

Предложения

Национальной ассоциации негосударственных пенсионных фондов
к Стратегии развития пенсионной системы Российской Федерации до 2030
года

1. К разделу 1.

1.1. Абзац 2 на стр. 3 исключить. Вместо него изложить текст следующего содержания:

«В ходе осуществления обязательного пенсионного страхования удалось создать каркас пенсионной системы, основанной на сочетании разных способов формирования ресурсов для выплаты пенсий – распределительного (солидарного) и накопительного. Несмотря на возникающие проблемы, новые пенсионные институты доказали свою жизнеспособность и могут стать основой для модернизации и дальнейшего совершенствования пенсионной системы.

Отмечается позитивная тенденция в развитии накопительного компонента. Общий объем средств обязательных пенсионных накоплений достиг 2 трлн. рублей, в т. ч. в системе негосударственных пенсионных фондов – более 550 млрд. рублей. Численность застрахованных лиц, осознанно изъявивших желание формировать накопительную часть трудовой пенсии в негосударственных пенсионных фондах составляет уже 15,6 млн. человек, это почти каждый третий из числа застрахованных лиц 1967 года рождения и моложе, реально формирующих пенсионные накопления, т.е. на пенсионные счета которых зачисляются накопительные взносы. Заявления об участии в программе государственной поддержки обязательных пенсионных накоплений на основе паритетного софинансирования, введенной в 2008 г., подали 8 млн. застрахованных. В текущем году начаты первые выплаты накопительной части трудовой пенсии за счет средств обязательных пенсионных накоплений.

Пенсионные резервы (добровольные накопления) в системе негосударственных пенсионных фондов превысили 730 млрд. рублей. Дополнительную к государственной пенсию получают уже свыше 1,5 млн. человек из более 7 млн. человек, участвующих в пенсионных программах корпораций и других организаций по негосударственному пенсионному обеспечению».

1.2. Абзац 2 на стр. 4 после слов «пенсионных прав» изложить в следующей редакции: «повышение эффективности инвестирования средств пенсионных накоплений».

2. К разделу 4.

2.1. Абзац 2 на стр. 8 изложить в следующей редакции: «формирование в накопительной составляющей пенсионной системы механизмов гарантий сохранности средств пенсионных накоплений, их эффективного инвестирования, а также совершенствования организации выплат за счет средств пенсионных накоплений в не государственных пенсионных фондах».

2.2. Абзац 7 и абзац 9 на стр. 22 исключить.

2.3. Подраздел «Развитие корпоративного пенсионного обеспечения» после абзаца 3 на стр. 22 дополнить абзацем следующего содержания:

«Добровольное негосударственное пенсионное обеспечение уже давно функционирует в Российской Федерации в ряде корпораций и других организациях. Численность участников и размеры накоплений (резервов) в последние годы стабилизировались и существенно не растут. Это связано с тем, что большинство работодателей, желающих или способных создать добровольные системы в рамках действующего правового поля уже воспользовались этой возможностью.

Расширение корпоративного пенсионного обеспечения и полноценное включение его в пенсионную систему возможно только за счет расширения круга работодателей, получающих реальные преимущества от участия в таких программах в виде значительных налоговых льгот. При этом участие государства в этом процессе должно носить не разрешительный, а уведомительный характер».

2.4. Абзац 10 на стр.22 и абзац 1 на стр. 23 (об изменении статуса пенсионных накоплений) исключить.

3. К разделу 5.

Абзац 5 на стр. 28 исключить.

4. Подраздел «Реформирование института накопительной составляющей пенсионной системы» (стр. 17) озаглавить следующим образом: «Повышение эффективности и надежности института обязательных пенсионных накоплений», изложенный в нем текст заменить предлагаемым НАПФ текстом следующего содержания: «Накопительный компонент обязательного пенсионного страхования имеет важное значение для обеспечения устойчивости всей пенсионной системы в долгосрочной перспективе. Поэтому не следует противопоставлять накопительный и распределительный принципы организации пенсионной системы и рассматривать накопительный компонент

только как готовый источник средств для кратковременного улучшения ситуации в распределительном компоненте. Ресурсы накопительного компонента, которые сегодня можно оценить в 2 трлн. рублей, должны использоваться для финансирования пенсий не сегодня, а по мере выхода на пенсию, в частности, граждан, возраст которых сейчас не превышает 45 лет. Те, кто сегодня осуществляют формирование пенсионных накоплений, должны быть уверены в том, что смогут ими воспользоваться, выйдя на пенсию.

