

Тезисы Министра здравоохранения и социального развития Российской Федерации Татьяны Голиковой на Первом ежегодном российском пенсионном форуме «Приоритетные направления развития пенсионной системы в Российской Федерации»

Состояние и развитие пенсионной системы в Российской Федерации

В ходе пенсионной реформы, проведенной в 2002 г., сформирована современная российская пенсионная система, составными частями которой являются:

- государственное пенсионное обеспечение;
- обязательное пенсионное страхование;
- негосударственное пенсионное обеспечение (страхование).

Введен накопительный компонент, полноправными участниками которого стали негосударственные пенсионные фонды. Усилены страховые принципы в системе обязательного пенсионного страхования – размер значительной части трудовой пенсии поставлен в зависимость от объема страховых взносов, уплачиваемых в течение трудовой деятельности. Введены механизмы сохранения пенсионных прав граждан, приобретенных до реформы – с учетом трудового стажа и заработка до 1 января 2002 года.

Сегодня численность пенсионеров, состоящих на учете в территориальных органах Пенсионного фонда Российской Федерации, составляет 38,5 млн. человек, из них получают трудовые пенсии – 35,7 млн. человек, в том числе по старости – 30 млн. человек.

Наибольший удельный вес среди пенсионеров, получающих пенсии по государственному пенсионному обеспечению (2,8 млн. чел.), у получателей социальных пенсий – 86,6% (2,4 млн. человек).

Кроме того, пенсии по государственному пенсионному обеспечению получают лица, пострадавшие вследствие радиационных и техногенных катастроф, и члены их семей (9,9%), пенсионеры - военнослужащие и члены их семей (2,7%), пенсионеры – госслужащие (1,4 %).

Ожидается, что к 2010 году число получателей трудовых пенсий возрастет на 1,6 млн.чел., в том числе по старости - на 1 млн.чел. Исторический минимум численности пенсионеров пройден в России в 2005 году.

Что касается анализа состояния негосударственного пенсионного обеспечения, являющегося частью пенсионной системы страны, то можно отметить, то идет рост числа вкладчиков и участников негосударственных пенсионных фондов, в которых 6,66 млн. человек добровольно формируют пенсионные накопления (6,8% экономически активного населения России), более 1 млн. человек получают негосударственную пенсию. За период 1998-2006 гг. вкладчиками перечислено в фонды свыше 219 млрд. рублей. Чистый инвестиционный доход от размещения средств пенсионных резервов за эти годы составил суммарно более 250 млрд. рублей. При этом 3,27 млн. человек перевели средства обязательных пенсионных накоплений из Пенсионного фонда Российской Федерации в негосударственные пенсионные фонды.

На предприятиях, где созданы и действуют негосударственные корпоративные пенсионные системы, уровень негосударственной пенсии позволяет уже сейчас обеспечить совместно с трудовой пенсией по старости индивидуальный уровень пенсионного обеспечения работников равный или превышающий 40 процентов от размера утраченного заработка. Средний размер негосударственной пенсии, выплачиваемой фондами, составил более 1245 рублей в 2008 г.

Проблемы развития пенсионной системы

Анализ долгосрочных перспектив пенсионного обеспечения граждан показывает, что если не предпринимать никаких дальнейших действий по развитию пенсионной системы, то:

- трудовая пенсия по старости до 2050 года не будет превышать 1,6-1,7 прожиточных минимумов пенсионера – т.е. уровня, который планируется достичь к концу 2009 года;
- материальное обеспечение 14-15% пенсионеров будет ниже прожиточного минимума даже с учетом предоставляемых мер социальной поддержки;
- доходы обязательного пенсионного страхования в составе единого социального налога будут систематически снижаться по отношению к росту фонда оплаты труда, и к 2050 году потребность в средствах на выплату страховой части трудовых пенсий на 86% должна будет обеспечиваться за счет федерального бюджета;
- соотношение назначаемых трудовых пенсий с прежним заработком также будет систематически снижаться: после 2020 года, например 3/4 работников будут иметь заработок свыше 600 тыс. рублей в год и зарабатывать права на будущую пенсию по старости не более 18% прежнего заработка;
- расходы на выплату пенсий сократятся с нынешнего невысокого для мировой практики показателя 4,6% ВВП (среднеевропейский показатель 12% ВВП) до 1,6% ВВП притом, что доля пенсионеров по старости увеличится с 26% до 34% населения страны.

