

Основные направления развития негосударственного пенсионного обеспечения и обязательного накопительного пенсионного страхования в Российской Федерации на период до 2020 года

1. Современное развитие пенсионной системы в Российской Федерации

В целях реализации бюджетных посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 9 марта 2007 года и от 23 июня 2008 года со стороны государства предпринимается комплекс мер, направленных на оздоровление ситуации в пенсионной системе России, в частности:

- принимаются меры по переходу с 1 января 2010 года от финансирования пенсионной системы посредством ЕСН к страховым взносам по обязательному пенсионному страхованию;
- изменяется тариф взноса в сторону его увеличения (до 36% совокупного тарифа, из которых 26% пойдет на финансирование трудовых пенсий, в том числе 6% - на финансирование накопительной части). Вводится новая шкала регрессии для расчета размера взноса, при которой обязательные страховые взносы будут взиматься по единой ставке до уровня заработной платы 415 тыс. руб. в год, и с сумм, превышающих этот предел взиматься не будут.

Все вышеупомянутые меры должны привести к более высокой стабильности пенсионной системы России в целом. Вместе с тем, имеется целый ряд проблем, промедление с решением которых может поставить под угрозу успешность принятых преобразований.

Так, принятие всех указанных мер позволит государству в обозримом будущем обеспечивать для населения со средними доходами минимальный для общемировой практики стандарт пенсионного замещения в 40% от утраченного заработка.

При этом средняя трудовая пенсия, даже если она составляет 40% ставки замещения, по существу, только на 30% превышает размер прожиточного минимума пенсионера. Вместе с тем, являясь минимальным социальным стандартом, данный уровень далеко не является характерным для многих развитых стран, где совокупный уровень пенсионного замещения, получаемый как из государственных, так и негосударственных источников, зачастую превышает 60%, а в некоторых странах (например, Германии) доходит до уровня 80%.

Именно такой уровень пенсии, по мнению большинства граждан, является *достойным* – то есть обеспечивает пенсионеру необходимый уровень расходов.

Известно, что никакая государственная система ни в одной из мировых экономик не в состоянии сама обеспечить настолько высокие уровни пенсионного замещения. И здесь наиболее важным элементом становится негосударственное пенсионное обеспечение, которое во многих странах составляет основу пенсионного дохода граждан. Так, на основании доклада ОЭСР за 2007 год в странах ОЭСР за счет негосударственного сектора финансируется от 30 до 60% коэффициента замещения.

Таким образом, даже повышенный до 40% от утраченного заработка, с учетом принимаемых мер, коэффициент пенсионного замещения, являясь минимальной социальной гарантией, явно недостаточен с точки зрения формирования достойной пенсии работающим гражданам.

И если для низкооплачиваемых работников индивидуальные коэффициенты замещения могут оказаться высокими, даже только за счет финансирования в рамках обязательного пенсионного страхования, то для работников со средним уровнем доходов система формирования достойных пенсий является все еще незавершенной.

Все более явной становится проблема обеспеченности пенсиями работников с доходами выше среднего. Несмотря на то, что именно указанная категория наемных работников является основой для создания условий экономического роста в стране, их уровень пенсионного

обеспечения в старости будет значительно ниже, чем в среднем в России – не более 10% от утраченного заработка. Таким образом, для этой категории работников встает в полный рост проблема дополнительного накопления из негосударственных источников до уровня 40 - 50% ставки замещения.

Работники, получающие заработную плату свыше 415 тыс. рублей в год, составляют устойчивую группу. Доля таких работников, заработная плата которых превышает 1,35 средней заработной платы, составляет не менее 18% всех работающих и при регулярной индексации представляет устойчивую величину.¹

В случае задержек с индексацией максимальной суммы, с которой взимаются страховые взносы, доля работников, зарплата которых превышает эту величину, будет расти.

Это означает, что принятие мер по скорейшей мобилизации системы негосударственного пенсионного обеспечения является не только своевременной, но и крайне неотложной задачей.

Вместе с тем, потенциал негосударственного пенсионного обеспечения, организационной платформой для которого является система некоммерческих негосударственных пенсионных фондов, в настоящее время в значительной степени недоиспользуется.