В то же время институт обязательных пенсионных накоплений для полноценного развития остро нуждается в мерах, повышающих его эффективность и надежность. Среди них наиболее важными являются:

1. Сохранение обязательного характера накопительного компонента обязательной пенсионной системы.

2. Совершенствование законодательного регулирования финансирования выплаты накопительной части трудовой пенсии и распространение права наследования пенсионных накоплений на период выплат. При этом в негосударственных пенсионных фондах возможна организация не только пожизненной, но и срочной формы выплаты - постепенное списание пенсионных накоплений до исчерпания счета застрахованного лица.

3. Введение механизмов компенсации застрахованным лицам в случае потерь пенсионных накоплений под влиянием рыночного риска (гарантии сохранности). В целях реализации этого подхода предлагается создать централизованный гарантийный фонд и осуществлять указанную компенсацию на момент назначения застрахованному лицу накопительной части трудовой пенсии и в период ее выплаты.

4. Меры по повышению эффективности инвестирования пенсионных накоплений, в том числе:

- сближение правил инвестирования пенсионных накоплений и пенсионных резервов и расширение инструментов инвестирования пенсионных накоплений;

- переход к дифференциации риск-профилей инвестиционных портфелей с учетом возраста застрахованных лиц ;

- поэтапный переход негосударственных пенсионных фондов и управляющих компаний к инвестированию в соответствии со стандартом разумного лица;

5. Организационные и содержательные изменения в государственном регулировании и надзоре за деятельностью негосударственных пенсионных фондов, в том числе:

- консолидация функций регулирования и надзора за деятельностью негосударственных пенсионных фондов.
- унификация принципов регулирования и надзора за деятельностью негосударственных пенсионных фондов по обязательному и добровольному пенсионному страхованию/обеспечению;

6. В среднесрочной перспективе - осуществление перехода от регулирования и надзора, опирающегося на количественные ограничения при инвестировании, к использованию пруденциальных принципов и риск-ориентированного надзора.

7. Привлечение дополнительных ресурсов на финансирование накопительной части трудовой пенсии, в том числе введение для застрахованных лиц, формирующих пенсионные накопления, дополнительного страхового взноса, с заработной платы, превышающей установленный верхний порог заработной платы для начисления страховых взносов.

8. Продление действия Программы государственного софинансирования накопительной части трудовой пенсии после истечения установленного срока ее завершения (1 октября 2013 г.).

9. Уточнение организационно-правовой формы негосударственных пенсионных фондов при сохранении их некоммерческого статуса.

Совершенствование организации выплаты накопительной части трудовой пенсии

Законодательство, регулирующее выплаты за счет средств пенсионных накоплений в негосударственных пенсионных фондах, должно предусматривать три основных формы выплат:

- выплаты в виде постепенного списания пенсионных накоплений до исчерпания счета застрахованного лица (возможно, в качестве основного варианта, применяемого «по умолчанию», либо по выбору застрахованного лица);
- выплаты в виде пожизненной пенсии (по желанию застрахованного лица);
- единовременные выплаты при незначительных суммах накоплений (для таких случаев это должно быть единственной формой выплат).

Выплаты в виде постепенного списания пенсионных накоплений до исчерпания средств на именном счете должны предусматривать право передачи остатка средств наследникам в случае смерти застрахованного до

исчерпания счета (формулы постепенного списания могут быть различными и должны регулироваться государством).

При необходимости пожизненные пенсии за счет пенсионных накоплений наряду с негосударственными пенсионными фондами могут выплачивать страховые компании.

