### Предложения РСПП по развитию системы обязательного страхования социальных рисков в увязке с реформой единого социального налога и мерах по совершенствованию пенсионной системы в Российской Федерации(направлены Координатору РТК, Заместителю Председателя Правительства Российской Федерации Жукову А.Д.)(декабрь 2008)

**1. Реформирование ЕСН.**

Сторона общероссийских объединений работодателей РТК поддерживает предложение Правительства РФ осуществить замену единого социального налога (ЕСН) страховыми взносами на обязательное социальное страхование. Переход от налогового к страховому принципу формирования доходов системы обязательного социального страхования и упразднение ЕСН является назревшим и обоснованным. В то же время Правительством РФ предлагается фактически сохранить распределительную пенсионную систему, а также нестраховые выплаты в системе обязательного социального страхования. Предложенные меры по развитию системы обязательного социального страхования и совершенствованию пенсионной системы приведут к простому увеличению нагрузки на работодателя без соответствующего повышения эффективности и уровня социальной защищенности работников в сфере труда.

Суммарная ставка тарифов страховых взносов в размере 34% фонда заработной платы, как предлагает Правительство РФ, является чрезмерно высокой, особенно на фоне разрастания кризиса. Введение тарифа страхового взноса на таком уровне приведет к значительному увеличению нагрузки на фонд заработной платы (ФЗП) организаций. В значительной степени это коснется организаций, перешедших на упрощенную систему налогообложения или использующих специальные налоговые режимы.

Кроме того, при определении размера тарифа страховых взносов необходимо учитывать, что за 9 месяцев 2008 года доля убыточных организаций в общем их числе в среднем по России составила около 30%. По отдельным видам экономической деятельности доля убыточных организаций значительно превышает среднее значение по России (например, организаций, производящих и распределяющих электроэнергию, газ и воду – 52,3%; организаций сухопутного транспорта (за исключением железнодорожного) - 50,8%). В условиях финансово-экономической нестабильности доля таких организаций будет увеличиваться и повышение расходов на персонал для них будет критическим.

Меры, предлагаемые Правительством РФ по компенсации работодателям увеличения нагрузки, связанной с введением страховых взносов, условно восполнят только её третью часть. По оценке экспертов, за счет снижения ставки и порядка расчета по налогу на прибыль компании уже в 2009 году оставят в своём распоряжении более 400 млрд. руб. и 100 млрд. руб. амортизационной премии, а по оценке Минздравсоцравития России введение страховых взносов увеличит расходы организаций на 1,4 трлн. руб. При этом, учитывая различную природу ЕСН и других налогов, выгоду от реализации предлагаемых Правительством РФ мер получат не все организации, в то время как страховые взносы вынуждены будут платить все работодатели. Меры, компенсирующие работодателям рост расходов, связанных с повышением тарифа страховых взносов, должны предусматривать набор инструментов, которые в результате их применения позволят получить суммарный компенсационный эффект всем работодателям.

Кроме того, в целях минимизации влияния последствий мирового финансового кризиса на российскую экономику необходимо ввести трёхлетний мораторий на принятие законов, ухудшающих финансовое положение организаций (включая рост налоговой нагрузки в рамках реформирования ЕСН), без адекватной компенсации такого роста.

В течение этого периода необходимо продолжить работу по созданию системы реального обязательного страхования социальных рисков.

Сторона общероссийских объединений работодателей РТК считает, что система обязательного страхования социальных рисков должна основываться на фундаментальных страховых принципах:

 - разграничение социального страхования работающего населения и социального обеспечения граждан;

 - страхование утраты работником заработка при наступлении страхового случая;

 - формирование финансовой системы обязательного страхования социальных рисков за счет страховых взносов, установление размеров страховых тарифов на базе актуарных расчетов;

 - участие в формировании финансовой системы обязательного социального страхования работодателей и работников, а при необходимости и государства;

 - зависимость размеров пособий по страхованию от размеров платежей на обязательное социальное страхование;

 - финансовая автономия системы обязательного социального страхования.

В случае принятия предложений Правительства РФ о размере тарифов страховых взносов средства, сформированные за счет взимания страховых взносов в предлагаемом размере, должны:

- во-первых, быть направлены только на финансирование страховых выплат, связанных с утратой заработка;

- во-вторых, полностью обеспечивать финансирование всех видов обязательного страхования социальных рисков работников (включая обязательные пенсионное, социальное и медицинское страхование, обязательное страхование от безработицы).