Анализ состояния негосударственного пенсионного обеспечения, являющегося частью пенсионной системы Российской Федерации, показывает рост числа вкладчиков и участников негосударственных пенсионных фондов, в которых 6,66 млн. человек (9,5% экономически активного населения России) добровольно формируют пенсионные накопления за счет собственных взносов и/или взносов работодателя. Более 1,1 млн. человек из них получают негосударственную пенсию. Свыше 5,75 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, превышает 1400 рублей. За период 1998-2008 гг. вкладчиками перечислено в фонды свыше 335 млрд. рублей. Чистый инвестиционный доход от размещения средств пенсионных резервов за эти годы составил суммарно более 290 млрд. рублей. Развитие негосударственного пенсионного обеспечения характеризуется высокой концентрацией средств и численности участников в корпоративных фондах.

Негосударственные пенсионные фонды, как элемент социальной сферы народного хозяйства, оказывают влияние не только на социальные процессы, но и на функционирование экономической сферы, в первую очередь через использование своего инвестиционного потенциала. В развитых странах негосударственные пенсионные фонды являются важными участниками инвестиционного процесса, предоставляющих экономике существенный инвестиционный ресурс на долгосрочной основе.

Наиболее важными и эффективными направлениями использования пенсионных активов являются проекты в жилищном строительстве, капиталоемких инфраструктурных секторах (транспорт, связь и т.д.). Привлечение на финансовые рынки средств институциональных инвесторов, наиболее важными из которых являются негосударственные пенсионные фонды, позволяет сформировать устойчивый процесс экономического роста и повысить конкурентоспособность отраслей народного хозяйства. Во многих странах мира негосударственные пенсионные фонды аккумулируют значительные финансовые средства,

¹ Коэффициент 1,35 выбран из условия сохранения соотношения величины первой ступени ЕСН (280 тыс. руб. в год) к средней заработной плате в 2008 году.

инвестирование которых позволяет решать масштабные задачи в экономической и социальной сферах.

Как показывает мировой опыт, негосударственные пенсионные фонды играют важную роль и с точки зрения обеспечения устойчивого функционирования финансовых рынков (долгового рынка, рынка долевого финансирования). Увеличение активов институциональных инвесторов способствует замещению краткосрочных источников предложения финансовых средств долгосрочными, помогает снизить волатильность финансовых рынков и уменьшить рыночные риски инвестирования. Средства негосударственных пенсионных фондов, как агентов, в наименьшей степени подверженных изменениям рыночного поведения, способны увеличить стабильность российского финансового рынка и снизить его чувствительность к внешней конъюнктуре.

На конец 2008 года суммарные активы негосударственных пенсионных фондов Российской Федерации составили около 1,4% ВВП и имеется тенденция к их устойчивому росту². Однако, в настоящее время потенциал средств пенсионных резервов и накоплений, аккумулированных негосударственными пенсионными фондами, используется неэффективно – «длинные деньги» преобразуются в короткие спекулятивные активы.

Растущая потребность во внутренних источниках инвестиций, способствующих преодолению дефицита долгосрочных финансовых ресурсов при реализации национальных инвестиционных проектов в обрабатывающих производствах, дорожно-транспортной и жилищно-коммунальной инфраструктуре жизнеобеспечения, обуславливает необходимость активизации инвестиционной деятельности негосударственных пенсионных фондов.

Со второй половины 2008 года на развитие НПФ серьезное влияние оказывает развивающийся мировой финансовый кризис. По итогам 2008 года рынок потерял весомую долю активов (до 25 процентов от результата 2008 года) в силу переоценки дефолтных активов. При этом негосударственные пенсионные фонды продолжают выполнять принятые на себя обязательства.

Кроме того, кризисная ситуация обнажила целый ряд пробелов в действующей системе государственного регулирования деятельности НПФ, которые создают дополнительные риски для сохранения надежности всей системы в кризисных условиях.

Это, в свою очередь, потребует выработки и принятия комплекса первоочередных мер, направленных на недопущение разбалансирования финансовой устойчивости системы, сохранения ее платежеспособности и управляемости.

