

© 2012 г.

Владимир Назаров

кандидат экономических наук

зав. лабораторией бюджетного федерализма

Института экономической политики им. Е.Т. Гайдара

(e-mail: nazarov@iet.ru)

КЛЮЧЕВЫЕ РАЗВИЛКИ ПЕНСИОННОЙ РЕФОРМЫ

В статье обсуждаются недостатки существующей парадигмы государственного пенсионного обеспечения. Показано, что в постиндустриальном обществе традиционная распределительная пенсионная система, основанная на принципах социального страхования утраченного заработка, должна быть заменена на добровольные сбережения, инвестиции в человеческий капитал и государственную программу борьбы с бедностью. Даны рекомендации по организации переходного периода, в котором для каждого поколения будет найден свой баланс между выгодами и обязательствами перед пенсионной системой.

Ключевые слова: пенсионная система, постиндустриальное общество, возраст выхода на пенсию, борьба с бедностью.

Проблемное поле

Расходы российской бюджетной системы на пенсионное обеспечение при более молодом населении составляют около 8,6% ВВП¹ по сравнению с 7,1% ВВП в среднем по ОЭСР². Менее половины пенсионных выплат финансируется из страховых взносов, остальное – за счет средств федерального бюджета³. Таким образом, отечественная пенсионная система сильно зависит от возможностей федерального бюджета финансировать ее: снижение цен на нефть представляет реальную угрозу благополучию российских пенсионеров в среднесрочной перспективе.

Практически полностью исчерпан потенциал повышения тарифов на обязательное пенсионное страхование. Уровень тарифов даже после их снижения в 2012 г. достаточно высокий – 22% по сравнению с 16,8% в

¹ По данным Пенсионного фонда России, расходы на выплату пенсий составили 8,2% - в 2010 г. и 7,5% ВВП в 2011 г. – см. отчет Пенсионного фонда за 2010 и 2011 гг. К этой сумме необходимо добавить расходы федерального бюджета на пенсии военнослужащим, работникам правоохранительных органов и судьям, которые составляют около 0,7-0,8% ВВП.

² См. оценку расходов на пенсионное обеспечение на 2010 г. в странах ОЭСР - http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SOCX_REF#.

³ См. отчет Пенсионного фонда за 2010 и 2011 гг.

среднем по ОЭСР. Это негативно влияет на экономический рост, ограничивая развитие несырьевых секторов экономики, которые в наибольшей степени страдают от увеличения страхового тарифа, препятствует диверсификации экономики и выводу заработной платы из «тени»¹.

Неблагоприятное сочетание дефицита пенсионной системы и высокого уровня обложения страховыми взносами объясняется соотношением численности получателей пенсий и работников, с заработной платы которых уплачивают взносы. Из-за низких требований к стажу, необходимому для получения трудовой пенсии, широкого распространения неформальной занятости, низкого пенсионного возраста, досрочного выхода на пенсию почти 30% работников это соотношение составляет примерно 1:1,3, хотя для распределительной пенсионной системы критическое соотношение – 1:2. В дальнейшем при инерционном сценарии ситуация будет только ухудшаться из-за старения населения, обусловленного ростом продолжительности жизни. Из представленных на *рис. 1* данных видно, что к началу 30-х годов численность граждан, с заработной платы которых взимаются страховые взносы, и численность получателей трудовой пенсии по старости практически сравниваются.

Отметим, что уровень пенсионного обеспечения в России зачастую некорректно сравнивают с международными нормами. Так, Международная организация труда (МОТ) рекомендует поддерживать минимальное соотношение пенсии и заработной платы на уровне 40%. Однако прямо сопоставлять среднюю заработную плату и среднюю пенсию некорректно. Во-первых, в Конвенции речь идет о коэффициенте замещения 40% для типичного получателя пенсии с женой, находящейся на иждивении². Во-вторых, не учитывается тот факт, что в России с заработной платы взимается подоходный налог, а с пенсии (в отличие от большинства стран ОЭСР) – нет³. В-третьих, в развитых странах пенсию сопоставляют не со средним заработком по стране, а с заработком конкретного работника, или медианный индивидуальный доход от пенсий пенсионеров в возрасте 65–74 лет сравнивают с медианным индивидуальным трудовым доходом лиц в возрасте 50–59 лет (соотношение медианной пенсии и медианной заработной платы, как правило, больше средних значений, поскольку

¹ См. подробнее: Назаров В., Синельников-Мурылев С. О стратегии совершенствования российской пенсионной системы // Экономическая политика. № 3. 2009. С. 150–177.

² C102 Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952, Article 1 and Schedule to part XI. www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm.

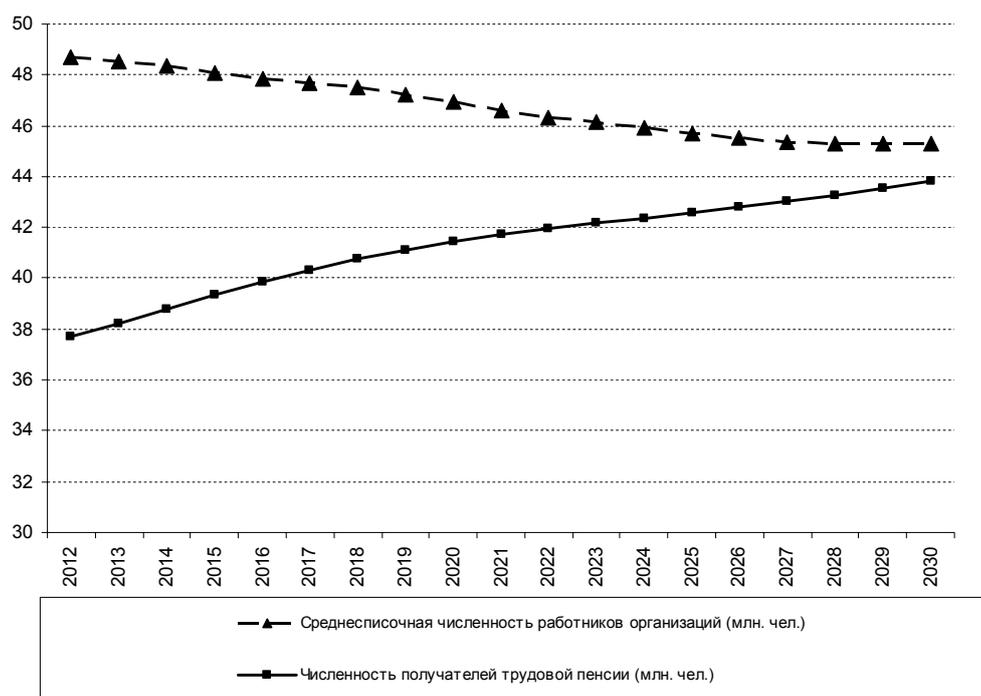
³ Zee H. H. (2005). Personal Income Tax Reform: Concepts, Issues and Comparative Country Developments // IMF Working Paper. No 05/87.

http://didattica.unibocconi.it/mypage/upload/49019_20100527_025016_WP0587.PDF.

дифференциация пенсий, как правило, ниже, чем заработной платы)¹. В-четвертых, значительная часть доходов пенсионеров в России формально не относится к пенсионным выплатам. Пенсионеры зачастую продолжают работать, получают государственные выплаты, отличные от пенсии, например, ежемесячную денежную выплату. Вместе с тем по объективным демографическим причинам статистическое соотношение средней пенсии и средней заработной платы в России в среднесрочной перспективе будет быстро ухудшаться, в результате получают поддержку популистские лозунги в пользу более быстрого повышения пенсий, чем предусмотрено действующим законодательством.

Рисунок 1

Прогноз численности работников организаций и численности получателей трудовых пенсий



Источник: Росстат России, расчеты ИЭП им. Е.Т. Гайдара.

¹ Минимальный коэффициент замещения, указанный в конвенции МОТ № 102 и равный 40%, рассчитывается как соотношение суммы всех выплачиваемых социальных, в том числе семейных, пособий и суммы заработной платы обычного взрослого рабочего (мужчины) (см.: C102 Social Security (Minimum Standards) Convention, 1952, Articles 65–66. www.ilo.org/ilolex/english/convdisp1.htm).

В связи с этим принятие решения о пенсионной реформе не терпит отлагательства. К началу 2020-х годов пенсионеры составят 40% числа граждан, имеющих право голоса. С учетом высокого процента явки среди пенсионеров последние вместе с гражданами предпенсионного возраста образуют большинство в фактически голосующем электорате, и проводить необходимые, но непопулярные меры в этой сфере будет политически крайне сложно.

Повышение пенсионного возраста – очевидное решение?

Общепризнанным как в российском экспертном сообществе, так и за рубежом считается, что главным ответом на демографический вызов старения населения является постепенное повышение пенсионного возраста. Высокая (около трети) доля работающих пенсионеров в России свидетельствует о том, что реальной утраты трудоспособности с достижением общеустановленного (и досрочного) пенсионного возраста не происходит: наиболее резко масштабы занятости пенсионеров падают лишь после достижения женщинами 60 лет, а мужчинами 65 лет.

