



Об утверждении Концепции реформирования системы пенсионного обеспечения в Республике Казахстан

Постановление Правительства Республики Казахстан от 12 мая 1997 г. N 819

Правительство Республики Казахстан постановляет:

Утвердить прилагаемую Концепцию реформирования системы пенсионного обеспечения в Республике Казахстан.

Премьер-Министр
Республики Казахстан

Утверждена

постановлением Правительства
Республики Казахстан
от 12 мая 1997 г. N 819

Концепция
реформирования системы пенсионного
обеспечения в Республике Казахстан

1. Введение

Проблема материального обеспечения достойной старости актуальна для всех стран мира, в том числе и для экономически благополучных. Это обусловлено естественным увеличением доли престарелых граждан в общей численности населения вследствие эволюции социальных и экономических взаимоотношений государства и гражданина,

работодателя и работника, родителей и детей.

Существующая в Казахстане система пенсионного обеспечения, основанная на принципе солидарности поколений, практически исчерпала свои возможности. Кризис финансового положения Пенсионного фонда требует радикальных изменений и безотлагательного проведения реформы системы пенсионного обеспечения.

Предлагаемая Концепция определяет основные стратегические направления пенсионной реформы.

2. Современное состояние пенсионного обеспечения

Действующая система пенсионного обеспечения основана на выплатах пенсий состоявшимся пенсионерам за счет обязательных пенсионных взносов работающих.

Ключевыми характеристиками действующей пенсионной системы являются:

- государственная монополия на пенсионное обеспечение;
- обезличенность обязательных пенсионных взносов ввиду отсутствия личной ответственности граждан за собственное материальное обеспечение в старости;
- перераспределение пенсионных средств внутри системы.

Такая система была эффективна в условиях плановой директивной экономики, практически полной занятости трудоспособного населения, тотального контроля со стороны государственного аппарата и сложившегося соотношения пенсионеров и работающих граждан. Поэтому пенсионная система обеспечивала относительно высокий уровень пенсий - их размер зависел от заработной платы, полученной в последние годы работы, трудового стажа и возраста, а большое количество льгот делало выход на пенсию привлекательным.

Изменение экономической ситуации привело к нарушению функционирования сложившейся пенсионной системы.

Пенсионная система, с одной стороны, стала не способной обеспечить минимальные потребности большинства пенсионеров, а с другой, стала обременительной для экономики.

Четко обозначились принципиальные недостатки действующей системы пенсионного обеспечения:

1. Отсутствие прямой связи между размерами взносов и размерами выплат пенсий. Взносы в пенсионный фонд осуществляются обезличенно, но каждый работник имеет право на получение пенсии независимо от того, регулярно и полно ли его работодатель перечисляет взносы в пенсионный фонд. Государство, со своей стороны, должно выполнять пенсионные обязательства перед гражданином, работодатель которого уклоняется от обязательных взносов в государственный Пенсионный фонд.

2. Высокая ставка пенсионных взносов увеличивает издержки производства. Взнос

в размере 25,5% к заработной плате, перечисляемый в настоящее время в пенсионный фонд, обременителен для экономики. Дальнейшее увеличение ставки взноса для покрытия значительных и постоянно растущих расходов на поддержание уровня жизни пенсионеров в условиях инфляции приведет к еще большему уклонению работодателей от обязательных взносов в государственный Пенсионный фонд.

3. Низкий уровень собираемости пенсионных взносов обусловлен как общеэкономическими причинами, так и отсутствием должного механизма контроля за поступлением страховых взносов и незаинтересованностью работников в поддержке государственного пенсионного обеспечения.

4. Большое число льгот при назначении пенсий создает значительную нагрузку на государственный Пенсионный фонд. Действующее законодательство предоставляет право значительному числу людей раньше выходить на пенсию и получать льготные пенсии, размер которых в отдельных случаях выше пенсий по возрасту. В результате работники одних отраслей платят взносы для выплаты пенсий работающим в привилегированных отраслях, из-за чего нарушается принцип социальной справедливости.

5. Отсутствие персонального учета пенсионных взносов работников не создает стимулов к увеличению отчислений и аккумулированию средств на личных счетах граждан, а также к осуществлению контроля за взносами работодателей.

6. Неэффективная система управления пенсионным обеспечением, рассредоточенность функций сбора и расходования пенсионных средств по разным организационным структурам способствует нецелевому их использованию и влечет серьезные финансовые потери.

Выплата пенсий гражданам, пенсионное обеспечение которых осуществляется в соответствии с Законом Республики Казахстан Z931100_ "О пенсионном обеспечении военнослужащих, лиц начальствующего и рядового состава органов внутренних дел и их семей", учитывая их особенности, производится за счет средств республиканского бюджета.