2. Цели, принципы, задачи и основные направления развития негосударственного пенсионного обеспечения в Российской Федерации

Стратегической целью развития негосударственного пенсионного обеспечения является создание финансовой и организационной основы для повышения уровня пенсионного обеспечения сверх уровня замещения заработной платы, обеспечиваемого системой обязательного пенсионного страхования.

В качестве *целевых ориентиров* развития негосударственного пенсионного обеспечения в России предлагаются следующие:

- обеспечение устойчивости системы негосударственного пенсионного обеспечения и обязательного пенсионного страхования в кризисное время;
- достижение дополнительной пенсией величины, эквивалентной 15% коэффициента замещения у большинства работающих, и решение задачи замещения негосударственной пенсией до 40 % той части заработка, которая превышает предельный уровень отчислений на

²В развитых странах отношение пенсионных активов к величине ВВП составляет десятки процентов, а в отдельных странах достигает 130-150%

обязательное пенсионное страхование.

В основу направлений развития негосударственного пенсионного обеспечения в Российской Федерации на период до 2020 года положены следующие принципы:

комплексность решения задач - мероприятия в этой сфере должны охватывать вопросы развития негосударственного пенсионного обеспечения в их взаимосвязи, в том числе во взаимосвязи с государственной политикой развития пенсионной системы;

концентрация на приоритетах – поступательное решение задач, основанное на первоочередном решении наиболее приоритетных направлений;

своевременное реагирование на тенденции социально-экономического развития государства на средне- и долгосрочную перспективу;

учет региональных особенностей и дифференцированный подход к разработке и реализации региональных программ негосударственного пенсионного обеспечения;

организация тесного взаимодействия рыночных институтов, участвующих в организации негосударственного пенсионного обеспечения, органов государственной власти и институтов гражданского общества;

координация действий законодательных и исполнительных органов государственной власти на федеральном, региональном и муниципальном уровнях;

- внедрение первоочередных и долгосрочных антикризисных мер, направленных на обеспечение долгосрочной финансовой стабильности негосударственного пенсионного обеспечения и обязательного пенсионного страхования;

- внедрение мер стимулирования работников и/или их работодателей к участию в формировании негосударственных пенсий;

- усиление требований к надежности и устойчивости негосударственных пенсионных фондов и других участников накопительной пенсионной системы;

- развитие инфраструктуры негосударственного пенсионного обеспечения.

Решение задачи по внедрению первоочередных и долгосрочных антикризисных мер, направленных на обеспечение долгосрочной финансовой стабильности негосударственного пенсионного обеспечения и обязательного пенсионного страхования, включает в себя:

- выработку мер по санации проблемных активов, в которые вложены средства пенсионных резервов и пенсионных накоплений;

- выработку мер по обеспечению сохранности пенсионных активов и обеспечению прав участников и застрахованных лиц в процессе реорганизации и ликвидации проблемных НПФ;

- полное освобождение от обложения доходным налогом добровольных взносов граждан на собственное пенсионное обеспечение и пенсионное обеспечение членов своих семей;

- изменение порядка финансирования необходимых расходов негосударственных пенсионных фондов, связанных с ведением ими непосредственной деятельности, с использованием в расчете стоимости чистых активов;

- установление единых правил инвестирования средств пенсионных резервов и пенсионных накоплений, предусматривающих расширение перечня разрешенных финансовых инструментов;

- предоставление негосударственным пенсионным фондам права самостоятельно инвестировать все средства, как пенсионных резервов, так и пенсионных накоплений;

- установление жесткого порядка перечисления пенсионных накоплений и очередных страховых взносов на ОПС застрахованных лиц, выбравших НПФ в качестве страховщика по обязательному пенсионному страхованию, из Пенсионного фонда России в негосударственные пенсионные фонды;

- разработку и внедрение системы страхования с государственным участием пенсионных накоплений граждан, сформированных по обязательному пенсионному страхованию.