Сохранение нынешних границ пенсионного возраста де-факто означает существенное сокращение трудовой жизни. В момент установления пенсионного возраста средняя продолжительность периода занятости составляла 45 лет для мужчин и 40 для женщин. А в настоящий момент в связи с расширением периода получения образования и распространением досрочного выхода на пенсию она снизилась до 33 лет для мужчин и 30 лет для женщин.

Традиционно предложение о повышении пенсионного возраста вызывает *следующие возражения*:

- **Низкая продолжительность жизни, особенно у мужчин.** Ожидаемая продолжительность жизни мужчин составляет 61,8 лет за счет младенческой смертности и высокой смертности в возрасте 40–60 лет. Однако, во-первых, умершие во младенчестве не являются участниками пенсионной системы, а за пределами этих возрастных порогов коэффициенты дожития в России сопоставимы со многими странами мира. Во-вторых, существуют значительные резервы повышения пенсионного возраста для российских женщин, продолжительность жизни которых почти не отличается от аналогичного показателя во многих развитых странах мира. В-третьих, повышение пенсионного возраста – это очень длительный процесс, одновременно будет увеличиваться и продолжительность жизни.

- **Плохое состояние здоровья населения.** Повышение возраста назначения пенсии по старости не должно исключать основания для фактического прекращения работы и выхода на пенсию по медицинским основаниям.

• **Непринятие населением увеличения пенсионного возраста.** Во-первых, люди всегда и везде негативно относятся к ограничению своих прав, особенно права на отдых. Между тем во многих странах мира возраст выхода на пенсию все-таки был поднят. Во-вторых, чем моложе работник, тем меньше опасений он испытывает по поводу повышения пенсионного возраста. Но ведь именно эти возрастные группы, а отнюдь не «действующие» пенсионеры, должны принять на себя новые социальные обязательства в связи с постепенным (на несколько месяцев в год) повышением продолжительности трудовой жизни.

• **Трудность поиска работы** для лиц пенсионных и предпенсионных возрастов. Статистические данные свидетельствуют, что занятость в предпенсионных возрастах в последние годы растет, особенно заметно у женщин; при этом даже кризис не привел к существенному оттоку лиц предпенсионных и пенсионных возрастов с рынка труда.

Возраст 63 года до недавнего времени был стандартным возрастом выхода на пенсию в развитых странах, но в 2010–2011 гг. целый ряд стран повысил пенсионный возраст до 65–68 лет. С учетом относительно низкой продолжительности жизни в России предлагается пока ограничиться повышением пенсионного возраста до 63 лет, причем делать это постепенно: по полгода в год для женщин, для мужчин по 3 месяца в год, пока не сравняется возраст выхода на пенсию для мужчин и женщин. В результате окончательно возраст выхода на пенсию достигнет 63 лет только к 2030 г.

При этом в переходный период возможно сохранение для работника выбора: в первые три года реформ работники имеют возможность остаться в существующей системе, т.е. выйти на пенсию раньше, но иметь пенсию меньшего размера.

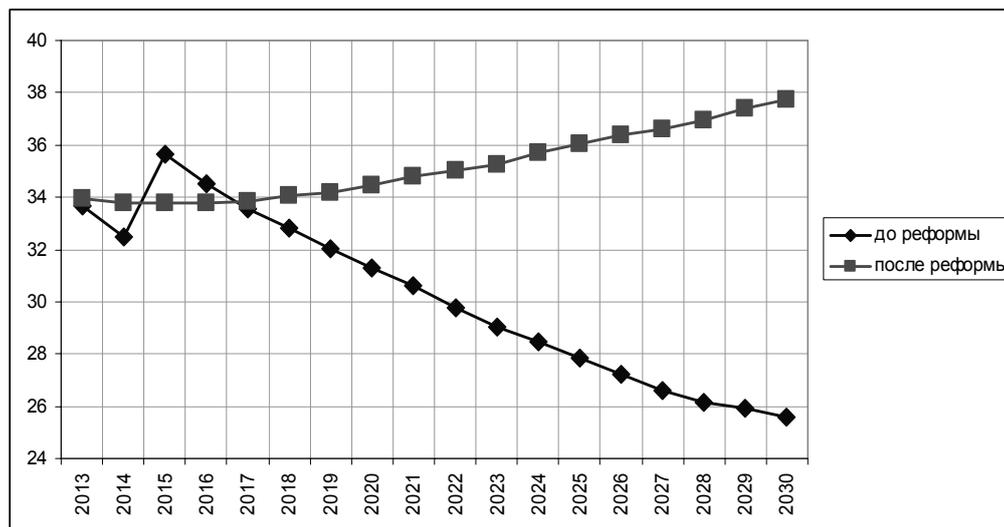
Возможны и другие, более мягкие варианты, подразумевающие на первом этапе реформы ежегодное увеличение срока выхода на пенсию на 1 месяц. В этом случае завершение перехода на пенсионный возраст 63 года отодвигается на 2035 г. (В дальнейшем можно рассмотреть возможность привязки пенсионного возраста к продолжительности жизни после выхода на пенсию.)

Еще одна тактика «мягкого перехода»: начало повышения пенсионного возраста для отдельных категорий работников, например, государственных служащих, с последующим распространением на другие. В этом случае вероятность социального напряжения снижается, поскольку «государство начинает с себя».

Эта мера до 2030 года позволит одновременно поддержать коэффициент замещения и не допустить неконтролируемого роста дефицита системы (рис. 2).

Рисунок 2

Поддержание коэффициента замещения за счет проведения параметрической реформы*



* с 2013 года повышается пенсионный возраст для мужчин на 3 мес. в год, для женщин на 6 мес. в год с тем, чтобы пенсионный возраст в 2030 году составил 64 года для обоих полов. Все ресурсы, высвободившиеся от повышения пенсионного возраста, направляются на увеличение пенсий с тем, чтобы выйти на целевой коэффициент замещения в 40% (дефицит пенсионной системы остается неизменным по сравнению с инерционным сценарием).

Источник: Росстат России, расчеты ИЭП им Е.Т. Гайдара.

Казалось бы, до 2030 года классическая пенсионная система при условии повышения пенсионного возраста и проведения ряда поддерживающих параметрических реформ будет финансируемой. Но является ли возможность финансировать какой-либо общественный институт достаточным условием для обоснования его эффективности?

Что остается за рамками дискуссии: кризис нынешней парадигмы пенсионного обеспечения

Помимо высокой фискальной цены классическая пенсионная система создает для общества дополнительные издержки:

1) *Подбиваются стимулы к труду.* Высокие взносы (как правило, для беднейших слоев населения и представителей среднего класса) приводят к смещению выбора между трудом и отдыхом (бездельем) в пользу последнего. Если в 1960 г. среди населения в возрасте 60–64 лет в Бельгии, Нидерландах, Франции работало больше 70%, то в 1990-е годы –

20%. Аналогичные тенденции характерны для США и большинства развитых стран¹.

2) *У населения возникают объективные стимулы сокращать сбережения.* За последние 30 лет в развитых странах доля сбережений домашних хозяйств в располагаемом доходе заметно снизилась. Например, в США в среднем в 1974–1979 гг. эта доля составила 9,5%, а в 1994–2000 гг. – лишь 4,1%. Рассматриваемый показатель существенно снизился в Японии – с 21,6 до 11,6% и в Германии – с 13,3 до 10,6%². Вряд ли эти изменения полностью обусловлены воздействием пенсионной системы на поведение граждан, но ряд экономистов считают, что государственная пенсионная система все-таки играет определенную роль в сокращении частных сбережений³.

3) *Снижается рождаемость.* Отрицательное воздействие пенсионной системы на рождаемость можно объяснить как «эффектом дохода», так и «эффектом замещения». «Эффект дохода» состоит в том, что высокие социальные взносы отрицательно воздействуют на уровень доходов потенциальных родителей и снижают их возможности по увеличению числа детей. «Эффект замещения» проявляется в том, что если до создания государственной пенсионной системы большое число детей было гарантией от нищеты в старости, то с появлением государственной пенсии потребность в детях в этом качестве снизилась.

Конечно, рассматриваемые связи не стоит абсолютизировать. Демографический переход произошел не из-за внедрения распределительной пенсионной системы. Однако глубина падения рождаемости может быть обусловлена, в том числе, и степенью «щедрости» распределительной пенсионной системы. Отметим, что в современном обществе небольшое число детей связано также и с желанием родителей дать им хорошее образование. Следовательно, «щедрая» распределительная пенсионная система, которая своими взносами «залезает в карман» родителей, либо уменьшает число детей, либо лишает родителей возможности дать им наилучшее образование.

4) *Усиливается политический популизм.* При стареющем населении и перераспределительной пенсионной системе на выборах неизбежно по-

¹ Latulippe D. Effective retirement age and duration of retirement in the industrial countries between 1950 and 1990// Issues in Social Protection. Discussion Paper 2. Financing and Economics. Social Security Department, ILO. Geneva, 1996.

² Данные OECD Economic Outlook за соответствующие годы.

