

ДОКЛАД

ПЕНСИОННАЯ РЕФОРМА: ОБЩИЕ ПРИНЦИПЫ И НЕОБХОДИМЫЕ МЕРЫ

Е.Т.Гурвич

Экономическая экспертная группа

Февраль 2011 г.

Предыстория

В Бюджетном послании Президента на 2011-2013 годы сказано: «Необходимо разработать ясную программу долгосрочного развития пенсионной системы, обеспечивающую социально приемлемый уровень пенсий по сравнению с заработной платой (по крайней мере в пределах величины, на которую начисляются социальные взносы) и в то же время исключаящую как дальнейшее повышение ставки социальных взносов, так и рост дефицита пенсионной системы». Тем самым состояние российской пенсионной системы фактически оценивается как неудовлетворительное, требующее радикального реформирования. В Докладе Минздравсоцразвития (далее сокращенно называемого ДМЗСР)¹ на обсуждение выдвигаются некоторые соображения по развитию пенсионной системы. Однако Доклад не содержит комплекса мер, обеспечивающего решение поставленной в Бюджетном послании Президента задачи (собственно, ДМЗСР претендует скорее на постановку проблемы, чем на ее решение).

В настоящей работе проводится диагностика основных проблем российской пенсионной системы и предлагается программа действий, повышающая ее эффективность и долгосрочную устойчивость. При этом мы учитываем необходимость обеспечить приемлемость предлагаемых мер для работников и пенсионеров, т.е. ее политические перспективы. «Цена вопроса» велика - ресурсы, управляемые в рамках пенсионной системы, приближаются к 10% ВВП, следовательно, любое совершенствование этой системы может дать огромный эффект.

Действующая система социального страхования ведет свое начало с 2002 года, когда были заложены новые принципы и реформирована структура российской пенсионной системы. В рамках новой структуры трудовые пенсии включали три составляющие: базовые, страховые и накопительные, со своими функциями и правилами формирования.

Проведенная реформа соответствовала общим тенденциям, сложившимся в 1990-е годы и зафиксированным, в частности, в рекомендациях Всемирного банка. Эти рекомендации предусматривают включение в состав пенсионных систем нескольких дополняющих друг друга составных частей:

- *Первая компонента* – предназначена для борьбы с бедностью среди пожилого населения. Размеры пенсии здесь не зависят от трудового стажа и прошлой заработной платы. Обычно используется один из трех подходов к их формированию: а) единая для всех величина пенсии, б) предоставление пенсии стандартного размера нуждающимся (что предполагает контроль других источников доходов), в) использование первой компоненты для доведения (в необходимых случаях)

¹ «Итоги пенсионной реформы и долгосрочные перспективы развития пенсионной системы Российской Федерации с учетом влияния мирового финансового кризиса», Декабрь 2010 г.
<http://www.minzdravsoc.ru/docs/mzsr/insurance/6>

суммарной величины всех видов пенсий до установленного минимума. Фактически эта часть пенсионной системы нацелена на решение социальных задач, поэтому, как правило, финансируется за счет общих доходов бюджета.

- *Вторая компонента* – реализует страховые принципы и предназначена для сглаживания уровня потребления на протяжении жизненного цикла. Источником финансирования служат пенсионные взносы, а размеры пенсии увязываются с заработками в период трудовой деятельности. Построена на распределительном принципе.
- *Третья компонента* – также предназначена для сглаживания потребления. Однако, в отличие от второй компоненты, построена не на распределительном, а на накопительном принципе. Это делает связь между трудами до выхода на пенсию и пенсионными выплатами максимально полной.
- *Четвертая компонента* – добровольное пенсионное страхование, финансируемое за счет взносов работников и/или работодателей. Как правило, данная составляющая также базируется на накопительных принципах.

В большинстве развитых стран и стран с формирующимися рынками используются несколько составляющих. Однако как их удельный вес, так и устройство каждой компоненты существенно различается от страны к стране. Так, анализ приведенных в обзоре ОЭСР² данных показывает (Таб.1), что в 25 из 30 стран ОЭСР имеется первая компонента (при этом наиболее распространена ее ориентация на обеспечение минимальных пенсионных гарантий), в 11 странах – обязательные накопительные компоненты, в 9 – значимые выплаты за счет добровольного пенсионного страхования. Две последние компоненты в сумме обеспечивают в среднем около трети всех пенсионных выплат. Однако удельные веса компонент существенно варьируют по странам: так, в Австралии и Нидерландах ведущую роль играют обязательные накопительные компоненты – на них приходится примерно 2/3 выплат, в США, Великобритании и Ирландии более половины выплат обеспечивается за счет добровольных страховых схем. Таким образом, пенсионная система каждой страны в результате оказывается уникальной по своему построению.