Разумеется, такое прогнозируемое перераспределение ресурсов не в пользу пенсионеров и системное ухудшение их положения не может являться целью государственной социальной политики в сфере пенсионного обеспечения. Также государственная политика не может сводиться к ежегодному обсуждению того, какой именно объем средств федерального бюджета необходимо направлять на покрытие дефицита Пенсионного фонда.

Поэтому Правительство в рамках подготовки Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года с учетом бюджетных посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 9 марта 2007 года и от 23 июня 2008 года предложило целевые ориентиры развития пенсионной системы и конкретные механизмы их достижения.

Об этих целевых ориентирах уже сказал Александр Дмитриевич.

Единственное, что хочу добавить, что тот **показатель, который мы планируем обеспечить для нынешних пенсионеров и застрахованных лиц, подпадающих под правила «дореформенной» и «новой» пенсионной системы – в 2,5 прожиточного минимума пенсионера был характерен для «советской» системы пенсионного**

обеспечения нетрудоспособных граждан, которую многие вспоминают как справедливую. Тогда средняя трудовая пенсия (100 руб.) в 2,5 раза превышала минимальную (40 руб.).

Понимая, что достижение достаточного уровня пенсионного обеспечения для лиц «старшего» поколения не терпит отлагательств, в 2011 г. средняя пенсия по старости должна обеспечивать 2, в 2016 г. – 2,5, в 2020 г. – 3 прожиточных минимума пенсионера в Российской Федерации.

А создание для застрахованных лиц, полностью подпадающих под действие «новой» пенсионной системы условий для получения трудовой пенсии по старости на уровне 40% утраченного заработка, на который начислялись страховые взносы, соответствует международным стандартам – Конвенции №102 Международной организации труда.

При этом мы не предлагаем вводить такой показатель как нормативный. Размер трудовой пенсии по старости по-прежнему будет определяться объемом уплаченных страховых взносов, отраженных на индивидуальном лицевом счете, и ожидаемым периодом ее выплаты. Более того, мы не предполагаем каким-либо искусственным образом повышать размер пенсии до 40% прежнего заработка лицам, которые ограничились лишь незначительным участием в системе обязательного пенсионного страхования, и перераспределять в их пользу средства на обеспечение минимального норматива. Это было бы несправедливо по отношению к большей части граждан, уплачивающих взносы в течение 30-40 лет.

А что касается развития негосударственного пенсионного обеспечения, то здесь в качестве целевого ориентира предлагается достижение размеров резервов негосударственных пенсионных фондов 15-20% от стоимости капитализации в 2020 г.

Этого достаточно для обеспечения участников фондов (не менее 10% экономически активного населения) негосударственной пенсией в размере до 15% средней заработной платы в стране в ценах 2020 года. В рамках негосударственного пенсионного обеспечения за счет добровольных взносов работодателя и работников должна решаться задача замещения негосударственной пенсией до 40% прежнего заработка, в части превышающей заработок, утрата которого страхуется в системе обязательного пенсионного страхования.

Меры по развитию пенсионной системы

Для решения задач развития пенсионной системы и формирования механизмов достижения целевых ориентиров, а также механизмов устойчивого функционирования пенсионной системы предлагается следующий комплекс мер.

1) повышение уровня пенсионного обеспечения лиц старшего поколения и ликвидация бедности среди пенсионеров за счет:

Первое – увеличения денежной оценки (валоризации) пенсионных прав, приобретенных к моменту начала пенсионной реформы, позволяющей повысить страховую часть трудовой пенсии нынешним пенсионерам, имеющим продолжительный «дореформенный» трудовой стаж и по возрастным ограничениям не способным заработать существенную часть трудовой пенсии по новым правилам.

Здесь стоит подчеркнуть, что средний размер повышения пенсий за счет этой меры составит в 2010 году 1700 руб.