³ См. например, Feldstein M. Fiscal Policies, Capital Formation and Capitalism//Working Paper. 4885. 1994. P. 18,19; "The Social Security Fund and National Capital Accumulation," Funding Pensions: The Issues and Implications, for a Federal Reserve Bank of Boston publication, 1977 p. 38. <http://www.bos.frb.org/economic/conf/conf16/conf16c.pdf>.

беждают те, кто предлагает новое повышение пенсий за счет увеличения налогов или заимствований.

5) *Сужаются горизонты полноценной жизни человека.* Пенсионный возраст словно подводит черту под продуктивной жизнью. Вместе с тем, как показывают исследования в развитых странах, лучшие показатели продолжительности здоровой жизни и «индексы счастья» характерны для групп населения, достаточно поздно выходящих на пенсию и сохраняющих при этом частичную занятость. Пенсионная система с ее четко установленным возрастом выхода на пенсию дает людям неправильные сигналы: снижает их заинтересованность в заботе о собственном здоровье (с целью продлить срок трудовой активности) и непрерывном образовании (зачем учиться, если скоро на пенсию)¹.

6) *Снижается общественная полезность.* Унифицированные решения редко бывают эффективными. Классическая пенсионная система предлагает всем людям одно решение их обеспечения в старости: взносы в обмен на пенсию. Вместе с тем такое решение может быть не оптимальным для большинства населения. Например, для человека, нуждающегося в быстрой и дорогостоящей медицинской операции, полезность накопления и сохранения пенсионного капитала гораздо меньше, чем возможность немедленно использовать накопленные ресурсы для сохранения своей жизни и здоровья.

Кроме дополнительной цены, которую общество платит за поддержание пенсионной системы, **существуют еще и риски финансового характера, которые зачастую недооцениваются.** Создавая универсальную пенсионную систему, государство неизбежно концентрирует риски. Устойчивость распределительной пенсионной системы зависит от уровня формальной занятости, «белой» заработной платы и демографии. Даже небольшое (в процентном отношении) отклонение данных показателей от прогнозируемых может привести к существенному увеличению разбалансированности пенсионной системы. Необходимо признать, что точно прогнозировать эти показатели невозможно (см. *табл. 1*).

Из представленных в *табл. 1* данных видно, что за 60 лет XX века демографам пришлось пересмотреть их оценку максимальной средней по стране продолжительности жизни на 20 лет. Иногда прогнозы устаревали еще до их публикации.

¹ В ряде исследований показано, что чем старше работник, тем ближе его оптимальный возраст выхода на пенсию к законодательно установленному – См., например: Political Election on Legal Retirement Age. Lacomba, J.A., Lagos, F.M. Departamento de Teoria e Historia Económica, Universidad de Granada. 2005. <http://ideas.repec.org/>

Таблица 1

Опровержение прогнозов относительно максимальной средней по стране продолжительности жизни женщин

Прогноз максимальной средней по стране продолжительности жизни женщин	Год публикации прогноза	Год, когда ожидаемая продолжительность жизни женщин превзошла установленный предел	Страна, где это произошло
64.8	1928	1921	Новая Зеландия
69.9	1936	1941	Исландия
70.8	1941	1946	Норвегия
78.2	1952	1974	Исландия
84.2	1955	2000	Япония
77.5	1973	1972	Швеция
80.3	1978	1980	Исландия
80.0	1979	1976	Исландия
79.4	1980	1976	Исландия
77.5	1981	1972	Швеция
82.5	1984	1993	Япония
82.5	1985	1993	Япония
85.0	1990	1996	Япония

Источник: Broken Limits to Life Expectancy – <http://www.sciencemag.org/content/296/5570/1029.full>

В настоящее время большинство прогнозов по России предполагают неизменную долю занятых на крупных и средних предприятиях, где доминирует стандартная и формальная занятость. Вместе с тем эта доля сократилась с 61,5% в 2002 г. до 51,6% в 2009 г., а доля занятых в неформальном секторе за тот же период выросла с 13 до 18% общей численности занятых¹. Значительная неопределенность присуща и накопительной пенсионной системе. В целом сложилось мнение, что инвестиции в рынок акций всегда приносят реальную положительную доходность на горизонте 30–40 лет². Однако доходность в прошлом отнюдь не гарантирует доходность в будущем.

Большинство людей разбираются в своих личных планах на будущее гораздо лучше, чем самый умный человек применительно ко всему населению Земли. Только сам человек может решить, что сейчас ему надо по-

¹ Экономическая активность населения России – 2010 г. / Росстат. Удельный вес занятых в неформальном секторе в общей численности занятых в экономике по возрастным группам. www.gks.ru/bgd/regl/b10_61/IssWWW.exe/Stg/02-33.htm.

² Dimson, Marsch and Staunton “Triumph of the Optimists”, <http://press.princeton.edu/chapters/i7239.pdf> p. 9.

тратить больше денег на лечение, образование или выплату ипотечного кредита, отложив на время заботу о пенсии. Тогда он сможет продлить время здоровой жизни, повысить свою конкурентоспособность на рынке труда, приобрести активы, которые можно в дальнейшем использовать для получения дополнительного дохода.

В определенных исторических условиях описанные выше потери общественной полезности и бюджетные риски государственного пенсионного страхования не порождали значительные социально-экономические проблемы. Когда в Германии в 1889 г. Отто фон Бисмарк в ответ на рост социалистических настроений ввел государственную пенсию с 70 лет, средняя продолжительность жизни составляла 45 лет¹. Когда в 1908 г. пенсионное обеспечение в Великобритании вводил Ллойд Джордж, эти цифры были соответственно 70 и 50 лет². Такие пенсионные системы не создавали больших проблем для бюджета, затрагивали меньшинство населения и не приводили к описанным выше негативным последствиям (во всяком случае, они были пренебрежимо малы).

После Второй мировой войны ситуация изменилась. У правительств развитых стран появились желание и возможности для наращивания социальных обязательств. Желание было обусловлено давлением со стороны стран соцлагеря в соревновании за достижение более высокого уровня жизни, что при всеобщем избирательном праве делало социалистическо-популистскую повестку все более востребованной. Возможности основывались на аномально высоких темпах роста развитых стран, когда казалось, что единственной задачей правительства было «управление ростом народного благосостояния». В итоге пенсионный возраст был снижен: в среднем по развитым странам с 66 лет в 1950 г. до 62 лет в 1990 г., а пенсии – повышены³. Однако затем развитые страны (вместе с ними и Россия) вступили в третью демографическую фазу (низкая рождаемость и низкая смертность), для которой характерен процесс старения населения. В результате для поддержания коэффициента замещения налоги на фонд оплаты труда пришлось увеличить до 30–40%, но, несмотря на это, стал формироваться и расти с угрожающей скоростью дефицит пенсионной системы. Его оценки для развитых стран при очевидной невозможности

¹ Гутник В., Зимаков А. Пенсионная реформа в Германии
<http://www.ieras.ru/journal/journal2.2001/8.htm>.

² Health, History and Hard Choices: Funding Dilemmas in a Fast-Changing World
http://www.who.int/global_health_histories/seminars/presentation07.pdf.

³ Захаров С., Рахманова Г. Демографический контекст пенсионного обеспечения: история и современность // Современные проблемы пенсионной сферы: Комментарии экономистов и демографов / Под. ред. Т. Малеевой. С. 92.

дальнейшего повышения взносов варьируют в пределах от 6 до 10% ВВП¹.

Одновременно с сокращением возможностей финансировать систему пенсионного страхования в постиндустриальном обществе уменьшается и потребность в данной социальной системе. Это объясняется следующими факторами:

а) сфера применения тяжелого физического труда стремительно сокращается, а возможность заниматься умственным трудом, как правило, сохраняется значительно дольше;

б) медицинские технологии позволяют продлить трудоспособный возраст²;

в) системы образования становятся более гибкими, позволяя адаптировать пожилых людей к потребностям рынка труда;

г) общий рост благосостояния, увеличение инвестиций в человеческий капитал и расширение возможностей финансовых институтов по предоставлению индивидуальных пенсионных планов и страховок в случае утраты трудоспособности повышают привлекательность частных сбережений и инвестиций, поскольку они, в отличие от государственной пенсионной системы, учитывают индивидуальные предпочтения и риски граждан;

д) в постиндустриальном обществе «близорукость» (короткий горизонт планирования) большинства граждан можно поставить под сомнение. Услуги образования и здравоохранения будут занимать все большую долю в потреблении³, а это одновременно инвестиции в потенциальное сохранение занятости, то есть замена пенсии. Таким образом, в постиндустриальном обществе конфликт текущего потребления и необходимости сбережения средств на пенсию будет во многом смягчен. И даже очень «близорукие» люди, грамотно потребляющие образовательные и меди-

¹ Всемирный банк. Пенсионные системы в период кризиса. Региональный доклад по странам Европы и Центральной Азии, <http://siteresources.worldbank.org/ECAEXT/Resources/258598-1256842123621/6525333-1260213816371/PensionCrisisPolicyNotefinalru.pdf>.

