный пенсионный капитал будут включаться как дополнительные взносы самого работника, так и дополнительные средства из федерального бюджета в сумме, равной половине указанных взносов работника.

Возраст участника дополнительного пенсионного страхования не должен ограничиваться. Единственное допустимое ограничение, не нарушающее равенство прав застрахованных лиц, это установление минимального (5 лет) срока уплаты взносов, с тем чтобы сформировать достаточную сумму накоплений.

2.4. Усиление роли негосударственных пенсионных фондов (НПФ) в пенсионной системе.

Усиление роли НПФ в решении проблем развития пенсионной системы должно осуществляться как за счет расширения их участия в обязательном пенсионном страховании, включая профессиональные пенсионные системы и аккумулирование дополнительных платежей, так и развития на базе НПФ систем добровольного пенсионного страхования. Одновременно с этим должны быть ужесточены требования к деятельности НПФ, в т.ч. по достаточности собственного капитала, по инвестированию пенсионных средств, стандартам операционной деятельности и др.

Одним из важнейших факторов, обеспечивающих усиление роли НПФ и рост доверия к их деятельности в обществе, следует считать усиление защиты прав вкладчиков и участников в том числе путем создания объединенных гарантийных фондов для НПФ, осуществляющих обязательное пенсионное страхование, а также формирования системы страхования вкладов в НПФ.

Регулирование, контроль и надзор за деятельностью НПФ со стороны государства должны быть одинаково жесткими для их участия как в системе обязательного пенсионного страхования, так и в добровольном пенсионном обеспечении. При этом наряду с государственным регулированием должна быть сформирована система саморегулирования субъектов негосударственного пенсионного обеспечения, которая решала бы вопросы разработки стандартов деятельности и кодексов поведения своих участников, неукоснительное исполнение фондами пенсионных обязательств.

2.5. Совершенствование налогообложения субъектов негосударственного пенсионного обеспечения.

Необходимо установить благоприятный и эффективный налоговый режим для расширения доступа граждан к добровольному негосударственному пенсионному обеспечению и страхованию, осуществляемому на базе НПФ и других организаций.

Следует предусмотреть стимулирующую систему налогообложения при уплате работодателями и работниками пенсионных взносов, а для НПФ – способствующую формированию пенсионных накоплений.

2.6. Устранение неравенства прав застрахованных лиц по отношению к накопительным пенсиям.

Необходимо восстановить декларированное пенсионной реформой, но впоследствии отмененное, участие застрахованных лиц 1953–1967 годов рождения в накопительной пенсионной системе и формирование для них в обязательном порядке накопительной части трудовой пенсии, принимая во внимание, что это одна из самых активных и эффективных, с точки зрения накопления пенсионного капитала, групп населения.

2.7. Введение «гибкого» пенсионного возраста.

Представляется целесообразным установить для работника право самостоятельно осуществлять выбор времени выхода на пенсию – ранее нормативного пенсионного возраста, при его достижении, или позднее.

При этом необходимо ввести пропорциональную зависимость размера пенсии от времени фактического выхода на пенсию с применением в необходимых случаях механизмов дополнительной индексации пенсии.

3. Ключевые положения по формированию правовой базы и реализации предлагаемых решений.

3.1. В период 2007–2008 годов должны быть предприняты необходимые меры по формированию правовой базы пенсионной системы, которые позволили бы осуществить финализацию пенсионной

реформы путем создания оптимальной конструкции данной системы, а также определения ее основных компонентов и параметров в их системной взаимосвязи и взаимозависимости.

Ключевым для решения этой проблемы является подготовка проекта Пенсионного кодекса Российской Федерации, который должен решить три основные задачи:

- кодифицировать ранее принятые нормы, устранив имеющиеся между ними юридические коллизии, а также восполнив образовавшиеся пробелы правового регулирования пенсионных отношений;
- установить новые предлагаемые нормы и внести связанные с их введением изменения и дополнения в действующие нормы;
- оформить окончательную правовую конструкцию пенсионной системы Российской Федерации, определив ее структуру и урегулировав общие и специальные положения для всех компонентов этой системы (государственного пенсионного обеспечения, обязательного и дополнительного (добровольного) пенсионного страхования).

Обсуждение и принятие Пенсионного кодекса Российской Федерации целесообразно обеспечить не позднее 2008 года.

До этого следует завершить подготовку и принятие ранее предусмотренных законодательных актов, а также новых, вытекающих из данных предложений.

Так, в 2007 году представляется важным законодательно урегулировать вопрос внесения изменений в пенсионное законодательство в части введения дополнительного пенсионного страхования граждан. На первом этапе решение этой задачи может быть достигнуто посредством развития существующего института добровольного вступления застрахованных лиц в правоотношения по обязательному пенсионному страхованию. Однако при подготовке Пенсионного кодекса Российской Федерации потребуется обеспечить четкую группировку компонентов пенсионной системы: на обязательные и добровольные, на основные и дополнительные, на государственные и негосударственные.

Необходимо принять законодательные решения по переводу базовой части трудовой пенсии в систему государственного пенсионного обеспечения. Реализация данного решения потребует осуществления последовательных действий по изменению условий приобретения права на трудовую пенсию. Одновременно с этим необходимо будет провести водораздел между накопительной частью трудовой пенсии, устанавливаемой и выплачиваемой в соответствии с нормами обязательного страхования, и накопительной пенсией, устанавливаемой и выплачиваемой в соответствии с положениями договоров о негосударственном пенсионном обеспечении. Такой подход позволит внести необходимую определенность в регулирование соответствующих правоотношений, а также существенно расширить диапазон пенсионных продуктов, которые могут быть предложены застрахованным лицам и членам их семей негосударственными пенсионными фондами и страховыми компаниями.

К 2008 году следует обеспечить принятие решений, предусматривающих введение взносов на обязательное пенсионное страхование в качестве самостоятельного индивидуально-возмездного платежа.

Одновременно с принятием Пенсионного кодекса Российской Федерации следует внести необходимые изменения в федеральные законы, регулирующие отношения в смежных областях права (трудового, гражданского, семейного, налогового, бюджетного и др.).

3.2. Наряду с подготовкой законодательной базы для развития пенсионной системы необходимо разработать программу переходного (до 15 лет) периода, основанную на принципах добровольности и постепенности с целью недопущения шокового варианта преобразований, которая позволит полностью воплотить в жизнь страховую пенсионную систему.

Любые принципиальные новации должны распространяться исключительно на граждан, впервые вступивших в пенсионные правоотношения, либо на граждан, выбравших эти новации посредством свободного волеизъявления в целях более высокого уровня пенсионного обеспечения.

Программой должен быть предусмотрен постепенный переход на определение всех основных параметров пенсионной системы исключительно на основе актуарного инструментария, исходя из необходимости долгосрочной финансовой обеспеченности пенсионных обязательств и обеспечения жизнеспособности пенсионной системы в Российской Федерации в конкретных социально-экономических условиях.

3.3. Масштабные задачи по развитию пенсионной системы, формированию частно-государственных механизмов для обеспечения ее долгосрочной финансовой устойчивости требуют активизации учебно-методической и информационно-разъяснительной работы, ориентированной, прежде всего, на работодателей и работников.

4. Российский Союз промышленников и предпринимателей считает необходимым продвигать консолидированную позицию работодателей по развитию пенсионной системы в Российской Федерации в ходе совместной работы с социальными партнерами по подготовке необходимой законодательной базы.