**2. Реформирование системы обязательного страхования социальных рисков**

Сторона общероссийских объединений работодателей РТК поддерживает предложения Правительства РФ, предусматривающие: более тесную увязку размеров пособий по страхованию с уровнем утраченного заработка; отказ от использования единого социального налога (ЕСН), как источника финансирования системы обязательного социального страхования, и введение на эти цели страховых взносов; исключение из системы нестраховых пособий и выплат (пособий и выплат социального характера, а также в отношении не застрахованных граждан).

Однако в предложенных материалах предусмотрено:

- сохранить финансирование за счет страховых взносов пособий и выплат, носящих характер социальной помощи и не связанных с утратой заработка;

- сохранить в среднесрочной перспективе статус и организацию управления внебюджетными фондами;

- не вводить уплату страховых взносов работниками.

По мнению работодателей, система должна быть очищена от всех выплат и пособий нестрахового характера, для них должны быть определены отличные от страховых взносов источники финансирования.

Социальные партнеры должны иметь равные права по управлению системой и финансами социального страхования работников. Учитывая, что изменения, предлагаемые Правительством РФ, вводятся с 2010 года, необходимо с этого же года ввести новый механизм управления конкретными видами обязательного социальных страхования, предполагающий реальное участие работодателей и представителей работников в установлении размеров пособий и тарифа страхового взноса на конкретные виды обязательного социального страхования.

В формировании финансовых ресурсов системы в перспективе должны участвовать работодатели и работники. При этом срок введения страховых взносов работников должен быть установлен законодательством одновременно с внесением предлагаемых изменений и дополнений.

**2.1. Реформирование системы обязательного пенсионного страхования.**

Предлагаемое Правительством РФ увеличение с 2010 года объёмов отчислений работодателей на цели пенсионного страхования не означает заметного прироста пенсий в будущем.

Перевод базовой части трудовой пенсии в систему обязательного пенсионного страхования и увязка её размера только со страховым стажем, а не объёмом перечисленных взносов, противоречит базовому принципу страхования - эквивалентности страховых выплат и страховых взносов, предоставляет преимущества лицам, имеющим более длительный страховой стаж, а не больший объём накопленных средств.

Планируемые изменения в системе персонифицированного учета не устраняют полностью имеющиеся недостатки, нарушающие права застрахованных граждан.

Проблема повышения пенсионных прав нынешних пенсионеров решается фискальными методами за счет работающих, а сохранение значительного объема распределительной составляющей в пенсионной системе уже в скором будущем вновь приведет к обострению проблемы пенсионного обеспечения будущих пенсионеров.

Базовую часть трудовой пенсии как минимальную гарантию государства необходимо вывести из системы обязательного пенсионного страхования, не связывать её со стажем и в качестве источника финансирования определить для неё федеральный бюджет. Использовать финансовые средства, высвобожденные в результате реализации данного предложения, либо для снижения тарифа страховых взносов, либо для повышения размеров страховой и накопительной частей трудовой пенсии и создания страховых резервов.

Пенсионные права в системе пенсионного страхования (страховая и накопительная части трудовой пенсии) должны формироваться за счет всего тарифа страховых взносов работодателей на цели обязательного пенсионного страхования и полностью учитываться на персональных счетах застрахованных граждан.

В случае, если будет принято предложение о финансировании базовой части трудовой пенсии за счет страховых взносов, то нельзя согласиться с тем, что её размер в дальнейшем не будет пересматриваться у работающих пенсионеров. Необходимо обеспечить возможность пересмотра базовой части трудовой пенсии в зависимости от роста страхового стажа.

Кроме того, в целях более полного учета сформированного пенсионного капитала застрахованного гражданина необходимо отказаться от заявительного характера перерасчета страховой части трудовой пенсии работающих пенсионеров.

Правительство РФ отмечает наличие в системе обязательного пенсионного страхования солидарных обязательств, целевой источник финансирования которых отсутствует (страховая часть трудовой пенсии по инвалидности до достижения застрахованным лицом общеустановленного пенсионного возраста, выплата досрочно назначенной пенсии по старости до достижения застрахованным лицом общеустановленного пенсионного возраста, выплата страховой части трудовой пенсии в части, определяемой начисленными, но своевременно неуплаченными страховыми взносами).