² Mesle F., Vallin J. (2006). The Health Transition: Trends and Prospects // Demography: Analysis and Synthesis. A Treatise in Demography / Caselli G., Vallin J., Wunsch G. (eds.). N.Y.: Elsevier. P. 247–602.

³ В настоящее время эти тенденции только формируются. Однако в 1990-е и 2000-е годы в большинстве стран ЕС наблюдался рост расходов домохозяйств на образование (в относительном выражении). То же верно и применительно к относительным расходам на частные медицинские страховки, однако здесь страны ЕС менее однородны (см.: отчет ВОЗ www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0011/138179/E94886_ch10.pdf и отчет Евростата http://ec.europa.eu/education/pdf/doc274_en.pdf).

цинские услуги, смогут значительно дольше обходиться без государственного пособия;

е) в семьях, как правило, работают оба супруга, что увеличивает стабильность семейного бюджета в случае временной или постоянной нетрудоспособности одного из членов семьи. Для подтверждения этого тезиса сопоставим занятость женщин в 1970-е годы и в конце XX в. (см. табл. 2).

Таблица 2

Относительный уровень женской занятости (по сравнению с занятостью мужчин) в ряде европейских стран в 1970–2000 гг.

Страна	1970	1980	1985	1990	1995	2000
Швеция	66,6	83,8	91,0	94,9	96,4	94,9
Финляндия	–	84,6	90,8	91,5	91,0	90,7
Дания	–	–	82,7	86,5	84,6	88,8
Великобритания	54,8	66,1	71,9	76,7	82,1	83,1
Франция	54,2	63,1	69,4	72,6	77,0	80,5
Германия	51,9	61,5	62,8	67,7	74,9	79,0
Португалия	–	55,9	62,8	68,3	75,7	78,8
Австрия	57,5	59,0	62,9	68,7	75,4	77,1
Нидерланды	–	43,9	52,0	62,7	70,7	76,6
Бельгия	–	54,0	59,7	66,9	71,9	74,4
Ирландия	36,9	41,7	46,5	54,1	61,0	69,3
Испания	30,0	37,0	38,9	44,4	50,9	57,7
Италия	36,2	43,7	46,2	51,5	52,6	57,6
Греция	–	40,6	50,3	53,8	56,0	53,8

Источник: MacInnes J. (2003). Sociology and Demography: A Promising Relationship? Women's Employment, Parental Identity and Fertility in Europe. An Analysis of the Family and Gender Roles // University of Edinburgh. Edinburgh Working Papers in Sociology. No 23.

Анализ динамики показателя занятости женщин по сравнению с занятостью мужчин позволяет сделать два вывода. Во-первых, во всех рассматриваемых странах занятость женщин стремительно выросла. Во-вторых, со временем происходит конвергенция темпов роста относительной занятости женщин: в начале 1970-х годов данный процесс затрагивал в основном Скандинавские страны, но в конце прошлого века он распространился и на менее развитые и патриархальные страны южной Европы. Следовательно, если в 1952 г. типичный получатель пенсии должен был прокормить на 40% от своей прежней заработной платы себя и свою жену, которая, как правило, не имела собственной трудовой пенсии и иных накоплений, то в конце прошлого века во многих странах Европы женщины уже имели собственные пенсионные накопления.

Классические подходы к обеспечению сбалансированности пенсионной системы – что не так?

Повышение пенсионного возраста – эффективное решение, если растет не только общая продолжительность жизни, но и (хотя бы с такой же скоростью) возраст, в котором ухудшается здоровье и теряется трудоспособность. Однако это не всегда так: на практике динамика этих показателей может существенно отличаться в разных регионах и социальных группах¹. Вероятно, в определенные периоды дифференциация продолжительности здоровой жизни будет увеличиваться. В результате повышение пенсионного возраста станет легким бременем (или даже выигрышем) для одних и совершенно нетерпимым – для других. Дифференциация правил выхода на пенсию может немного сгладить эту проблему, но тогда не удастся автоматически привязать повышение пенсионного возраста к увеличению продолжительности жизни.

В целом классическому набору параметрических реформ, предлагаемых экспертным сообществом², присущи четыре недостатка:

1) эти предложения направлены на «ремонт» сложившейся системы, хотя изменение исторических реалий требует пересмотра фундаментальных основ и философско-мировоззренческих предпосылок нынешней системы;

2) большинство предложений³ дадут ощутимые результаты через 10–20 лет, но пенсионная система уязвима в финансовом отношении уже

¹ Для примера приведем некоторые цифры по Дании (см.: Bronnum-Hansen H., Baadsgaard M. (2008). Increase in Social Inequality in Health Expectancy in Denmark // *Scandinavian Journal of Public Health*. Vol. 36. P. 44–51.). За десять лет ожидаемая продолжительность жизни людей с высшим образованием выросла на 2,5 года, а без высшего – лишь на 1,7 года. Таким образом, разница в росте ожидаемой продолжительности жизни между этими группами составила 0,8 года. За тот же период разница в росте ожидаемой продолжительности здоровой жизни между этими группами выросла на 1,65 года (для малообразованных мужчин этот показатель даже снизился). Правда, и доля малообразованных мужчин в населении сократилась. В результате неясно, насколько надо повысить пенсионный возраст в связи с ростом ожидаемой продолжительности жизни. На кого следует ориентироваться: на образованных, не очень образованных или на среднюю величину?

² См.: Итоговый доклад (2012) о результатах экспертной работы по актуальным проблемам социально-экономической стратегии России на период до 2020 г.: *Стратегия-2020: новая модель роста – новая социальная политика*. . Гл. 6. С. 172–176. – <http://2020strategy.ru/data/2012/03/14/1214585998/1itog.pdf>.

³ Повышение пенсионного возраста, ужесточение требований к стажу, «мягкое» решение проблемы досрочников с помощью введения небольшого тарифа на «вредные» рабочие места, повышение эффективности накопительного компонента пенсионного обеспечения (там же).

сейчас: колебания цен на нефть делают непредсказуемой ее платежеспособность в среднесрочной перспективе;

3) дефицит политической воли снижает вероятность принятия ключевого решения классической «параметрической реформы» – повышения пенсионного возраста;

4) оставаясь в рамках классической страховой модели пенсионного обеспечения, многие эксперты не видят возможностей радикально сократить страховые взносы, то есть фактически исключают налогово-бюджетный маневр, когда для повышения конкурентоспособности и диверсификации российской экономики налоговая нагрузка на труд снижается, а выпадающие доходы (увеличение дефицита пенсионной системы) покрывают из других источников.

Следовательно, необходимы новые подходы и к целеполаганию, и к дизайну конкретных мер, чтобы общество и политический класс не воспринимали реформирование института государственной пенсии столь болезненно и санкционировали изменения уже в начале этого политического цикла.

Выход из кризиса: маленькие шаги на большом пути

Новая парадигма пенсионного обеспечения

Одновременное ухудшение финансовой состоятельности распределительной пенсионной системы и уменьшение потребности в ней в постиндустриальном обществе определяют необходимость перехода к пенсионной системе, включающей две составляющие:

- добровольная частная пенсионная система, состоящая из любых накоплений граждан и инвестиций в человеческий капитал;
- пособие для недопущения бедности в случае нетрудоспособности.

Последнее означает трансформацию пенсии в социальное пособие. В отдаленной перспективе нецелесообразно привязывать его получение к достижению какого-либо возраста, так как человек может оказаться в безысходной жизненной ситуации (сочетание нетрудоспособности, отсутствия приносящих доход активов, обеспеченных детей, средств по обязательному накопительному компоненту) и до 60 лет, а может вполне преуспевать и после 80 лет. Пособие должно быть ориентировано на прожиточный минимум пенсионера (не считая медицинской помощи, которая финансируется отдельно) и может финансироваться из налогов общего покрытия, а не за счет отдельных страховых взносов (с целью снижения издержек по администрированию). В среднесрочной перспективе пенсионный возраст еще будет играть роль критерия для принятия решения о выделении пособия. Во-первых, люди привыкли к данному институту и

отказаться от него сразу представляется затруднительным. Во-вторых, в условиях неотработанной системы проверки на нуждаемость пенсионный возраст может играть важную роль в системе *proxy means testing*, так как начиная с определенного возраста вероятность найти работу или радикально улучшить свое материальное положение еще долгое время будет оставаться крайне низкой. На этот период в России должна быть существенно усилена роль социальной пенсии. По этому пути пошли как многие развитые (Новая Зеландия, Австралия, Канада, Великобритания), так и развивающиеся страны (Бразилия, ЮАР, Грузия).

Описанное выше «переформатирование» классической пенсии в «пособие для людей, находящихся в трудной жизненной ситуации», обладает следующими преимуществами:

- усиливаются стимулы к труду;
- стимулируются рождаемость и инвестиции в человеческий капитал;
- в массовое сознание внедряется стремление продлить время активной жизни, в том числе больше заботиться о своем здоровье;
- обеспечивается долгосрочная сбалансированность пенсионной системы (она не обременительна для общества);
- повышается прогрессивность системы социального обеспечения: богатые платят налоги (пусть и небольшие), а пенсию не получают. Дополнительная прогрессивность обеспечивается за счет перераспределения средств из сферы пенсионного обеспечения (где в рамках страховой распределительной модели выше выигрыш более богатых слоев населения, которые, как правило, живут дольше) в сферу здравоохранения и борьбы с бедностью (где при правильной организации предоставления помощи выше выигрыш наименее обеспеченных слоев населения).