И валоризация будет проводиться в отношении всех лиц, имевших хотя бы месяц трудового стажа и заработок до 01.01.2002 г., при назначении трудовой пенсии с учетом денежной оценки дореформенных пенсионных прав (т.е. приблизительно до 2042-44 года).

Второе – установления принципа назначения социальной пенсии соответствующего вида, если размер трудовой пенсии в совокупности с иными мерами социальной поддержки не обеспечивает пенсионеру прожиточный минимум в Российской Федерации, и адресного доведения размера совокупной выплаты неработающим пенсионерам до указанной величины (установления социальной доплаты),

Третье – финансирования указанного повышения страховой части трудовой пенсии в связи с валоризацией и социальной доплатой за счет средств федерального бюджета;

2) усиление страховых принципов предоставления трудовых пенсий за счет:

Первое – перевода базовой части трудовой пенсии в систему обязательного пенсионного страхования, финансируемую за счет средств страховых взносов, и индексации в составе страховой части трудовой пенсии с учетом роста доходов Пенсионного фонда Российской Федерации в расчете на одного пенсионера, но не выше роста среднемесячной начисленной заработной платы,

при этом трудовая пенсия (до появления первых назначений ее накопительной части) будет состоять только из страховой части и будет увеличиваться по единым, понятным для нынешних пенсионеров правилам, опережая рост цен.

Второе – установления начиная с 2015 года зависимости размера базовой составляющей страховой части трудовой пенсии по старости от продолжительности страхового стажа в момент ее назначения, в том числе установления принципа снижения ее размера на 3% за каждый год, недостающий до нормативной продолжительности страхового стажа (30 лет), и повышения на 6% за каждый год, превосходящий указанную нормативную продолжительность,

Третье – установления принципа невозможности пересмотра базовой составляющей страховой части трудовой пенсии после ее назначения с учетом дополнительного страхового стажа для стимулирования работающих граждан к более позднему обращению за назначением пенсии по старости в более высоком размере;

По действующим нормам назначение пенсии по старости можно отложить на более поздний период. При этом ее страховая часть увеличивается с учетом сокращения ожидаемой продолжительности выплаты пенсии по старости. Базовая часть не изменяется. За каждый год отсрочки назначения трудовой пенсии по старости ее размер может быть повышен не более чем на 3-4%. В условиях переходных норм по определению ожидаемого периода выплаты пенсии и высокого уровня инфляции эта возможность пенсионерами практически не используется. По предлагаемым нормам размер отложенной пенсии может быть увеличен на 6% за каждый год отсрочки ее назначения, а за пять лет – на 30% (сверх ее увеличения за счет уплаченных за этот период страховых взносов в пользу работающего). В перспективе каждый сможет повысить эффективность своего участия в системе обязательного пенсионного страхования (размер пожизненной пенсии по отношению к прежнему заработку) с использованием этого инструмента гибкого пенсионного возраста без его принудительного повышения для всех застрахованных.

Сегодня 2/3 пенсионеров имеют стаж, превышающий 30 лет. При сохранении этой пропорции большинство пенсионеров, которым пенсия будет назначаться впервые начиная с 2015 года, смогут увеличить размер трудовой пенсии с учетом страхового стажа.

Сегодня в среднем более 30% пенсионеров по старости работают, причем в первые пять лет после назначения пенсии доля работающих пенсионеров составляет 80-90%, что в перспективе дает основания полагать развитие института

отложенной пенсии в целях индивидуального повышения уровня пенсионного обеспечения, в том числе по отношению к прежнему заработку.

3) изменение источников финансирования системы обязательного пенсионного страхования и создание условий для формирования пенсионных прав застрахованных лиц в необходимом объеме, предусматривающее:

Первое – увеличение тарифа страховых взносов, учитываемых на индивидуальных лицевых счетах граждан и определяющих объем приобретаемых пенсионных прав, с 14 процентных пунктов до 16;

Именно такой размер тарифа взносов, учитываемый на индивидуальном лицевом счете, за 30 лет уплаты взносов с учетом базовой составляющей страховой части трудовой пенсии и накопительной частью позволит достичь размера трудовой пенсии не менее 40% прежнего заработка, на который начисляются страховые взносы, в реальном выражении. Прежние заработки за соответствующий период переводятся в цены года назначения пенсии, и с их усредненной величиной сопоставляется размер назначаемой пенсии по старости.