Решение задачи по внедрению мер стимулирования работников и/или их работодателей к участию в формировании негосударственных пенсий включает в себя:

- налоговое стимулирование развития пенсионных планов, основанных на совместном участии в финансировании работника и работодателя, для чего одновременно с переходом от ЕСН к обязательным страховым взносам, необходимо предоставить работодателю возможность уплачивать за работника взносы в негосударственные пенсионные фонды, на сумму которых он сможет уменьшить соответственно налоговую базу для исчисления обязательных страховых взносов;
- отказ от обложения НДС операций, связанных с реализацией договоров на ведение пенсионных счетов администраторами негосударственных пенсионных фондов;
- введение обязанности создания профессиональных пенсионных систем на основе дополнительных страховых взносов для работодателей, работники которых заняты в особых условиях труда;
- повышение привлекательности НПФ как объектов для перевода в них материнского капитала.

Решение задачи по усилению требований к надежности и устойчивости субъектов негосударственного пенсионного обеспечения включает в себя:

- создание дополнительных систем гарантирования исполнения негосударственными пенсионными фондами своих обязательств перед вкладчиками, участниками и застрахованными лицами;
- усиление требований к управляющим компаниям, осуществляющим доверительное управление пенсионными резервами и пенсионными накоплениями, и усиление их ответственности перед негосударственными пенсионными фондами, их вкладчиками, участниками и застрахованными лицами;
- совершенствование порядка размещения средств пенсионных резервов и инвестирования средств пенсионных накоплений, а также контроля за их размещением, в частности, переход с 2013 года к системе размещения пенсионных резервов на принципах «разумного инвестора», которые позволяют более адекватно реагировать на рыночные вызовы, сохраняя при этом прозрачность и надежность инвестирования;
- обеспечение возможности для негосударственных пенсионных фондов инвестировать средства пенсионных резервов и пенсионных накоплений в инфраструктурные облигации, в том числе под гарантии Российской Федерации или Внешэкономбанка;
- выпуск специализированных государственных облигаций с доходностью не ниже инфляций;
- обеспечение большей прозрачности деятельности негосударственных пенсионных фондов для их участников, вкладчиков и застрахованных лиц.

Решение задачи по развитию инфраструктуры негосударственного пенсионного обеспечения включает в себя:

- закрепление инфраструктурного единства российской пенсионной системы, одним из основных организационных элементов которой являются негосударственные пенсионные фонды;
- устранение излишних административных барьеров на пути создания рыночной инфраструктуры НПФ;
- создание условия для привлечения инвестиций в структурную перестройку отрасли негосударственного пенсионного обеспечения, в том числе посредством развития специализированных организаций – администраторов негосударственных пенсионных фондов, берущих на себя часть коммерческих функций НПФ.

3. Информационное обеспечение реализации основных направлений развития, повышение доверия к системе негосударственного пенсионного обеспечения со стороны населения и бизнеса и повышение пенсионной грамотности населения

Информационное обеспечение реализации основных направлений развития предполагает использование при государственной поддержке всех механизмов информационной политики.

Для получения достоверных сведений о состоянии негосударственного пенсионного обеспечения требуется создать единую систему мониторинга негосударственного пенсионного обеспечения и обязательного накопительного пенсионного страхования, включающего в себя единую систему независимой актуарной оценки НПФ.

Необходимо обеспечить информационную поддержку развития негосударственного пенсионного обеспечения на основе государственной программы повышения пенсионной грамотности населения: расширить социальную рекламу в средствах массовой информации, выпуск тематических теле- и радиопрограмм, газет и журналов, разработку учебных программ; шире информировать население о возможностях негосударственного пенсионного обеспечения.

С этой целью следует разработать нормативно-правовую базу для проведения государственной информационно-просветительской кампании, направленной на понимание каждым работником и его работодателем ценности негосударственного пенсионного обеспечения как механизма и обеспечения личного благосостояния, и реализации социальной ответственности каждого работодателя.