Очевидно, переход на подобную систему не может быть быстрым, он займет несколько поколений. Однако уже сейчас необходимо принимать решения, направленные на подготовку общества и системы социального обеспечения к кардинальному реформированию системы. Во-первых, надо создавать эффективную систему помощи наиболее нуждающимся гражданам, которая постепенно заменит существующие в России категориальные льготы, а потом и распределительную пенсионную систему. Во-вторых, с помощью постепенных «параметрических реформ» нужно улучшить соотношение занятых и пенсионеров, что сделает политически возможными более радикальные изменения¹, однако дизайн этих

¹ Если 50% избирателей получают пенсии, то ввести адресность и стимулировать частные накопления практически невозможно. Если же из классической системы постепенно удаляются отдельные группы (богатые, лица, не имеющие большого трудового стажа, относительно молодые граждане), то численность сопротивляющейся группы постепенно уменьшается, и появляются ресурсы для «покупки» у населения более радикальной реформы.

реформ, скорее всего, должен отличаться от классических восточно-европейских рецептов 20- или 10-летней давности.

Первые шаги

Добиться высоких коэффициентов замещения, приемлемого тарифа страховых взносов и улучшения соотношения пенсионеров и занятых без повышения пенсионного возраста невозможно. Если его повышение в сжатые сроки политически неприемлемо, можно предложить систему мер, которая давала бы сопоставимые эффекты, но при этом:

- не ассоциировалась бы с прямым повышением пенсионного возраста;
- предусматривала бы вариативность поведения населения относительно возраста выхода на пенсию;
- подготавливала бы общественное мнение к принятию идеи о необходимости продолжения трудовой деятельности.

Предлагается реализовать стратегию «деятельное долголетие», заключающуюся в пониженной индексации пенсий в случае своевременного выхода на пенсию и их повышенной индексации при позднем выходе. Кроме этого, необходимы дополнительные «параметрические реформы», направленные на решение проблемы досрочных пенсий, пенсионного обеспечения самозанятого населения, повышения требований к минимальному стажу, необходимому для получения пенсии. Актуальным является и существенное повышение эффективности накопительной компоненты пенсионного обеспечения.

1. Ужесточение правил индексации пенсий и учет роста продолжительности жизни при расчете страховой части пенсии

Российская система индексации пенсий уникальна, так как пенсионные права и сама пенсия индексируются по следующему правилу: авансовая индексация на темп инфляции плюс дополнительная индексация на темп роста заработной платы, если по итогам года он превысил темп инфляции (но не выше индекса роста доходов бюджета ПФР в расчете на одного пенсионера). Такой порядок индексации не учитывает циклические колебания в экономике. В фазе экономического спада пенсионные обязательства и расходы на выплату пенсий растут в процентах к ВВП в силу их индексации по инфляции. В фазе экономического подъема расходы на пенсионное обеспечение и пенсии не испытывают адекватного снижения в процентах к ВВП из-за их индексации по темпу роста доходов ПФР. В результате нынешний порядок индексаций только из-за цикличности развития экономики приводит к росту пенсионных расходов в процентах к ВВП.

В истории есть пример, когда изменение правил индексации пенсий позволило сбалансировать пенсионную систему. Отказ от индексации пенсий по заработной плате в пользу индексации по инфляции правительством М. Тэтчер привел к тому, что в настоящее время расходы на пенсионное обеспечение в Великобритании составляют 5,4% ВВП, что существенно ниже, чем средний уровень по ОЭСР (7,1% ВВП), при более пожилом населении.

При изменении правил индексации пенсий необходимо соблюдать два базовых условия: пенсии должны сохранять свою покупательную способность; расходы на пенсионное обеспечение должны сокращаться в процентах к ВВП в период экономического роста. Этим условиям отвечает следующий порядок индексации пенсий:

- индексация базовой части пенсии по инфляции;
- индексация пенсионного капитала и страховой части пенсии по средней арифметической между инфляцией и ростом средней заработной платы;
- индексация страховой и базовой частей пенсии по общему правилу проводится один раз в год (в апреле), авансовая индексация по инфляции – только в случае превышения темпа роста потребительских цен за квартал, полугодие или девять месяцев уровня 12%.

Кроме того, необходимо учитывать увеличение ожидаемого срока дожития при назначении пенсии.

Замедление индексации пенсий представляется самым эффективным способом добиться сбалансированности пенсионной системы:

- мера начинает действовать немедленно (в отличие, например, от пенсионного возраста);
- она создает долгосрочные бюджетные правила, исключая ежегодный торг за объем расходов на пенсионное обеспечение.

Изменение правил индексации пенсий приведет к сокращению расходов на 1,1% ВВП к 2020 г., что позволит высвободить ресурсы для:

- программы стимулирования продолжения трудовой деятельности по достижении пенсионного возраста;
- снижения страховых взносов;
- более активного развития накопительной пенсионной системы.

Кроме того, создается «разность потенциалов»: граждане, выбравшие стратегию добровольного откладывания выхода на пенсию (см. ниже), получают существенную прибавку к пенсии по сравнению с теми, кто предпочел этого не делать и следовать традиционной стратегии.

2. Стратегия «деятельное долголетие»: стимулирование добровольного откладывания выхода на пенсию

Описание программы. Людям, которые достигли возраста, дающего право на получение трудовой пенсии по общероссийским стандартам, предлагается добровольно, по их желанию, отложить момент начала получения пенсии, чтобы позднее получать повышенную пенсию. Размер пенсии будет зависеть от того, на сколько лет граждане отложат ее получение (см. табл. 3).

Таблица 3

Дополнительный коэффициент увеличения трудовой части пенсии при отказе от ее получения после наступления пенсионного возраста

Срок, на который откладывается выход на пенсию	Коэффициент увеличения
1 год	1,15
2 года	1,35
3 года	1,55
4 года	1,75
5 лет	2,00

В эту программу можно вступить в любой момент по достижении пенсионного возраста, даже после того, как человек некоторое время получал свою пенсию. В программе можно участвовать от 1 года до 5 лет. Участие в ней можно прервать в любой момент, а затем снова вернуться в нее, при этом годы, на которые откладывается получение пенсии, суммируются.

Отметим, что коэффициент увеличения означает реальное увеличение пенсии (то есть учитываются инфляция и рост заработной платы в течение периода, на который откладывается получение пенсии). Кроме того, по отношению к участникам программы будет применяться ожидаемый срок дожития, который сложился на момент достижения ими общеустановленного пенсионного возраста, то есть дальнейшее увеличение продолжительности жизни не уменьшит объем их пенсионных прав. Таким образом, тот, кто принял участие в программе на 5 лет, будет получать пенсию в два раза больше, чем человек с аналогичными пенсионными правами (на момент достижения пенсионного возраста), не отказавшийся от своевременного получения пенсии.

По сравнению с большинством зарубежных аналогов, когда откладывание возраста выхода на пенсию на один год обеспечивает прибавку размера пенсии на 6%-8%, предлагаемая программа может быть оценена как «экстремально щедрая». Однако мы осознанно предлагаем именно

такое повышение пенсий при добровольном увеличении пенсионного возраста:

1) учитывая общественное недоверие к государству, стимулы добровольно отказаться от получения пенсии должны быть гораздо сильнее, чем в странах, где такое доверие есть;

2) учитывая политическую невозможность повысить пенсионный возраст, данное решение должно в течение 10-12 лет компенсировать слабость политической воли (за рубежом прибавка пенсии за более поздний выход на пенсию, как правило, соседствует с повышением общеустановленного возраста выхода на пенсию, в российской ситуации она должна некоторое время заменять повышение общеустановленного пенсионного возраста);

3) с учетом недоверия к государству число участников программы будет нарастать постепенно (см. ниже), в результате на протяжении 10 лет будет устойчиво поддерживаться «эффект пирамиды», когда рост расходов на повышенные пенсии небольшого количества участников программы будет с лихвой компенсироваться снижением расходов из-за того, что в этот период гораздо большее число граждан отказалось от получения пенсии;

4) немедленное снижение общей индексации пенсий и повышение пенсионного возраста в начале 2020-х гг. не дадут этой «пирамиде рухнуть»: дефицит будет меньше, чем в инерционном сценарии (подробнее см. ниже).