Сегодня индивидуально учитываемые взносы в размере 14% уплачиваются в составе единого социального налога (20% на пенсионные цели). При этом с зарплаток сверх 280 тыс. руб. в год взносы уплачиваются в размере 5,5%, с заработка сверх 600 тыс. руб. в год не уплачиваются. Это означает, что за 30 лет уплаты взносов с учетом базовой части пенсии невозможно «заработать» право на пенсию по старости, выплачиваемую в среднем 19 лет, превышающую 32-34% прежнего заработка в пределах 280 тыс. руб. в год. Для зарплаток сверх 280 тыс. рублей – второе меньший показатель замещения этих зарплаток будущей пенсией.

Однако просто скорректировать ставку и границы взноса в составе налога недостаточно. Налог по своей природе является безвозмездным платежом. С объемом его уплаты невозможно связать выплаты по обязательному социальному страхованию, основным принципом которого является эквивалентность взносов и страховых выплат. В рамках налоговых платежей не может быть реализован принцип равенства прав застрахованных лиц и обязанностей страхователей, а также принцип достаточности взносов для предоставляемого страхового обеспечения. Поэтому предлагается восстановить страховой источник финансирования обязательного пенсионного страхования в качестве основного.

Второе – прекращение взимания страховых взносов с заработка, превышающего первый порог регрессии (в условиях 2008 года – 280 тыс. руб. в год, или около 135% среднемесячной начисленной заработной платы в стране), определение указанной величины в качестве предельного размера годового заработка, на который начисляются страховые взносы, и введение ежегодной индексации этого предельного размера в связи с ростом средней заработной платы,

Зарплаток 82% работников не превышает 135% среднемесячной заработной платы в стране. При ежегодной индексации предела для начисления страховых взносов по росту средней заработной платы в системе обязательного социального страхования всегда будут полностью охватываться зарплатки 82% работников. Страхование утраты заработка остальных 18% работников в части, превышающей 135% среднего в стране, на случай утраты ими трудоспособности должна осуществляться за счет средств работодателя или работников вне рамок обязательного страхования – в системе негосударственного пенсионного обеспечения и в рамках иных формах добровольного страхования.

Третье – введение солидарной части тарифа страховых взносов, которая в совокупности со средствами Фонда национального благосостояния и трансфертами из федерального бюджета должна обеспечивать исполнение солидарных обязательств в системе обязательного пенсионного страхования, целевой источник финансирования которых в настоящее время отсутствует,

Прежде всего, речь идет о базовой составляющей страховой части трудовой пенсии, которая в условиях 2010 года «стоит» 8,5% фонда заработной платы, а также трудовых пенсиях, выплачиваемых до достижения общеустановленного пенсионного возраста: по инвалидности и досрочных пенсий по старости, которые в переходный период рассчитываются без специального снижения их размера с учетом увеличенного ожидаемого периода выплаты (2% фонда заработной платы).

Четвертое – установление единого для всех организаций и работодателей тарифа страховых взносов, независимо от отраслевой принадлежности, а также установление переходного периода до 2015 года, в течение которого для организаций в сфере высоких технологий и сельского хозяйства, применяющих специальные режимы налогообложения или имеющих льготы по уплате ЕСН, часть увеличенного тарифа страховых взносов компенсируется за счет средств федерального бюджета, с поэтапным снижением размера компенсации,

При этом тариф страховых взносов на обязательное пенсионное страхование предлагается повысить не более, чем на 6 процентных пунктов, по сравнению с действующей базовой ставкой ЕСН на пенсионные цели (20%) и сохранять на стабильном уровне в течение длительного периода. Техническую несбалансированность по выплате пенсий предполагается покрывать за счет средств федерального бюджета. В 2009 г. должны быть предложены финансовые механизмы, позволяющие компенсировать бизнесу рост нагрузки.

