

Позиция по аналитическому докладу Минздравсоцразвития России «Итоги пенсионной реформы и долгосрочные перспективы развития пенсионной системы Российской Федерации с учетом влияния мирового финансового кризиса»

Утверждена Бюро Правления РСПП
3 марта 2011 года

**Позиция Комитета РСПП по развитию пенсионных систем
и социальному страхованию по аналитическому докладу
Минздравсоцразвития России «Итоги пенсионной реформы
и долгосрочные перспективы развития пенсионной системы Российской
Федерации
с учетом влияния мирового финансового кризиса»
(в дальнейшем изложении – доклад)**

1. Комитет РСПП по развитию пенсионных систем и социальному страхованию (в дальнейшем изложении – Комитет) отмечает, что современное состояние пенсионной системы в Российской Федерации и проблемы ее дальнейшего развития вызывают необходимость формирования в обществе согласия по принципиальным вопросам совершенствования пенсионной системы.

В рассматриваемом докладе Минздравсоцразвития России предпринята попытка представить предложения по возможным решениям, главным образом, в целях обеспечения бездефицитности бюджета пенсионной системы.

Доклад содержит положения, раскрывающие некоторые предварительные итоги пенсионной реформы, начатой в 2002 году:

- на первом этапе реформы удалось заложить основы страховых механизмов развития пенсионной системы, внедрить накопительный компонент в обязательном пенсионном страховании, обеспечить рост пенсионных выплат;
- на втором этапе, осуществленном в 2010 году в условиях финансового кризиса, значительно увеличены размеры выплачиваемых пенсий (т.н. валоризация), отменена регрессивная шкала и установлен верхний предел заработной платы для взимания страховых взносов, принято решение об отмене ЕСН и возврате к страховым взносам.

К сожалению, доклад характеризуется противоречивостью и явной тенденциозностью в изложении проблем. Он никак не увязан с возможными сценарными условиями развития общей экономической ситуации, с состоянием

рынка труда, структурой и состоянием занятости населения, динамикой заработной платы и др.

Предлагаемые меры по обеспечению сбалансированности бюджета ПФР путем изменения структуры страхового тарифа (увеличение тарифа страховых взносов в распределительную систему за счет ликвидации обязательного характера взносов по накопительному компоненту, передача в Фонд социального страхования досрочных пенсий, изменение формулы расчета пенсии и повышение пенсионного возраста) не обеспечивают достижения заявленных целей. Они дают ограниченный краткосрочный эффект, ведут к формированию однобокой структуры пенсионной системы, сильно подверженной негативному влиянию процесса старения населения, и в конечном итоге не способны обеспечить долгосрочную стабильность пенсионной системы России.

Поэтому члены Комитета не разделяют мнение руководства Минздравсоцразвития России об объективности доклада, который, как известно, не встретил поддержки ни в заинтересованных правительственных структурах, ни в экспертном сообществе.

2. По мнению членов Комитета, наряду с недоработками общего характера, доклад содержит многочисленные недостатки, касающиеся отдельных проблем пенсионного обеспечения.

2.1. Комитет считает серьезным недостатком доклада поверхностный подход к проблеме досрочных пенсий.

Так, в докладе утверждается, что «главным вызовом и трудноразрешимой проблемой для российской пенсионной системы является значительное количество досрочных пенсий». С этим нельзя не согласиться, имея в виду, что, как указано в докладе, не менее 25% расходов пенсионного бюджета идет на эти цели.

Однако предложения по решению этой важнейшей проблемы сформулированы в докладе весьма лаконично, причем, не в качестве возможной меры, способствующей устранению дефицита пенсионной системы, а в контексте проблемы повышения пенсионного возраста. Предложение состоит в том, что досрочные пенсии передаются в ведение Фонда социального страхования РФ в систему страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных

заболеваний. Каких-либо расчетов в связи с будущим досрочных пенсий и конкретных механизмов решения проблемы в докладе нет.

В этой связи Комитет отмечает, что по предварительным оценкам экспертов рост дополнительной налоговой нагрузки на бизнес в организациях с относительно высокой концентрацией соответствующих рабочих мест, например, в добывающих отраслях, может быть настолько высоким, что возникает опасность прекращения хозяйственной деятельности многих предприятий, что стало бы серьезной угрозой для экономической безопасности страны.

2.2. Члены Комитета отмечают, что значительный объем доклада посвящен изложению аргументов о неэффективности обязательного накопительного компонента.

В обоснование такой позиции доклад апеллирует к международному опыту. При этом информация подается в искаженном виде и не только не приводится аргументация доказательств неудач накопительной пенсионной системы и их причин в зарубежной практике, но и полностью игнорируют специфические особенности российской пенсионной системы.

Комитет подчеркивает, что пенсионная система Российской Федерации в нынешнем виде – уникальная по своему содержанию система, построенная на сочетании распределительных и накопительных механизмов в обязательном пенсионном страховании (в отличие от многих других стран, где это организовано на альтернативной основе). Такая смешанная система имеет возможности лучше других реагировать на финансовые или демографические вызовы. Наличие же проблем, многие из которых унаследованы с советских времен, не должно служить основанием к демонтажу ее конструктивных составляющих.