Таблица 1. Индивидуальные коэффициенты замещения по компонентам для работников со средним заработком, % (2007)

	Распределительные	Обязательные накопительные	Всего обязательные	Всего, с учетом добровольных	Доля в пенсионных выплатах	
					Обязательных накопительных	Добровольных
Развитые страны:						
Австралия	15	27	42	42	64%	0%
Австрия	80		80	80	0%	0%
Бельгия	42		42	42	0%	0%
Великобритания	31		31	70	0%	56%
Германия	43		43	61	0%	30%
Греция	96		96	96	0%	0%
Испания	81		81	81	0%	0%
Италия	68		68	68	0%	0%
Канада	45		45	73	0%	38%
Нидерланды	30	58	88	88	66%	0%

² Pensions at a Glance. OECD, 2009.

Норвегия	52	7	59	72	10%	18%
Португалия	54		54	54	0%	0%
Франция	53		53	53	0%	0%
Швеция	38	24	62	62	39%	0%
США	39		39	79	0%	51%
Япония	34		34	34	0%	0%
Формирующиеся рынки:						
Венгрия	51	26	77	77	34%	0%
Мексика	5	31	36	36	86%	0%
Польша	30	31	61	61	51%	0%
Словакия	24	32	56	56	57%	0%
Турция	87		87	87	0%	0%
Чехия	50		50	50	0%	0%
Ю.Корея	42		42	42	0%	0%
В среднем по формирующимся рынкам	41	17	58	58	29%	0%
В среднем по ОЭСР	46	13	59	68	19%	13%

Источник: *Pensions at a Glance, OECD (2009)*.

Возвращаясь к России, отметим, что введенные в 2002 г. базовые пенсии относятся по классификации к первой компоненте, страховые – ко второй, и накопительные – к третьей. Четвертая компонента включает, в частности, добровольное корпоративное страхование и запущенную в 2009 году программу добровольных пенсионных накоплений работников, софинансируемых государством.

Радикальные изменения в российской пенсионной системе были проведены на фоне вступившей в силу годом ранее (в 2001 году) реформы социальных отчислений. Обязательные взносы в отдельные государственные внебюджетные социальные фонды (суммарная ставка которых составляла 39,5%, в том числе взносы в Пенсионный фонд уплачивались по ставке 29%) были заменены единым социальным налогом (ЕСН) с регрессивной шкалой. Начальная ставка шкалы составила 35,6%, из которых налоги по ставке 26% шли на финансирование текущих и будущих трудовых пенсий. Половина ЕСН направлялась в федеральный бюджет и затем использовалась для финансирования базовых пенсий, другая половина шла на финансирование страховых и накопительных пенсий. Таким образом, в этом налоге были соединены целевые налоговые платежи (представляется, что именно такой характер носила первая часть ЕСН) и страховые взносы.

В 2005 году шкала ЕСН была изменена, базовая ставка пенсионных отчислений при этом снизилась с 26 до 20%. Выпадающие доходы были при этом частично компенсированы за счет исключения из участия в накопительной компоненте работников, родившихся до 1967 года. Однако основная часть потерь (которые по оценкам составляли 1,2% ВВП³) была покрыта за счет трансфертов из федерального бюджета. Тем самым пенсионная система отошла от принципа финансирования трудовых пенсий исключительно за счет социальных взносов и соответственно был открыт путь для неконтролируемого расширения пенсионных расходов.

³ Гурвич Е.Т. Перспективы российской пенсионной системы// Вопросы экономики, №9, 2007.

В том же 2005 году появился новый вид выплат некоторым категориям пенсионеров: в ходе монетизации льгот часть «натуральных» льгот была заменена на ежемесячные денежные выплаты (ЕДВ), которые заняли существенную часть в общей структуре выплачиваемых пенсий.

Основные показатели пенсионной системы в 2002-2009 гг. приведены в таблице 1.