Сохранение действующей пенсионной системы неизбежно ведет к обострению ее кризиса и затягивающимся задержкам выплат пенсий. Поэтому действующая пенсионная система в правовом, экономическом и социальном отношениях нуждается в принципиальных изменениях. Реформирование системы пенсионного обеспечения может способствовать развитию экономики государства, от состояния которой зависит улучшение материального обеспечения всех пенсионеров.

3. Основные принципы и направления пенсионной реформы

Основным принципом проведения реформы должен стать переход от принципа солидарности поколений к принципу персональных пенсионных сбережений.

Другими принципами являются:

- государственное регулирование пенсионной системы;
- обеспечение гражданам права выбора осуществления пенсионных накоплений в накопительных государственном или негосударственных пенсионных фондах;
- прямые государственные гарантии по обеспечению установленной минимальной пенсии для граждан, продолжительность участия которых в формировании пенсионных фондов составляет не менее трудового стажа, дающего право выхода на пенсию по возрасту;
- разграничение пенсий и других форм социального обеспечения;
- обязательность участия каждого гражданина трудоспособного возраста в формировании пенсионных накоплений, за исключением военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел и Государственного следственного комитета, на которых в настоящее время распространяется действие Закона Республики Казахстан "О пенсионном обеспечении военнослужащих, лиц начальствующего и рядового состава органов внутренних дел и их семей" и имеющих выслугу на момент начала реформы более 10 лет;
- личная ответственность трудоспособных граждан за свое пенсионное обеспечение в старости;
- эффективность инвестирования в сочетании с безопасностью пенсионных сбережений;
- обеспечение права наследования граждан на накопления в государственном и негосударственных накопительных пенсионных фондах;
- право каждого гражданина на дополнительное добровольное пенсионное обеспечение;
- вклад в экономику через инвестирование пенсионных сбережений граждан.

В переходный период, наличие которого обусловлено необходимостью реализации прав состоявшихся пенсионеров на получение пенсий, а также обязательствами государства перед гражданами, имевшими трудовой стаж до начала пенсионной реформы, состоявшимся пенсионерам государством гарантируется сохранение получаемого размера пенсий из Государственного центра по выплатам пенсий, а также их индексация с учетом роста потребительских цен.

Размер пенсионных выплат из Государственного центра по выплатам пенсий гражданам, вышедшим на пенсию после начала пенсионной реформы, будет зависеть от трудового стажа на момент начала пенсионной реформы. При этом граждане предпенсионного возраста, не успевающие по объективным причинам сформировать достаточные пенсионные накопления в накопительных пенсионных фондах, не будут ущемлены в правах за счет сохранения двадцатилетнего стажа для женщин и двадцатипятилетнего стажа для мужчин, имевшегося на 1 января 1998 года, дающего право на получение полной пенсии из Государственного центра по выплатам пенсий.

Пенсия, выплачиваемая за счет накоплений граждан (включая военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел и Государственного следственного комитета, имеющих выслугу менее 10 лет на момент начала реформы и вновь поступивших на службу после ее начала) в накопительных пенсионных фондах за счет обязательных взносов, в перспективе станет основной в пенсионном обеспечении. Принципиальное отличие этой пенсии в том, что каждый работающий сам определяет размер своей будущей пенсии. Величина пенсии будет полностью зависеть от продолжительности и размера пенсионных взносов конкретного лица, а также дополнительных начислений (дивидендов) от инвестирования пенсионных активов. Эта пенсия основана на принципах персонификации, что исключает какие-либо привилегии (льготы) отдельным категориям граждан.

Дополнительная пенсия может формироваться за счет добровольных взносов граждан в свою пользу или в пользу третьих лиц, а также работодателей в негосударственные накопительные пенсионные фонды.

Снижение реальной заработной платы граждан на сумму их обязательных пенсионных взносов будет исключено в результате повышения начисленной заработной платы за счет уменьшения отчислений работодателей в фонды социального страхования и соответствующих изменений в учете.