4. Механизмы реализации основных направлений развития негосударственного пенсионного обеспечения в Российской Федерации до 2020 года

Реализацию основных направлений развития негосударственного пенсионного обеспечения в Российской Федерации до 2020 года предполагается осуществлять путем:

- дальнейшего совершенствования законодательства Российской Федерации в сфере негосударственного пенсионного обеспечения, пенсионного и налогового права, законодательства о рынке ценных бумаг и инвестиционных фондах, социального обеспечения и страхования, трудовых отношений, общепризнанных норм международного права и международных обязательств Российской Федерации, направленных на создание системы пенсионного обеспечения;
- включения задач и мероприятий, направленных на развитие негосударственного пенсионного обеспечения, в федеральные и региональные программы социально-экономического развития; учета задач развития негосударственного пенсионного обеспечения при формировании федерального и региональных бюджетов, бюджетов внебюджетных фондов, концентрации финансовых и материальных ресурсов для реализации основных задач развития негосударственного пенсионного обеспечения, привлечения дополнительных внебюджетных средств на эти цели;
- включения показателей развития негосударственного пенсионного обеспечения в регионах в число показателей, характеризующих для региональных властей качество управления социальными процессами в регионе;
- методологического обеспечения деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления муниципальных образований, участников рынка, направленной на развитие негосударственного пенсионного обеспечения;
- постоянного мониторинга и анализа рыночных процессов и корректировки на их основе конкретных мер по развитию негосударственного пенсионного обеспечения;
- развития научных и практических исследований в сфере негосударственного пенсионного обеспечения.

5. Основные этапы и ожидаемые результаты реализации основных направлений развития негосударственного пенсионного обеспечения в Российской Федерации на период до 2020 года

Реализация основных направлений развития негосударственного пенсионного обеспечения в Российской Федерации на период до 2020 года будет осуществляться в три этапа.

На первом этапе (2009 – 2010 годы) будут реализованы меры по обеспечению долгосрочной финансовой стабильности негосударственного пенсионного обеспечения и обязательного пенсионного страхования.

В частности, реализация первоочередных мер, направленных на противодействие негативному влиянию мирового финансового кризиса, будет реализовываться в оперативном режиме в рамках соответствующих решений Правительства Российской Федерации.

Реализация этих мер должна не только способствовать укреплению финансовой стабильности системы негосударственного пенсионного обеспечения и обязательного пенсионного страхования, но и создать прочную основу для дальнейшего совершенствования всей пенсионной системы в последующие периоды реализации основных направлений.

На втором этапе (2011 – 2014 годы) будут реализованы меры, направленные на дополнительное стимулирование работников и/или их работодателей к участию в формировании негосударственных пенсий и развитию инфраструктуры негосударственного пенсионного обеспечения.

На втором этапе в субъектах Российской Федерации будут также разработаны региональные программы, направленные на развитие негосударственного пенсионного обеспечения в регионах.

При разработке указанных программ первоочередное внимание будет уделяться наиболее острым проблемам развития негосударственного пенсионного обеспечения, в том числе наиболее полному его использованию для целей повышения уровня пенсионного обеспечения работников бюджетной сферы. Программы должны быть обеспечены необходимым финансированием, методическим и информационным сопровождением.

В результате реализации мероприятий второго этапа предполагается создать базовые условия для роста благосостояния работников сверх уровня государственных гарантий по обязательному пенсионному страхованию.

На третьем этапе (2015 - 2020 годы) будет продолжено осуществление мероприятий по развитию негосударственного пенсионного обеспечения.

Основной акцент будет сделан на решении задач по усилению требований к надежности и устойчивости субъектов негосударственного пенсионного обеспечения.

Так, будут приняты меры по изменению правил размещения пенсионных резервов негосударственных пенсионных фондов и контроля за их размещением и осуществлен переход к размещению пенсионных резервов на принципах «разумного инвестора».

По реализации второго этапа ожидается выполнение всех целевых ориентиров, предусмотренных основными направлениями развития.

6. Объемы и источники финансирования мероприятий основных направлений развития.

Для решения задач, поставленных в основных направлениях развития, предусматривается обеспечить последовательное и стабильное увеличение расходов на государственную поддержку развития негосударственного пенсионного обеспечения, в том числе в рамках реализации антикризисных мероприятий, а также создание условий для большей инвестиционной привлекательности сектора НПФ.

Источниками финансирования расходов являются федеральный бюджет, бюджеты субъектов Российской Федерации, бюджеты муниципальных образований, средства государственных внебюджетных фондов, коммерческих и общественных организаций, работодателей всех форм собственности, граждан, благотворительных фондов и иные внебюджетные средства.