Таблица 2. Основные параметры российской системы трудовых пенсий

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<i>Средние размеры пенсии (руб./мес.)</i>								
Всего	1379	1637	1915	2364	2726	3116	4199	5191
Трудовые пенсии	1396	1660	1945	2395	2770	3168	4286	5323
<i>в т.ч. (на конец года)</i>								
по старости	1589	1906	2214	2761	3096	3971	4905	6625
по инвалидности	1157	1363	1576	1984	2186	2879	3496	4791
по случаю потери кормильца	793	1010	1218	1494	1693	2119	2762	3740
Социальная пенсия	1032	1180	1296	1798	1879	2724	3007	4245
Реальный размер средней пенсии (2001=100%)	116	122	128	141	148	155	183	202
Соотношение средней пенсии к прожиточному минимуму пенсионера (%)	100.0	102.0	106.3	97.8	99.8	101.6	115.2	126.6
Соотношение среднего размера трудовых пенсий и зарплаты (коэффициент замещения), %	32.0	30.2	28.9	28.0	26.0	23.3	24.8	28.3

Источник: Расчеты по данным Росстата

Приведенные данные показывают, что 2000-е годы во многих отношениях следует охарактеризовать как исключительно успешные для пенсионного обеспечения. За 8 лет после начала реформы реальные размеры пенсий удвоились (среднегодовой рост превысил 9%). Правда, средняя величина пенсии много лет (до 2008 г.) оставалась близка к прожиточному минимуму пенсионера, однако здесь нужно учитывать, что в 2005 г. состав корзины для расчета прожиточного минимума был расширен.

Несмотря на впечатляющий рост величины пенсий, в 2010 году был введен в действие новый этап пенсионной реформы. К важнейшим новациям можно отнести следующие изменения.

- **Реформирован единый социальный налог.** ЕСН заменен системой социальных взносов, которые будут уплачиваться непосредственно во внебюджетные фонды (как это было до 2001 года). Регрессивная шкала с тремя ставками заменена единой ставкой, при установлении предельной заработной платы, на которые начисляются взносы. Этот предел будет ежегодно индексироваться в меру роста средней зарплаты в экономике. В 2010 году эффективная ставка осталась примерно неизменной, однако новый порядок предотвращает последующее падение эффективной ставки, которое неизбежно произошло бы при сохранении прежней шкалы ЕСН. Начиная с 2011 г., ставка пенсионных взносов повышена с 20% до 26%.
- **Отменена базовая часть трудовых пенсий как их отдельная составляющая.** Базовые пенсии преобразованы в условно рассчитываемую часть страховой пенсии, индексируемую с использованием общего коэффициента. В будущем планируется

связать ее размеры с длительностью трудового стажа, таким образом будет полностью ликвидирована первая компонента российской пенсионной системы.

- **Пересчитаны пенсионные права, приобретенные до 1.1.1991** (проведена так называемая валоризация пенсионных прав). В 2010 г. выплаты по валоризации составили 1,1% ВВП, в 2011-2013 гг. они должны составить 1,0% ВВП.
- **Пенсионерам, имеющим пенсию ниже прожиточного уровня для данного региона, обеспечивается социальная доплата до этого уровня.** В 2010 г. сумма доплат за счет федерального бюджета оценивается в 0,1% ВВП.

Одновременно с реформированием перечисленных и некоторых других элементов пенсионной системы проведено повышение уровня пенсий. В частности, в декабре 2009 г. базовые пенсии индексированы на 30%. Были повышены и другие виды пенсий. В целом результатом всех нововведений стало увеличение размеров трудовых пенсий на 45% и повышение коэффициента замещения для них до 37%. В результате, по оценкам Минздравсоцразвития, застрахованному лицу при 30 годах уплаты страховых взносов обеспечивается пенсию по старости не ниже 40% его утраченного заработка, что соответствует международным минимальным нормам пенсионного обеспечения⁴.