Оценка популярности программы. Фонд «Общественное мнение» провел социологический опрос по теме «Отношение к программе временного отказа от пенсии». Было опрошено 2500 респондентов предпенсионного возраста (женщины 48–54 лет и мужчины 53–59 лет) в 61 субъекте РФ. Наиболее важные для предлагаемой программы результаты опроса состоят в следующем:

- у граждан предпенсионного возраста достаточно высокие запросы в отношении жизни на пенсии: они хотят не только качественно питаться и оплачивать услуги ЖКХ, но и путешествовать. Очевидно, что на нынешнюю пенсию этого сделать нельзя, но комбинация продолжения трудовой деятельности и повышенной пенсии за откладывание возраста выхода на пенсию позволит им осуществить часть своих планов и приблизиться к стандартам потребления европейских пенсионеров;

- полностью суть предлагаемой программы понимают 88% опрошенных;

- продолжать работать по достижении пенсионного возраста собираются 55% респондентов, из них 63% говорят, что хотят и смогут сохранить текущее место работы. Причем большинство опрошенных полагают,

что проработают по достижении пенсионного возраста 5 лет. Если сейчас эти люди обходятся без государственной пенсии, то при сохранении той же занятости они смогут обойтись без нее и в будущем. Таким образом, отказ 55% пожилых людей от получения пенсии в течение 5 лет по достижении общеустановленного пенсионного возраста – целевой ориентир предлагаемой программы.

- собственно приведенная выше программа вызвала интерес у 18% опрошенных, однако лишь 4% выразили готовность принять в ней участие. Это достаточно оптимистичные показатели, учитывая, что в обществе широко распространены недоверие к государству и вытекающая из него неуверенность в будущем. Кроме того, люди услышали об этой программе впервые в жизни и их настороженная реакция неудивительна. Более того, даже из тех, кто выразил твердую готовность участвовать в программе, в реальности это сделает лишь половина¹. Вместе с тем можно прогнозировать, что когда первые участники предлагаемой программы начнут выходить на пенсию и получают существенно более высокие пенсии, количество ее участников резко возрастет. Кроме того, необходимо продумать дизайн информационной кампании, направленной на постепенный, но неуклонный рост числа участников программы.

Проведенный опрос позволяет сделать следующие предположения о динамике численности участников программы:

– число пенсионеров, входящих в программу в первый год, будет незначительным – около 50 тыс. человек, а средний срок откладывания выхода на пенсию составит 3 года;

– через 3 года число ежегодно входящих в программу возрастет до 330 тыс. человек (отражает 18% опрошенных, которым программа интересна и которые за это время смогут убедиться, что их не обманывают), а средний срок откладывания получения пенсии возрастет до 4 лет;

– через 10 лет после запуска программы она охватит всех, кто работает после достижения пенсионного возраста (ежегодно в программу будут вступать 1 млн человек), а средний срок откладывания получения пенсии возрастет до 4,5 лет.

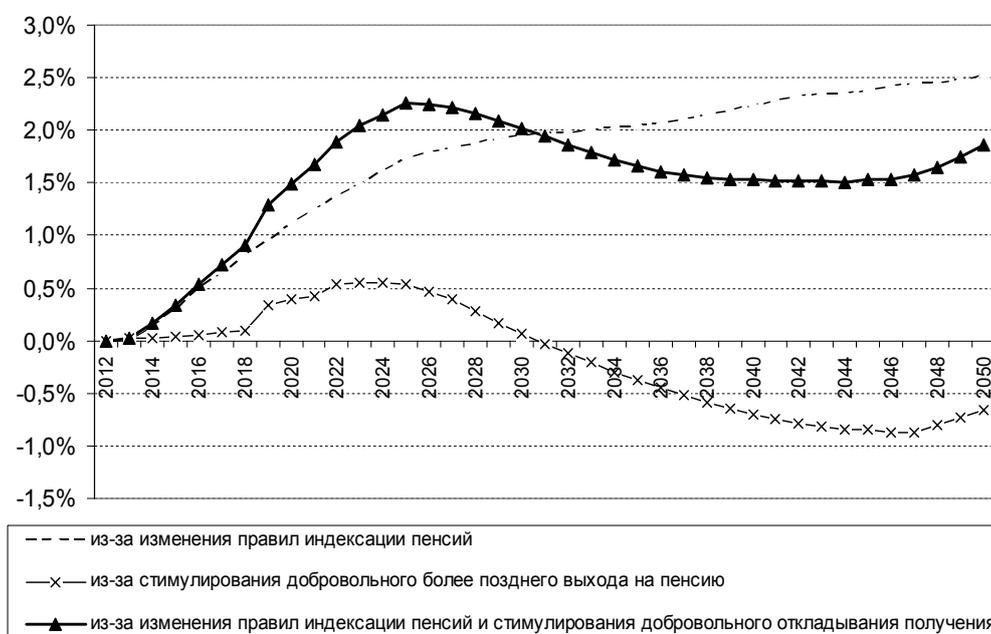
Бюджетные последствия. Экономия средств федерального бюджета будет возрастать с 0,1% ВВП в первый год введения программы (предположительно 2013 г.) по мере увеличения доли работающих граждан пенсионного возраста, продолжающих трудовую деятельность и отказывающихся от пенсии, и достигнет максимума в 2023–2024 гг. (0,55% ВВП). Позднее, когда на пенсию начнут выходить пенсионеры, отложившие свой выход на нее и на которых распространяется мера по ее увеличению,

¹ По оценкам НИСП.

экономия средств федерального бюджета будет постепенно снижаться до нуля к началу 2030-х годов. Затем данная мера для бюджета станет затратной. Однако экономия от изменения правил индексации пенсий на всем рассматриваемом интервале окажется столь значительной, что совокупный фискальный эффект для бюджета будет положительным, стабильно превышая 1,5% ВВП после 2020 г. (см. рис. 3).

Рисунок 3

Сокращение дефицита пенсионной системы при изменении правил индексации пенсий и реализации программы стимулирования добровольного более позднего выхода на пенсию



Источник: расчеты ИЭП имени Е. Т. Гайдара.

Другие последствия. Формирование в обществе достаточно крупной прослойки граждан, которые сумели обойтись без поддержки государства в течение 5 лет после наступления пенсионного возраста, и их более выигрышное материальное положение по сравнению с теми, кто предпочел получать пенсию раньше, позволят:

- усилить мотивацию к сохранению занятости среди наиболее опытных сотрудников;
- снизить иждивенческие настроения среди населения;
- психологически облегчить повышение пенсионного возраста;

- начать фактическое повышение пенсионного возраста незамедлительно (из-за добровольности меры это будет политически приемлемо);
- охватить категории населения (люди старших возрастов), на которые по политическим причинам не распространится повышение общеустановленного пенсионного возраста.

Поддерживающие меры. Рассматриваемая программа может подвергнуться критике с точки зрения того, что граждане могут отказаться от участия в ней. Здесь можно предложить следующие меры.

1) Участие по умолчанию (в настоящий момент граждане, достигшие пенсионного возраста, должны подавать соответствующие документы для оформления пенсии; если они этого не делают, то автоматически становятся участниками программы).

2) Наследование пенсионных прав не только по накопительной компоненте, но и по распределительной в части неполученной гражданином пенсии (с учетом инфляции) за период добровольного отказа от выхода на пенсию, если он не дожил до выхода на пенсию.

3) Если по прошествии 3–5 лет число участников программы будет невелико (следовательно, накопится существенная экономия в результате пониженной индексации), то можно предложить дополнительные стимулы для работодателей, освободив их от уплаты страховых взносов в части солидарной составляющей (6 п. п. страхового тарифа, взимаемых с установленного в настоящее время порогового уровня заработной платы) за работников пенсионного возраста, отказавшихся от получения пенсии. Такая мера повысит заинтересованность работодателей в сохранении занятости пожилого населения. Вместе с тем распространение налоговой льготы лишь на пожилых работников, которые отказались от получения пенсии, делает данную льготу, по крайней мере на первое время, выгодной с фискальной точки зрения (работодателей освобождают от выплаты части взносов, а государство получает возможность не выплачивать всю сумму пенсии). Большой выигрыш бюджета по сравнению с суммой выигрыша работника и работодателя от применения данной меры в краткосрочном периоде служит некоторой гарантией того, что данную льготу не будут использовать как способ ухода от налога. Кроме того, с заработной платы, превышающей определенный порог, будет по-прежнему взиматься солидарный страховой платеж (с 2012 г. – 10%, в дальнейшем целесообразно его сократить, но в среднесрочном периоде – не отменять полностью). Сохранение солидарного взноса с высокой заработной платы даже в отношении участников программы «деятельное долголетие» снизит вероятность использования рассматриваемой льготы для ухода от налогов (не возникнет дополнительных выгод от оформления всего фонда оплаты труда на одного пожилого гражданина, отказавшегося от пенсии, по срав-

нению с действующим законодательством). Применение данной меры не должно оказать сильного дестимулирующего воздействия на рынок труда: работодатели не будут нанимать пожилых только для получения налоговой льготы, зато у них будет стимул сохранить наиболее опытных и ценных сотрудников, которые выбрали стратегию «деятельное долголетие».

4) Если стимулирование работодателей не приведет к желательному расширению участия граждан в программе, то через 7–8 лет целесообразно либо вернуться к вопросу о повышении пенсионного возраста (накопленная экономия от низкой индексации позволит сделать это вместе с неким «щедрым подарком» для пенсионеров – «вторая валоризации»), либо еще больше ужесточить правила индексации пенсий для «молодых» пенсионеров и установить «щедрые» надбавки для «пожилых» с целью не допустить катастрофического падения коэффициента замещения для действительно нетрудоспособных.