Началу реформирования пенсионной системы должно предшествовать полное погашение задолженности по пенсиям. Кроме того, на старте реформы будут приняты меры, стабилизирующие ситуацию с пенсионным обеспечением из Государственного центра по выплатам пенсий и создающие предпосылки для возникновения новой системы пенсионного обеспечения:

- будет пересмотрена политика предоставления пенсионных льгот, имея в виду их частичное сохранение только для военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел и Государственного следственного комитета;
- будет упрощен порядок исчисления трудового стажа и расчета пенсионных выплат из Государственного центра по выплатам пенсий;
- обязательства по выплатам социальных пенсий, пенсий по инвалидности и пенсий в случае потери кормильца будут перенесены на государственный бюджет, а в дальнейшем и на систему обязательного социального страхования работников работодателями. При этом размер выплачиваемых вместо пенсий государственных социальных пособий будет сохранен;
- будет введен персонифицированный учет пенсионных взносов и накоплений граждан на основе автоматизированных систем накопительных пенсионных фондов;
- предельный возраст выхода на пенсию мужчин и женщин будет постепенно, в период до 2016 года, повышен и выровнен;
- будут обеспечены регулирование и контроль со стороны государства за деятельностью накопительных пенсионных фондов и компаний по управлению

пенсионными активами, созданы условия для функционирования страховых компаний для обеспечения страхования риска превышения пенсионных выплат над суммой пенсионных накоплений.

4. Организационная структура системы пенсионного обеспечения

Государственный центр по выплатам пенсий будет обслуживать всех состоявшихся к началу реформы пенсионеров, а также граждан, имевших трудовой стаж на начало реформы.

Основная сфера деятельности Государственного накопительного пенсионного фонда и негосударственных пенсионных фондов - пенсии, ресурсы которых будут формироваться за счет обязательных страховых взносов работников, из расчета 10% от трудовых доходов, определенных для исчисления взносов. Такие взносы будут перечисляться в Государственный накопительный пенсионный фонд или в любой негосударственный накопительный пенсионный фонд по выбору граждан.

Обязательные пенсионные взносы в накопительные пенсионные фонды военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел и Государственного следственного комитета, имеющих выслугу на момент начала реформы менее 10 лет, а в дальнейшем - за каждого вновь поступающего на службу, производятся за счет средств государственного бюджета по ставке 20% от размера довольствия, принимаемого для расчета взносов.

Дополнительные пенсии будут формироваться в негосударственных накопительных пенсионных фондах за счет добровольных взносов работников и/или их работодателей.

Деятельность Государственного накопительного пенсионного фонда будет строиться на принципах прозрачности и надежности, операционной эффективности.

Негосударственные пенсионные фонды по принципу формирования делятся на:

- открытые фонды, осуществляющие формирование пенсионных накоплений из обязательных и добровольных взносов граждан независимо от их места работы и жительства;

- корпоративные фонды, создаваемые отдельными предприятиями и

формирующие пенсионные накопления из обязательных и добровольных взносов работников данных предприятий.

Основные принципы деятельности негосударственных пенсионных фондов:

- частное управление фондами и возможность свободного выбора

фонда вкладчиками;

- простота, прозрачность и надежность;
- строгое регулирование и надежный надзор со стороны

уполномоченных государственных органов:

- операционная эффективность;
- периодическое (конфиденциальное) предоставление гражданам информации (выписок) о размере их пенсионных накоплений;
- управление активами фондов через компании по управлению пенсионными активами.

5. Формирование финансовых ресурсов государственного центра по выплатам пенсий на переходный период

Реорганизация действующего Пенсионного фонда Республики Казахстан, функционирующего по системе выплат пенсий из текущих поступлений пенсионных взносов, и преобразование его в Государственный центр по выплатам пенсий со статусом юридического лица производится, исходя из целей и задач пенсионной реформы. При этом состоявшимся пенсионерам гарантируется сохранение получаемого размера пенсий, а также их индексации с учетом роста потребительских цен. Размер пенсий из Государственного центра по выплатам пенсий будущим пенсионерам зависит от трудового стажа на момент начала пенсионной реформы.

Источниками формирования ресурсов Государственного центра по выплатам пенсий являются:

- обязательные пенсионные взносы юридических лиц, а также физических лиц, занимающихся предпринимательской и иной деятельностью без образования юридического лица;
- трансферты из республиканского бюджета.

Принимая во внимание цель реформы, заключающуюся в переходе от системы, основанной на принципе "солидарности поколений" к накопительной пенсионной системе, обязательства предприятий по участию в формировании ресурсов Государственного центра по выплатам пенсий устанавливаются на ограниченный период времени и в дальнейшем прекращаются. Ставка обязательных взносов в Государственный центр по выплатам пенсий устанавливается на момент начала реформы в размере 15% от фонда оплаты труда, с постепенным его уменьшением до нуля в течение 15 лет.

Необходимость выполнения государством обязательств перед состоявшимися пенсионерами и вышедшими на пенсию после начала реформы требует установления жестких мер по обеспечению обязательных отчислений хозяйствующих субъектов в Государственный центр по выплатам пенсий, которые возлагаются на налоговые службы.