Накопительный компонент пенсионной системы РФ еще исключительно молод, ему нет и 10 лет, притом, что оценить эффективность накопительной пенсионной системы возможно при оценке полного цикла ее функционирования (накопление - 30-40 лет; выплаты 15-20 лет). Кроме того, отсутствие закона о порядке выплат пенсионных накоплений, неопределенность права на выплаты и наследование средств дополнительных страховых взносов самих работников не способствуют развитию накопительной пенсионной системы в РФ.

2.3. Для доказательства того, что обязательный накопительный компонент потерпел «фиаско» авторы доклада манипулируют данными о состоянии накопительного компонента, которые не соответствуют действительному положению дел.

Утверждается, например, что застрахованные лица пассивно участвуют в накопительной системе и не проявляют заинтересованности в формировании своих пенсионных накоплений. В Министерстве по-прежнему считают, что из 70 млн. застрахованных лиц, имеющих право на пенсионные накопления, свыше 90% формируют их в государственной управляющей компании.

Члены Комитета предполагают, что в докладе, скорее всего, сознательно замалчивается то обстоятельство, что свыше 22,5 млн. застрахованных лиц, родившихся до 1967 г., в 2005 г. были выведены из накопительной системы и с тех пор накопительные взносы на их счета не зачисляются. Данные свидетельствуют, что из 47-48 млн. человек, реально формирующих пенсионные накопления, около 10 млн. человек (более 20 %) перешли в негосударственные пенсионные фонды, причем в сравнении с докризисным 2007 годом их численность увеличилась в 5 раз.

Некорректно, по мнению членов Комитета, оперировать в докладе величиной накопительной части пенсии в условиях 2010 года, особенно для тех, кто выходит на пенсию до 2022 года. В этот период будут оформлять пенсию упомянутые граждане, родившиеся до 1967 г., накопительные взносы за которых уплачивались только в 2002-2004 гг. в размере 2% заработка.

Безосновательны и рассуждения в докладе об оценке доходности при инвестировании пенсионных накоплений, основанные на весьма коротком (6-7 лет) периоде функционирования накопительного компонента. Кроме того, накопленная с 2005 года доходность инвестирования многих НПФ находится на уровне или превышает накопленный уровень инфляции за тот же период, несмотря на отрицательные результаты 2008 года. Нельзя не учитывать, что эти накопления - «длинные» деньги, востребованность которых для выплаты пенсий возникает через несколько десятков лет.

2.4. Комитет обращает внимание на безосновательное представление в докладе института негосударственных пенсионных фондов как тормоза в развитии

накопительного компонента в силу якобы неэффективной и непрозрачной их работы, отсутствия сопоставимой с государственной пенсионной отчетности.

В процессе государственного регулирования крайне важно было бы разработать критерии определения эффективности деятельности НПФ. Пока же таких критериев нет, в связи с чем утверждения о неэффективной работе НПФ представляются голословными.

Что касается отчетности НПФ, то ее содержание определено действующим федеральным законодательством, а контролирует ее государственный орган – ФСФР.

2.5. Комитет отмечает противоречивость положений доклада, касающихся предложений о перспективах развития обязательного накопительного компонента.

По одному из вариантов, обязательный накопительный компонент реформируется в добровольный формат, имманентно присущий гражданско-правовым институтам. А по другому варианту – он также выводится из обязательного пенсионного страхования и становится предметом гражданско-правового регулирования, но с обязательным режимом. При этом каких-либо механизмов обеспечения обязательного характера пенсионных накоплений в докладе нет, а с учетом имманентной сущности гражданско-правового регулирования – это вряд ли возможно. Таким образом, не ясно, являются ли пенсионные накопления в гражданско-правовом регулировании обязательными или добровольными.

Члены Комитета не разделяют выраженной в докладе озабоченности по поводу противоречия между публично-правовым регулированием отношений в рамках обязательного пенсионного страхования и сущностью накопительного компонента, «создаваемого в целях получения прибыли его участниками».

Во-первых, вопрос носит чисто теоретический характер и не содержит существенных рисков для устойчивого функционирования накопительного компонента. Точно так, как и вопрос о собственности на средства пенсионных накоплений.

В правовой науке можно встретить различные точки зрения по вопросу о собственности на страховые взносы вообще: они рассматриваются как средства работодателя, как отложенная часть зарплаты застрахованного лица и т.д. Однако

это не мешает нормальному функционированию обязательного пенсионного страхования.

В данном случае речь может идти о возможности на данном этапе, как говорится в докладе, пренебречь идеологической чистотой фундаментальных принципов обязательного пенсионного страхования в виду очевидной значимости функционирования в пенсионной системе Российской Федерации обязательного накопительного компонента.