3. Решение проблемы досрочных пенсий

1) С 2013 года целесообразно введение дополнительного тарифа страховых платежей на минимальном уровне (1% для обоих списков) с целью предотвращения искусственного наращивания численности рабочих мест с вредными условиями труда.

Постепенное введение балансирующих систему тарифов возможно только после завершения процесса принятия всей системы нормативных актов о постепенном переходе от системы досрочных пенсий к страхованию риска потери здоровья и заработка, а также мерам по выявлению профессиональных заболеваний и оздоровлению.

При этом первые 5 лет после принятия всей необходимой нормативно-правовой базы темп роста тарифов должен быть очень медленным, так как предприятия объективно не смогут быстрее провести переаттестацию рабочих мест. К 2018 году тариф должен быть повышен до 4% для Списка № 1 и 2% для Списка № 2.

Затем целесообразен более быстрый рост тарифов с тем, чтобы к 2023 году увеличить уровень тарифов до 15% для Списка № 1 и 9% для Списка № 2.

2) Желателен переход от солидарной системы к индивидуальной, когда работодатель осуществляет страховые платежи за конкретного работника в размере, достаточном для последующего финансирования всех выплат этому человеку.

3) Необходимы различные подходы к работникам, уже имеющим стаж работы во вредных и опасных условиях производства, и к лицам, впервые начинающим такую трудовую деятельность.

4) Для лиц, отработавших более половины необходимого стажа во вредных и опасных условиях производства, можно ввести дополнительную льготу – в случае, если они продолжают работать на рабочем месте, которое в результате аудита перестало считаться местом с вредными условиями труда, то время работы на этом месте продолжает включаться в стаж работы во вредных и опасных условиях производства с определенным коэффициентом.

5) Предприятия с вредными и опасными условиями производства должны иметь возможность выхода из государственной и перехода к корпоративным системам страхования либо предоставлению дополнительных социальных гарантий и компенсаций для лиц, работающих во вредных и опасных условиях.

6) В значительном числе случаев право на досрочный выход на пенсию должно быть заменено страхованием риска потери здоровья и заработка, а также мерами по выявлению профессиональных заболеваний, оздоровления и т.п.

7) Полномочия РТК в данной сфере, включая определение основных параметров и условий предоставления дополнительных социальных гарантий и компенсаций, должны быть расширены.

8) В условиях перехода на «эффективный контракт» в отношении педагогических, медицинских и творческих работников, а также существенного повышения денежного довольствия военнослужащих и работников правоохранительных органов необходимо четко прописать в Стратегии дорожную карту по изменению механизма досрочного выхода на пенсию для данных категорий через постепенное увеличение требований к стажу, необходимому для досрочного назначения пенсии. При этом у работников, служебные обязанности которых связаны с повышенной опасностью и нервным перенапряжением, должно быть право либо на досрочную трудовую пенсию (при утрате трудоспособности), либо на выходное пособие и программу переобучения (в случае сохранения трудоспособности), а также на дополнительное пенсионное обеспечение при достижении общеустановленного пенсионного возраста.

4. Повышение требований к минимальному стажу, необходимому для получения пенсии

Необходимо повышение требований к минимальному стажу с нынешних 5 лет до 15 лет (разовое повышение в 2014 г.), а затем постепенно (по году в год) до 31 года к 2030 году. С целью стимулирования рождаемости необходимо засчитывать в трудовой стаж период ухода за ребенком до достижения им возраста 1,5-2 лет (без ограничения на число детей). Быстрое и существенное усиление стажевых требований временно

несколько смягчит отказ от повышения пенсионного возраста. При этом целесообразно предусмотреть гибкий подход к определению права на получение трудовой пенсии по старости на основании сочетания двух критериев – возраст и стаж. Возможность получения трудовой пенсии по старости должна определяться шкалой, сочетающей возраст и стаж. Так, выход на пенсию в 65 лет может требовать 15-летнего трудового стажа, тогда как выход на пенсию в 55-60 лет – существенно большего стажа (вначале 15-летнего с последующим увеличением до 30 лет к 2030 году).

5. Пенсионное обеспечение самозанятых

Самозанятые представляют достаточно разнородную категорию населения. В отношении относительно обеспеченных категорий самозанятого населения (адвокаты и нотариусы) целесообразно либо существенное увеличение стоимости страхового года (до уровня 3 МРОТ), либо включение их в общую систему пенсионного страхования.

В отношении других категорий самозанятого населения целесообразно рассмотреть следующие альтернативные подходы к пенсионному обеспечению:

1) самозанятые освобождаются от обязанности уплачивать страховые взносы (но не лишаются такого права), но при этом лишаются возможности получить трудовую пенсию, если они не накопили определенный объем пенсионных прав. В случае бедности и нетрудоспособности они смогут обратиться за социальной пенсией или пенсией по инвалидности;

2) увеличение стоимости страхового года и стажевых требований до уровня, достаточного, чтобы при определенном стаже выплачивать самозанятым пенсию на уровне прожиточного минимума пенсионера;

3) создать специальную пенсионную систему для самозанятого населения с преобладанием накопительной компоненты.

6. Тарифная политика и привлечение дополнительных источников финансирования

Для модернизации российской экономики и повышения ее конкурентоспособности необходимо снизить налоговую нагрузку на труд и капитал. Компенсировать снижение доходов бюджета можно с помощью повышения акцизов на алкогольные напитки и табачные изделия, большего изъятия природной ренты, увеличения обложения имущества физических лиц, доходов от приватизации, оптимизации расходов федерального бюджета.

Изменение правил индексации пенсий, программа стимулирования добровольного более позднего выхода на пенсию, ужесточение требований к стажу, сокращение «вредных» рабочих мест обеспечат к 2020 г.

суммарную экономию средств, эквивалентную 10 п.п. тарифа (1,8% ВВП). Часть этой экономии можно направить собственно на снижение тарифа, а часть – на сокращение дефицита пенсионной системы. Использование нефтегазовых доходов и доходов от приватизации дает возможность начать снижение тарифов раньше, чем позволят меры экономии. Такой подход будет стимулировать экономический рост, увеличение занятости, вывод заработной платы из «тени». Кроме того, направление доходов от приватизации на снижение тарифа и увеличение пенсионных накоплений граждан позволит сделать приватизацию популярной в широких слоях общества.

Финансирование пенсий нынешним пенсионерам за счет доходов общего покрытия представляется вполне оправданным. Очевидно, что пенсии, выплачиваемые нынешним пенсионерам, не имеют никакого отношения к социальному страхованию. Скорее, речь идет о выплате социального долга перед старшими поколениями, которые остались без личных сбережений в результате краха советской системы. Поэтому представляется сомнительным выплачивать эти пенсии за счет страховых взносов ныне работающих граждан, поскольку это создает избыточную налоговую нагрузку на относительно узкую и эластичную налоговую базу. Выплату пенсий гражданам старше 1967 года рождения можно осуществлять за счет налогов общего покрытия, природной ренты и доходов от приватизации государственного имущества. Для этих целей можно также использовать средства резервных фондов.

Направление доходов от приватизации на сокращение тарифа и увеличение пенсионных накоплений граждан позволит сделать приватизацию популярной в широких слоях общества и привлекательной для политиков мерой. Направление ощутимой части нефтегазовых доходов и доходов от приватизации в пенсионную систему покажет, что государство вносит вклад в решение пенсионных проблем, не перекладывая на граждан всю их тяжесть (это сделает меры по повышению пенсионного возраста и/или стажевых требований более приемлемыми для общества).

Механизм использования доходов пенсионной системы и природной ренты для финансирования пенсионной системы может быть следующим:

- 1) законодательно закрепляется целевое назначение нефтегазовых доходов (при наполненности Резервного фонда) и федерального государственного имущества (кроме того, что нужно для выполнения непосредственных государственных полномочий) как источников финансирования пенсий, ни на какие другие цели эти активы использованы быть не могут;

- 2) часть средств от приватизации и использования федерального имущества, а также нефтегазовых сверхдоходов используется для заме-

щения выпадающих доходов ПФР от существования накопительной пенсионной системы;

3) оставшиеся средства разносятся на индивидуальные счета граждан по подушевому принципу: пенсионеры могут немедленно потратить эти деньги, для остальных эти средства добавляются к их обязательным пенсионным накоплениям.