Пятое – введение принципа уплаты страховых взносов в размере не менее стоимости страхового года для обеспечения размера трудовой пенсии по старости не ниже прожиточного минимума пенсионера,

Стоимость страхового года определяется как тариф, умноженный на минимальный размер оплаты труда и на 12 месяцев. Минимальный размер оплаты труда начиная с 01.01.2009 будет устанавливаться на уровне прожиточного минимума трудоспособного населения, как это предусмотрено в Трудовом кодексе Российской Федерации (4330 руб.). В 2010 году стоимость страхового года в системе обязательного пенсионного страхования составит около 16000 руб. Такой должна быть установлена годовая величина обязательного платежа в фиксированном размере для индивидуальных предпринимателей и приравненных к ним категорий самозанятых граждан (сегодня 150 руб. в месяц, или 1800 руб. в год). Для взносов страхователей эта мера будет носить страховочный характер, поскольку зарплата не может быть ниже минимального размера оплаты труда.

Шестое – прекращение взимания страховых взносов с сумм, перечисляемых работодателем в негосударственные пенсионные фонды;

Начисление страховых взносов на обязательное пенсионное страхование (в отличие от единого социального налога) на суммы добровольных взносов работодателей в НПФ не представляется разумным в условиях, когда негосударственная пенсия для 18% работников, имеющих зарплатки сверх 135% средней зарплаты в стране, призвана обеспечить достижение цели, гармонизированной с целями предоставления трудовой пенсии: заместить 40% прежнего заработка в части, превышающей зарплатку, утрата которого страхуется в системе обязательного пенсионного страхования.

В сравнении с зарубежными странами тариф взносов на обязательное пенсионное страхование в размере 26% не является сколько-нибудь чрезмерным. Напомню, что до введения ЕСН тариф взносов работодателя в ПФР составлял 28% + 1% из заработка работника, без ограничения суммы заработка для начисления какой-либо предельной величиной.

Общий объем отчислений на все виды социального страхования в развитых европейских странах составляют 44-50%, при этом в среднем более 2/3 страхового тарифа приходится на работодателя, менее трети – на работников. В российских условиях вопрос об участии работников в формировании средств обязательного социального страхования ставится преждевременно. Для этого необходимо достижение, по крайней мере, европейского уровня оплаты труда (минимальный при

полной занятости – свыше 1100 евро в пересчете на месяц (пересчет с почасового минимального норматива), средний – более 1500 евро в месяц). Кроме того, надо иметь ясные ответы, что даст система обязательного социального страхования сверх действующих норм, если работникам будет предложено участвовать в ее финансировании. Обсуждение простого переноса нагрузки с работодателей на работника без видимых улучшений страхового обеспечения – перспектив не имеет.

4) **совершенствование накопительной составляющей пенсионной системы** за счет:

Первое – стимулирования добровольного формирования гражданами пенсионных накоплений в системе обязательного пенсионного страхования при софинансировании за счет средств Фонда национального благосостояния,

Второе – введения механизмов, гарантирующих передачу в негосударственные пенсионные фонды и управляющие компании по выбору застрахованного лица сумм страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии, начисленных, но своевременно не уплаченных страхователем,

Третье – расширения инвестиционного портфеля государственной управляющей компании в целях предоставления возможности повышения доходности инвестирования средств пенсионных накоплений до уровня, не ниже роста цен, при условии обеспечения надежности этих вложений.

Реализация мер по развитию пенсионной системы должна сопровождаться масштабной информационной кампанией, с целью побудить работающих граждан к активному участию в формировании своих пенсионных прав на будущую пенсию и дать объективную информацию о состоянии и перспективах пенсионного обеспечения.

Реализация предлагаемых мер позволит обеспечить достаточно высокий требуемый рост уровня пенсионного обеспечения старшего поколения и создаст предпосылки для достойных пенсий в отношении ныне работающего поколения.

Временные трудности не могут повлиять на сами целевые ориентиры развития пенсионной системы, и не должны являться поводом для откладывания решений по ее совершенствованию. Правильнее всего будет, если из кризиса экономика будет выходить в новых условиях социального страхования работников, оставив в прошлом предпринимателей, не способных справиться с извечной дилеммой – соотношением частной прибыли и общественной полезности своего производства.