Во-вторых, негосударственные пенсионные фонды (а именно они понимаются под участниками накопительного компонента в контексте доклада) являются некоммерческими организациями, прибыль которых по законодательству подлежит направлению исключительно на пенсионные цели.

Кроме того, содержащееся в докладе предложение о реорганизации негосударственных пенсионных фондов в накопительные фонды не имеет понятных механизмов такого преобразования.

2.6. Члены Комитета считают, что не выдерживает никакой критики обоснование в заключительных выводах доклада предложения Министерства отменить обязательные пенсионные накопления (выраженного не в явной форме) ссылкой «на отсутствие ориентации накопительного компонента на интересы низкодоходных граждан». Очевидно, в этом кроется стремление Министерства формировать в России пенсионную систему, назначением которой и в будущем будет борьба с бедностью среди пенсионеров.

По мнению членов Комитета, нет никаких гарантий того, что если реализовать предложение Министерства об отмене обязательности пенсионных накоплений в связи с необходимостью покрывать растущий дефицит бюджета ПФР, процесс на этом остановится и в распределительную систему не потребуются больше серьезных вливаний.

Экспертные оценки и отечественный опыт свидетельствуют об обратном. Отмена в 2005 году обязательных пенсионных накоплений для части застрахованных лиц, родившихся до 1967 года, и возврат соответствующего тарифа взносов в распределительную систему не изменили ситуацию к лучшему. Дефицит ПФР не перестал существовать и сохранил тенденцию к росту.

Поэтому при всей чувствительности обсуждаемой проблемы и необходимости решения социальных задач важно:

- сохранить обязательный характер пенсионных накоплений и как источника пенсионных выплат, и как долгосрочного инвестиционного ресурса для целей развития экономики;

- не допустить падения имиджа власти и государства, что может произойти, если вновь, как это уже было, последует отказ от ранее заявленных обязательств в пенсионной системе.

2.7. Комитет отмечает, что в докладе не содержится никаких предложений по так называемым «внутренним резервам», реализация которых способствовала бы сокращению дефицита пенсионной системы.

Речь идет об уровне собираемости страховых взносов, затрат на содержание системы и административных расходах Пенсионного фонда РФ и др.

Нет в докладе и оценки качества государственного регулирования в сфере обязательного накопительного компонента, низкий уровень которого в действительности является одной из причин, тормозящих его развитие.

3. Комитет исходит из того, что позитивная динамика развития накопительного компонента в российской пенсионной системе не снимает с повестки дня необходимость повышения его эффективности и совершенствования.

Важными задачами в связи с этим члены Комитета считают, в частности:

- сохранение обязательного характера пенсионных накоплений;
- безотлагательное принятие законодательных и иных правовых норм для обеспечения финансирования выплаты пенсии за счет средств пенсионных накоплений;

- модернизацию системы регулирования, надзора и контроля за инвестированием пенсионных накоплений и деятельностью негосударственных пенсионных фондов;

- расширение перечня финансовых инструментов для реализации долгосрочных стратегий инвестирования пенсионных накоплений в российскую экономику;

- создание системы гарантий сохранности средств пенсионных накоплений, в т.ч. путем формирования специализированного фонда.

4. В том, что касается положений доклада о повышении пенсионного возраста, Комитет считает необходимым поэтапное решение проблемы при осуществлении нужных подготовительных мероприятий. При этом члены Комитета полагают целесообразным продолжать дискуссии по этой проблеме.

Члены Комитета не согласны с мнением Министерства о том, что одним из препятствий для решения проблемы повышения пенсионного возраста является наличие в пенсионной системе эквивалентной формулы расчета пенсии.

Так, в докладе утверждается, что данная формула основана на принципе прямого, ничем не ограниченного роста пенсионных обязательств перед застрахованным лицом, исходя из объема уплаченных за него страховых взносов.

Однако это не совсем так. По действующему порядку работодатель уплачивает за застрахованное лицо взнос по тарифу 26% от его заработка. При этом на индивидуальный счет застрахованного лица зачисляется только 16% заработка. В оставшейся части (10%) никаких обязательств перед этим лицом не возникает. Таким образом, эквивалентность получается неравнозначной: для расчета пенсии во внимание принимается менее 60% взносов, что не препятствует возможности повышения пенсионного возраста из-за якобы «немыслимых» расходов в будущем.

5. Комитет считает, что с учетом изложенного доклад Минздравсоцразвития РФ может служить лишь поводом для дискуссионного обсуждения, а не фундаментальной, общественно одобряемой основой для подготовки программы долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации.

В целях объективизации предложений и обеспечения учета при формировании этой программы мнения широких кругов общественности Комитет считает целесообразным образовать при высшем руководстве страны Национальный Совет по пенсионной проблематике по аналогии с тем, как это имело место в начале 2000-х годов для обеспечения старта пенсионной реформы.

6. Комитет выражает готовность активно взаимодействовать с заинтересованными организациями, социальными партнерами, представителями пенсионного и экспертного сообщества в подготовке предложений, имеющих целью укрепление и развитие пенсионной системы.