Механизмы компенсации возможных потерь пенсионных накоплений

Принципы сохранности (надежности) и доходности при инвестировании пенсионных накоплений следует трактовать в долгосрочном аспекте. Управление средствами пенсионных накоплений не исключает возможность получения отрицательных финансовых результатов в краткосрочном периоде вследствие снижения стоимости активов, в которые размещены пенсионные накопления, в т.ч. ниже номинального размера общей суммы поступивших накопительных взносов. Такого рода убытки, если они возникли под влиянием рыночного риска, подлежат компенсации застрахованному лицу на момент назначения накопительной части трудовой пенсии и в период ее выплаты.

В целях обеспечения прав застрахованных лиц на накопительную часть трудовой пенсии, компенсации подлежит разница между фактической величиной пенсионных накоплений на дату назначения пенсии и объемом гарантированных пенсионных прав. Объем гарантированных пенсионных прав определяется как сумма страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии, уплаченных работодателями застрахованных лиц за весь период формирования пенсионных накоплений до назначения накопительной части пенсии (срочной или единовременной выплаты).

Для обеспечения исполнения обязательств перед застрахованными лицами по выплате накопительной части трудовой пенсии (срочной или единовременной выплаты) предлагается создать централизованный Гарантийный фонд компенсаций рыночных рисков инвестирования. При этом имеется в виду, что для застрахованных лиц гарантии их прав будут более эффективными, если они будут охватывать всех застрахованных лиц, независимо от места формирования ими пенсионных накоплений - в ПФР или в негосударственном пенсионном фонде. Нужно учитывать, что на стадии формирования накопительной части пенсии застрахованное лицо в соответствии с действующим законодательством может неоднократно менять страховщика по обязательному пенсионному страхованию. В этой связи централизованная система, распространяемая на ПФР и негосударственные

пенсионные фонды, является справедливой с точки зрения равенства прав граждан в системе обязательного пенсионного страхования.

В качестве источника формирования Гарантийного фонда предлагается определить отчисления от дохода, получаемого ПФР от инвестирования (временного размещения) страховых взносов, поступивших в течение года (до персонификации этих взносов). Такое инвестирование предусматривает по действующему порядку консервативный набор инструментов (только депозиты в надежных банках и краткосрочные государственные ценные бумаги). Поэтому небольшой положительный финансовый результат здесь практически гарантирован. Вместе с тем, данный доход в момент получения еще не персонифицирован, поэтому направлений отчислений от него в Гарантийный фонд представляется не ущемляющим права застрахованных лиц.

Средства Гарантийного фонда должны покрывать только потери, вызванные рыночным риском. Негосударственные пенсионные фонды, управляющие компании и спецдепозитарии отвечают своим имуществом в связи с ущербом, нанесенным их недобросовестными действиями в нарушение действующего законодательства.

Обеспечение функционирования системы гарантий прав застрахованных лиц, включая управление Гарантийным фондом, предлагается возложить на государственную корпорацию «Агентство по страхованию вкладов». Оно обладает большим практическим опытом в сфере обеспечения компенсационных выплат, находится под постоянным контролем государства, возложение на него новых функций не потребует существенных временных и финансовых издержек.

Переход к стандарту «разумного лица»

Основной задачей укрепления накопительной составляющей обязательного пенсионного страхования остается повышение эффективности инвестирования пенсионных накоплений. Один из способов достижения этой цели - либерализация установленных государством количественных ограничений при инвестировании пенсионных накоплений с переходом от регулирования, опирающегося на портфельные ограничения к риск-ориентированному надзору за негосударственными пенсионными фондами и управляющими компаниями. Важное условие такого перехода - внедрение в негосударственные пенсионные фонды так называемого стандарта разумного лица и переход регулирования к использованию пруденциальных принципов надзора.

Стандарт разумного лица направлен на обеспечение того, чтобы стороны, ответственные за управление активами пенсионного фонда, выполняли эту работу профессионально и исключительно в интересах пенсионного фонда и его участников, и бенефициаров.

Часть требований, предъявляемых к НПФ в рамках стандарта разумного лица, в российском законодательстве уже присутствует, в частности в отношении принципов инвестирования. В изменении нуждается, прежде всего, организация корпоративного управления в негосударственном пенсионном фонде и система управления рисками.