По нашему мнению, указанные выплаты должны финансироваться из 2‑х источников - средств социального страхования для покрытия периодов, в целях финансирования которых осуществляется пенсионное страхование, и федерального бюджета для покрытия иных периодов. При этом необходимо законодательно определить механизм их использования.

Так, например, выплата страховой части трудовой пенсии в части, определяемой начисленными, но своевременно не уплаченными страховыми взносами, должна осуществляться за счет средств федерального бюджета. Одновременно органы, ответственные за сбор страховых взносов, должны проводить в установленном порядке работу по взысканию неуплаченных страховых взносов с плательщиков страховых взносов и возмещать эти расходы федеральному бюджету.

**2.2. Реформирование системы обязательного социального страхования.**

В системе обязательного социального страхования предполагается осуществить более полную увязку размеров пособий, связанных с временной утратой заработка, с величиной заработка, с которого взимаются платежи на обязательное социальное страхование, изменение источников финансирования некоторых нестраховых пособий и выплат, пособий и выплат незастрахованным гражданам, осуществляемых сегодня за счет средств страхования.

Исходя из необходимости построения системы на основе принципа возмещения утраченного заработка при наступлении страховых случаев, необходимо вывести из системы все виды пособий и выплат, носящих характер социальной помощи, и для их финансирования определить источники, отличные от страховых взносов.

В связи с этим следует поддержать предлагаемый перевод на финансирование за счет средств налоговой системы оплату путевок на санаторно-курортное лечение, оплату четырёх дополнительных дней в связи с уходом за детьми-инвалидами, оздоровление детей, а также выплату неработающим гражданам следующих пособий: по беременности и родам, при рождении ребенка, по уходу за ребенком до достижения им возраста 1,5 лет.

Однако в системе обязательного социального страхования сохраняется финансирование за счет средств страхования пособий и выплат застрахованным гражданам, носящих характер социальной помощи. К ним относятся:

1) Единовременное пособие женщинам, вставшим на учет в медицинские учреждения в ранние сроки беременности.

Следует отметить очевидный анахронизм единовременного пособия женщинам, вставшим на учет в медицинские учреждения в ранние сроки беременности. Значительно большее воздействие, стимулирующее женщин к постановке на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности, оказывают родовые сертификаты, выдаваемые им в период беременности.

2) Единовременное пособие при рождении ребенка.

Источником финансирования указанных пособий должны быть средства федерального бюджета.

В действующем законодательстве для граждан, поступивших на работу до 1 января 2007 года, сохранено право на получение пособия по временной нетрудоспособности в повышенном размере, чем установлено законодательством в зависимости от страхового стажа, за счет средств социального страхования (льготы, имеющие характер социальной помощи в зависимости от места жительства, семейного положения, работы в настоящее время и в прошлом у определенных категорий работодателей, выполнения государственных функций и т.п.).

Учитывая нестраховой характер указанных льгот, финансирование пособий по временной нетрудоспособности сверх размера, установленного в зависимости от страхового стажа, должно осуществляться за счет источников, отличных от страховых взносов, а размер пособий по временной нетрудоспособности определяться в зависимости от страхового стажа по единому алгоритму для всех категорий работников. Объемы финансовых средств на финансирование указанных льгот должны быть предусмотрены в федеральном бюджете.

Сторона общероссийских объединения работодателей РТК не поддерживает сохранение нормы, предусматривающей оплату работодателями первых двух дней временной нетрудоспособности за счет собственных средств. Одним из аргументов введения указанной нормы было снижение налоговой нагрузки на ФЗП при снижении размера тарифа ЕСН. Возложение на работодателей функций оплаты пособий по временной нетрудоспособности за первые два дня представляет собой скрытую форму дополнительного увеличения нагрузки на фонд заработной платы, косвенный рост и так возрастающих страховых взносов.

Таким образом, необходимо обеспечить финансирование пособия по временной нетрудоспособности с первого дня за счет средств страховых взносов.

**2.3. Реформирование других видов системы обязательного страхования работников**

Сторона общероссийских объединений работодателей РТК считает целесообразным рассмотреть вопрос реформирования либо модернизации других видов обязательного страхования:

- обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;

- обязательного медицинского страхования;

- обязательного страхования на случай безработицы.