Если этих средств не хватит, то в качестве источника финансирования пенсионной системы целесообразно выбрать повышение НДС, а не страховых взносов. Такой выбор обусловлен следующими причинами:

– во-первых, база НДС существенно шире, чем страховых взносов. Следовательно, повышение НДС вызывает меньше искажений в экономике, чем повышение страховых взносов (особенно это относится к рынку труда);

– во-вторых, повышение НДС может решить проблему несбалансированности пенсионной системы в случае снижения цен на энергоносители гораздо успешнее, чем повышение страховых взносов. Доля конъюнктурной составляющей (зависящей от колебаний цены на нефть) в поступлениях по НДС меньше, чем в поступлениях по страховым взносам;

– в-третьих, повышение НДС в отличие от повышения страховых взносов не скажется на конкурентоспособности российской экономики. Для экономики страховые взносы тождественны налогу на заработную плату, который частично переносится в цену товара. Следовательно, повышение страховых взносов отрицательно сказывается на конкурентоспособности отечественных экспортеров, особенно в трудоемких отраслях. НДС, напротив, – это налог в том числе и на импорт, а экспортерам он возмещается.

Логику выбора между повышением НДС и страховых взносов для финансирования пенсионной системы можно проиллюстрировать на примере ФРГ, где недавно были снижены ставки по налогу на прибыль организаций и социальному налогу при одновременном повышении налога на добавленную стоимость с 16 до 19%¹. Эти меры призваны повысить конкурентоспособность германской экономики. Снижая налоги на труд и капитал, правительство ФРГ стремится привлечь инвестиции (или хотя бы приостановить их отток в страны Восточной Европы) и повысить занятость населения. Выбирая увеличение НДС как способ компенсации выпадающих доходов, власти ФРГ облагают повышенным налогом в том числе и импорт. Таким образом, немецкие экспортеры получают более низкие налоги на труд и капитал, а повышение НДС их в основном не за-

¹ www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2007/wp0746.pdf.

трагивает (НДС при экспорте возмещается). С помощью предлагаемых мероприятий власти пытаются улучшить платежный баланс.

Следует также отметить, что в настоящее время в России есть определенный резерв для повышения ставки НДС (в отличие от страховых взносов, базовая ставка которого достаточно высокая). Во-первых, существует льготная 10-процентная ставка НДС, которую можно отменить для повышения не только доходов бюджета, но и нейтральности налоговой системы. Во-вторых, многие операции в настоящее время освобождены от обложения. В-третьих, даже базовая ставка НДС в России (18%) невысокая по сравнению со многими странами ЕЭС.

7. Развитие накопительной пенсионной системы

Вопрос о возможности перехода к добровольной накопительной пенсионной системе должен рассматриваться лишь после создания всех необходимых условий для повышения доходности инвестирования пенсионных накоплений и демонстрации обществу долгосрочной эффективности принятых мер.

Справедливым представляется дать гражданам право выбора, в какой системе они хотят находиться: в распределительной или накопительной. В случае выбора застрахованным лицом варианта формирования пенсионных накоплений на эти цели должен быть сохранен тариф страховых взносов в размере 6%, который учитывается в рамках действующего общего тарифа на пенсионное страхование в 22%.

При этом необходимо существенно повысить эффективность инвестирования и социальную востребованность пенсионных накоплений за счет реализации следующих мер:

1) Расширение перечня инструментов инвестирования пенсионных накоплений, включая глобальную диверсификацию инвестирования пенсионных накоплений (при сохранении значительной доли инвестирования в российской фондовый рынок).

2) Распространение «пассивной» стратегии инвестирования пенсионных накоплений (вложение в глобальные индексы активов):

- если гражданин сам не выбрал инвестиционный портфель, то опция «по умолчанию» в каждом НПФ должна подразумевать вложение в глобальный индекс, при этом для портфелей, выбранных «по умолчанию» вводятся дополнительные ограничения на величину административных издержек;

- для оценки эффективности работы НПФ и управляющих компаний необходимо отказаться от использования требования показывать положительную номинальную доходность по итогам каждого отчетного периода, которое приводит только к снижению доходности. Вместо этого критери-

ем оценки эффективности становится сопоставление доходности инвестирования с изменением соответствующего индекса.

В результате удастся обеспечить:

- высокую доходность пенсионных накоплений в долгосрочном периоде за счет доминирования акций в структуре инвестиционного портфеля;
- высокую надежность вложений за счет диверсификации вложений;
- снижение административных издержек за счет экономии управленческих расходов;
- социальную справедливость (снижение дифференциации доходности обязательных пенсионных накоплений для людей с одинаковой склонностью к риску).

3) Использование принципа жизненного цикла при инвестировании пенсионных накоплений. История рынков капитала свидетельствует, что на длинных временных горизонтах вложения в акции не только приносят реальную положительную доходность, но и являются самым эффективным способом вложения средств. Вместе с тем, колебания на рынках акций весьма значительны. Решением этой проблемы является внедрение в управление пенсионными накоплениями принципа жизненного цикла, когда в молодом возрасте практически все пенсионные накопления инвестируются в акции, а по мере приближения к пенсионному возрасту происходит постепенное увеличение доли надежных облигаций в портфеле. В результате в течение большей части трудовой жизни накопления вложены в самые высокодоходные (из относительно ликвидных) инструментов, а будучи на пенсии граждане застрахованы от волатильности на фондовом рынке тем, что значительная часть портфеля переведена в надежные облигации.

4) Создание системы страхования сохранности пенсионных накоплений по типу страхования банковских вкладов.

Целью создания такой системы является гарантия нулевой реальной доходности пенсионных накоплений в момент выхода на пенсию.

Механизмами осуществления данной гарантии служат:

- структура инвестиционного портфеля и стратегия инвестирования;
- инструменты риск-ориентированного надзора;
- средства Гарантийного фонда.

Источники формирования Гарантийного фонда:

- часть страховых взносов на обязательное пенсионное страхование (6% от суммы страховых взносов);
- доходы от инвестирования средств самого фонда;

- государственное финансирование (отчисления от дохода, получаемого ПФР от временного размещения страховых взносов до их персонификации);

- взносы участников рынка пенсионных продуктов из собственных средств.

Средства Гарантийного фонда должны покрывать не только потери, вызванные рыночным риском, но и ущерб, нанесенный недобросовестными действиями участников рынка пенсионных продуктов.

Инвестирование средств Гарантийного фонда – в консервативные инструменты, гарантирующие доходность на уровне инфляции.

Использование средств Фонда:

- если застрахованное лицо не достигло пенсионного возраста, а у выбранного им участника рынка пенсионных продуктов была отозвана лицензия, Гарантийный фонд обязан восстановить реальную стоимость сделанных взносов (при этом целесообразно установить верхний предел компенсации) и передать их другому участнику рынка пенсионных продуктов;

- если застрахованное лицо достигло пенсионного возраста, а итоговая доходность пенсионных накоплений ниже накопленной за период отчисления взносов инфляции, Гарантийный фонд должен осуществить выплату для доведения объема пенсионных накоплений до уровня, который был бы при получении доходности равной инфляции (при этом целесообразно установить верхний предел такой выплаты).

5) Расширение состава финансовых институтов, допускаемых к участию в формировании пенсионных накоплений, за счет включения страховых компаний и кредитных организаций.

6) Повышение транспарентности институтов, участвующих в формировании пенсионных накоплений (совершенствование порядка раскрытия информации).

7) Введение современных риск-ориентированных методов надзора и контроля за качеством инвестирования пенсионных накоплений.

8) Обеспечения права ограниченного доступа граждан к пенсионным накоплениям до наступления пенсионного возраста и права выбора периода получения пенсии (пожизненно без возможности наследования или срочная выплата с правом наследования). Это позволит существенно повысить социальную востребованность накопительной пенсионной системы, так как она превратится в «зачаток для среднего класса», которая может быть использована на решение жилищных проблем граждан (покупка недвижимости или использование пенсионных накоплений как залога по ипотеке). В дальнейшем при росте объема обязательных и добровольных накоплений перечень направлений досрочного использования

пенсионных накоплений может быть расширен за счет инвестиций в человеческий капитал семьи: дополнительное медицинское страхование, дополнительное образование, покупку услуг по уходу за пожилыми гражданами.

* * *

Итак, пенсионная система должна быть различной для разных поколений.

Для людей старших возрастов необходимо сохранять покупательную способность пенсий, увеличивать расходы (а главное, их эффективность) на социальное и медицинское обслуживание наиболее пожилых пенсионеров.

Для «молодых» пенсионеров и людей предпенсионного возраста можно предложить программу добровольного временного отказа от получения пенсии в обмен на существенное ее увеличение в будущем.

Для средних и младших возрастов акцент нужно сделать на повышении эффективности накопительного компонента и ужесточении правил «входа» в распределительную пенсионную систему (повышение пенсионного возраста и требований к стажу).

Для самых молодых (тех, кто вот-вот выйдет на рынок труда) необходимо предусмотреть радикальное изменение всей парадигмы пенсионного обеспечения. Классическая пенсионная система заменяется любыми добровольными инвестициями в финансовые активы, человеческий капитал, недвижимость и т. д. Роль государства сводится к страхованию от бедности в случае нетрудоспособности. При этом фискальное бремя на труд радикально сокращается.

Такой подход позволит в течение двух поколений мягко демонтировать устаревший социальный институт государственного пенсионного обеспечения. Чтобы эти изменения были безболезненными для общества, начинать их необходимо уже сейчас. При этом важно честно объявить гражданам о том, какая пенсионная система будет ожидать каждое поколение.