Стандарт разумного лица смещает фокус регулирования от соблюдения количественных ограничений на качественные аспекты процесса управления инвестициями, но не исключает полностью количественные портфельные ограничения. Портфельные ограничения могут содействовать установлению важных границ, которые предотвращают или блокируют вредные или экстремальные решения в отношении управления инвестициями.

В стандарте разумного лица стратегическое распределение активов и установление ограничений при инвестировании осуществляется, прежде всего, самими пенсионными фондами, но при этом правовые нормы могут включать максимальные уровни инвестиций по категориям (верхние пределы), если они соответствуют и содействуют пруденциальным принципам инвестирования активов.

Внедрение стандарта разумного лица может быть осуществлено следующим образом. Первый этап - подготовительный (три года). Должны быть осуществлены:

- сближение подходов и, в конечном счете, консолидация регулирования и надзора в сфере обязательного пенсионного страхования и добровольного пенсионного обеспечения;
- разработка стандартов и процедур управления рисками и добровольное присоединение к ним негосударственных пенсионных фондов.. Стандарты и процедуры должны быть едиными по обязательному пенсионному страхованию и добровольному пенсионному обеспечению;
- разработка моделей оценки рисков пенсионными фондами, другими участниками процесса инвестирования, надзорным органом.

Второй этап:

- нормативно-правовое закрепление корпоративных стандартов и процедур управления рисками и переход к применению стандарта разумного лица на обязательной основе;
- организация регулирования и надзора в соответствии с новыми задачами;
- либерализация портфельных ограничений.

Основным направлением инвестирования средств пенсионных накоплений должно быть финансирование инвестиционных (инфраструктурных) проектов, отвечающих интересам государства, а в конечном итоге – интересам застрахованных лиц. При этом должны быть изменены требования к управляющим компаниям, поскольку деятельность по реализации инфраструктурных проектов имеет существенные отличия от деятельности на рынке ценных бумаг. Наряду с этим, а также в целях укрепления гарантий сохранности средств пенсионных накоплений представляется необходимым введение требования о большей (чем в настоящее время) детализации инвестиционных деклараций, которые должны относиться к открытой информации.

Инвестиционный выбор и ограничения рискованности инвестиций застрахованных лиц

Застрахованным лицам в негосударственных пенсионных фондах должна быть предоставлена возможность выбора инвестиционной стратегии. Как минимум, фонд обязан предлагать застрахованным лицам инвестиционный портфель с консервативной стратегией. Дополнительно могут предлагаться и более рискованные стратегии (портфели). При этом застрахованные лица должны получать достаточно информации об уровне рискованности выбираемой ими стратегии.

Пенсионные накопления застрахованных лиц, достигших предпенсионного возраста, переводятся в консервативный инвестиционный портфель.

Чрезмерное увеличение числа инвестиционных портфелей, предлагаемых негосударственными пенсионными фондами застрахованным лицам в зависимости от возраста, нежелательно, так как их администрирование ведет к неоправданному росту издержек.

Вне зависимости от выбранного числа инвестиционных стратегий, их основные параметры должны регулироваться, а соответствующая информация доводиться до застрахованных лиц и участников НПФ.

Вопросы регулирования и надзора

Существующее состояние системы регулирования и надзора в сфере обязательного пенсионного страхования и добровольного пенсионного обеспечения страдает фрагментарностью и не соответствует потребностям устойчивого развития накопительной составляющей пенсионной системы.

Целесообразно, по возможности, сосредоточить ключевые функции регулирования в сфере обязательного пенсионного страхования и негосударственного пенсионного обеспечения в одном органе. Согласно международным сравнительным исследованиям, сложившемуся уровню развития финансовых рынков в России в большей мере соответствует создание специализированного регулирующего органа. Но с учетом необходимости перехода к риск - ориентированному регулированию деятельности НПФ, предпочтительным может оказаться вариант с более комплексным регулятором.

В одном органе необходимо консолидировать также функции надзора и контроля. При этом возможен выбор между дальнейшей консолидацией надзорно-контрольных функций в ФСФР или созданием специализированного органа.