Сбалансированность доходов и расходов Государственного центра по выплатам пенсий обеспечивается за счет трансфертов из республиканского бюджета, с закреплением на эти цели доходов типа "роялти" от эксплуатации природных ресурсов, использования или продажи государственной собственности, то есть доходов от источников, созданных во многом трудом старшего поколения.

6. Государственное регулирование накопительной пенсионной системы

Государственный накопительный пенсионный фонд - организация, производящая пенсионные выплаты из пенсионных накоплений граждан, сформированных за счет обязательных пенсионных взносов и инвестиционного дохода. Государственный накопительный пенсионный фонд осуществляет инвестиционную деятельность самостоятельно, без участия компании по управлению пенсионными активами, и инвестирует только в государственные ценные бумаги, депозиты государственных банков, ценные бумаги международных финансовых организаций.

В целях защиты интересов вкладчиков и получателей пенсий регулирование деятельности накопительных пенсионных фондов должно предусматривать:

- жесткий контроль за деятельностью накопительных пенсионных фондов, банков-кастодианов и компаний по управлению пенсионными активами;
- исключение возможности нецелевого использования пенсионных накоплений накопительными пенсионными фондами посредством ограничения их полномочий по распоряжению активами, минуя контроль банка-кастодиана, а для негосударственных пенсионных фондов - без участия компании по управлению пенсионными активами;
- обеспечение сохранности пенсионных накоплений посредством инвестирования их в активы по ограниченному перечню, исходя из их надежности;
- исключение обесценения пенсионных накоплений в результате инфляции за счет создания условий для инвестирования их в активы, включая государственные ценные бумаги Республики Казахстан, обеспечивающие реальную доходность;
- публичность и прозрачность информации финансового состояния накопительных пенсионных фондов и компаний по управлению пенсионными активами;
- введение ограничений на структуру инвестиционного портфеля и диверсификацию вложений пенсионных активов;
- внешний аудит, оценку активов и состояния баланса накопительных пенсионных

фондов и компаний по управлению пенсионными активами;

- введение механизмов резервирования и страхования средств для защиты от возможных банкротств негосударственных пенсионных фондов в период деятельности;

- обеспечение возможности свободного перевода вкладчиком пенсионных накоплений из одного фонда в другой, включая Государственный накопительный пенсионный фонд;

- обеспечение возможности перевода пенсионных активов фондом из одного банка-кастодиана в другой по его выбору, а также в случае банкротства кастодиана. При этом, пенсионные активы при ликвидации банка-кастодиана возвращаются в первую очередь;

- развитие конкуренции между накопительными пенсионными фондами;

- запрет на осуществление деятельности по пенсионному обеспечению граждан всем хозяйствующим субъектам, кроме накопительных пенсионных фондов.

К компаниям по управлению пенсионными активами будут предъявляться следующие требования:

- надежность и рентабельность;

- диверсификация рисков;

- строгое регулирование и контроль со стороны соответствующего надзорного органа;

- предельные ограничения на маркетинговые и административные расходы.

Регулирование деятельности накопительных пенсионных фондов, а также компаний по управлению пенсионными активами будет осуществляться уполномоченными государственными органами.

7. Система учета и налогообложения пенсионных взносов и выплат

Система бухгалтерского учета накопительных пенсионных фондов должна строиться на основе общих принципов и правил учета.

Персонифицированный учет отражает отдельно пенсионные взносы, инвестиционный доход и выплаты. Информация, хранящаяся на персонифицированном счете, является конфиденциальной.

Для реализации этой задачи Концепция предусматривает разработку и внедрение соответствующей информационной системы.

Новая пенсионная система предусматривает:

- освобождение от налогообложения взносов юридических (до установленного предела) и физических лиц в государственный и негосударственные пенсионные фонды;

- освобождение от налогообложения инвестиционного дохода Государственного и негосударственных накопительных пенсионных фондов;
- обложение подоходным налогом пенсионных выплат из Государственного и негосударственных накопительных пенсионных фондов.

8. Заключение

Реформа системы пенсионного обеспечения может быть осуществлена при доведении до широких слоев населения ее цели, а также возникающих при этом проблем.

В подготовительный период будет разработан и принят весь комплекс правовых и нормативных актов, поддерживающих новую пенсионную систему и защищающих интересы граждан.

Создание новой пенсионной системы, адекватной рыночной экономике, является неотложной задачей реальной защиты населения в новых экономических условиях. В то же время реализация этой задачи возможна при условии проведения реформы всей системы социальной защиты. Проект соответствующих изменений законодательства готовится Правительством.