Привлечение дополнительных ресурсов для финансирования накопительной части трудовой пенсии

С целью повысить будущий размер накопительной части трудовой пенсии предлагается ввести для застрахованных лиц, формирующих пенсионные накопления, дополнительный страховой взнос, взимаемый с их заработной платы, превышающей установленную величину верхнего порога заработной платы которая застрахована в распределительной составляющей обязательного пенсионного страхования. Целесообразно сделать такой взнос обязательным.

Дополнительный страховой взнос направлять на пополнение пенсионных накоплений этой категории застрахованных лиц.

Уточнение организационно-правового статуса негосударственных пенсионных фондов

Существующий статус негосударственных пенсионных фондов порождает некоторые проблемы, препятствующие дальнейшему развитию института обязательных пенсионных накоплений:

- нечеткое закрепление прав учредителей;
- трудности при реорганизации (слияниях и поглощениях);
- отсутствие у инвесторов стимулов для вложения средств в имущество для осуществления уставной деятельности негосударственных пенсионных фондов.

Один из путей решения указанных проблем - преобразование негосударственных пенсионных фондов в коммерческую форму. Но при переходе к коммерческому статусу фондов возникают следующие основные риски:

- требуется разработка и внедрение новой правовой базы, что осложнит текущую деятельность негосударственных пенсионных фондов в этот период;
- появляется потенциальный конфликт интересов застрахованных лиц и владельцев (искажение мотивации деятельности фондов);
- в связи с потенциальным конфликтом между социальной ориентированностью деятельности по пенсионному обеспечению и коммерческим статусом фондов у значительной части застрахованных лиц может понизиться доверие к негосударственным пенсионным фондам.

В то же время для решения двух из перечисленных проблем, связываемых со статусом фонда как некоммерческой организации, достаточно видоизменения организационно-правовой формы негосударственного пенсионного фонда при сохранении некоммерческого статуса. Необходимо законодательно предусмотреть:

- переуступку прав учредителей фонда на возмездной основе;
- механизмы объединения и выделения фондов;
- предоставление налоговых льгот на вклад учредителя в фонд.

Таким образом, значительная часть проблем, связываемых с текущей организационно-правовой формой негосударственных пенсионных фондов, может быть решена при сохранении их статуса как некоммерческой

организации, что имеет ряд преимуществ по сравнению с преобразованием фонда в коммерческую форму:

- более высокое доверие населения к такой форме организации;
- отсутствие необходимости распределять прибыль между учредителями;
- возможно, более низкая стоимость услуг по сравнению с коммерческими формами.

Администрирование сбора страховых взносов и учета пенсионных накоплений

Необходимо разработать и реализовать меры по повышению качества организации информационных потоков между работодателями и ПФР, между ПФР и негосударственными пенсионными фондами.

Существенное условие повышения эффективности и прозрачности сбора взносов и учета пенсионных накоплений - изменение структуры корпоративного управления в ПФР, включая формирование наблюдательного совета ПФР, в состав которого должны входить представители застрахованных лиц, работодателей и государства.

Система персонифицированного учета должна быть модернизирована с целью повышения ее надежности, прозрачности, оперативности и эффективности.

Учет пенсионных накоплений должен быть обособлен от распределительной составляющей и отражать долгосрочную природу этого вида пенсионного обеспечения. Функция учета пенсионных накоплений может быть сохранена за ПФР или выделена из ПФР и передана отдельной организации, которая бы занималась учетом пенсионных прав по накопительной составляющей либо и по страховой, и по накопительной составляющей. На нее же возлагается функция реализации прав застрахованных лиц на выбор негосударственного пенсионного фонда.

Система персонифицированного учета должна предусматривать регулярную сверку накопленных пенсионных прав застрахованных лиц и суммы пенсионных накоплений. Предварительным условием для выбора оптимального варианта организации учета пенсионных накоплений является проведение независимого аудита ПФР».

Национальная ассоциация негосударственных пенсионных фондов не считает данные предложения законченной программой. Они могут стать

предметом для общественных дискуссий. Ассоциация готова к их обсуждению со всеми заинтересованными сторонам.