Анализ проведенной реформы показывает, что основным источником повышения уровня пенсий стало расширение их финансирования за счет привлечения дополнительных финансовых ресурсов. На федеральный бюджет было возложено финансирование выплат по валоризации, обеспечение социальной доплаты до прожиточного минимума, компенсация потерь связанных с решением отложить повышение пенсионных взносов для некоторых секторов, а также финансирование резко выросшего дефицита пенсионной системы. Как показывают приведенные в Таб.3 данные, за три года (2008-2010 гг.) пенсионный трансферт за счет общих доходов бюджета вырос на 3,7 п.п. ВВП (с 1,5% до 5,2% ВВП). В 2011 году трансферт в пенсионный фонд несколько снижается, благодаря повышению ставок социальных взносов. Однако увеличение доходов внебюджетных фондов ведет к сокращению базы других налогов (в основном подоходного и на прибыль, поступающих в субфедеральные бюджеты). По оценкам Экономической экспертной группы социальные фонды получают от повышения ставок выигрыш 1,1-1,2% ВВП (в том числе пенсионный фонд 0,8-0,9% ВВП), однако региональные и местные бюджеты потеряют доходы на 0,4-0,5% ВВП. Иными словами, сокращение трансферта из федерального бюджета оплачено дополнительной нагрузкой на бизнес и изъятием части доходов из субфедеральных бюджетов.

Таблица 3. Источники финансирования текущих и будущих пенсий

	2007	2008	2009	2010*	2011**
Взносы					
На базовую и страховую пенсию	3.9%	3.6%	3.9%	3.6%	4.7%
На накопительную пенсию	0.4%	0.6%	0.7%	0.7%	0.7%
Трансферты из общих доходов федерального бюджета	1.5%	2.0%	3.3%	5.2%	4.3%
На трудовые пенсии	0.6%	1.3%	2.3%	4.0%	3.0%
<i>в т.ч.</i>					
<i>На валоризацию</i>	<i>0.0%</i>	<i>0.0%</i>	<i>0.0%</i>	<i>1.1%</i>	<i>1.0%</i>
<i>На покрытие выпадающих доходов и социальную доплату</i>	<i>0.6%</i>	<i>0.8%</i>	<i>1.2%</i>	<i>0.2%</i>	<i>0.2%</i>
<i>На покрытие дефицита ПФР</i>	<i>0.1%</i>	<i>0.4%</i>	<i>1.0%</i>	<i>2.6%</i>	<i>1.7%</i>

⁴ Минздравсоцразвития, <http://www.minzdravsoc.ru/social/social/146>

На социальные, военные и т.п. пенсии	0.3%	0.3%	0.5%	0.6%	0.6%
Компенсационные выплаты пенсионерам	0.6%	0.5%	0.6%	0.7%	0.7%
<i>Справочно: удельный вес бюджетного финансирования пенсий</i>	24%	28%	45%	60%	46%

Источник: расчеты Экономической экспертной группы на основе данных Министерства финансов и ПФР

** Предварительная оценка*

*** Закон о бюджете ПФР*

Говоря о долгосрочных последствиях пенсионной реформы 2010 года, необходимо учесть, что в ходе финансового кризиса бюджетные доходы значительно снизились и, по оценкам Экономической экспертной группы, их реальная величина в будущем будет оставаться примерно на четверть ниже уровня, ожидавшегося до кризиса. Восстановление макроэкономической сбалансированности потребует сокращения расходов и наиболее вероятно оно будет проводиться за счет статьи «Национальная экономика» (где легче всего провести быстрое сокращение расходов). В ряде работ показано, что подобное перемещение финансовых ресурсов от «производительных расходов» (таких как инвестиции в инфраструктуру, образование) к «непроизводительным» (социальные трансферты) серьезно замедляет экономический рост.

Подводя итоги анализа, можно оценить проведенную реформу как «экстенсивную». Основным ее итогом, как отмечалось выше, стало повышение уровня пенсий за счет масштабного привлечения дополнительных финансовых ресурсов (суммарная доля всех ресурсов направляемых на финансирование пенсий за два года увеличилась более чем в полтора раза). В то же время не была реализована ни одна мера, повышающая эффективность использования пенсионных ресурсов. Более того, как показано ниже, реформа не дала ответа на главную проблему пенсионной системы – ожидаемое в ближайшие десятилетия быстрое старение населения. Результатом реформы стало также снижение эффективности бюджетной политики из-за масштабного перемещения расходов в непродуктивную сферу.

Рассмотрим теперь, как можно охарактеризовать нынешнее состояние российской пенсионной системы.

Оценка текущего состояния российской пенсионной системы

Обсуждение состояния и перспектив сложившейся после реформы 2010 года пенсионной системы целесообразно начать с выбора критериев, по которым она должна оцениваться, и общих требований к пенсионному страхованию.

Один из ключевых критериев оценки качества системы пенсионного страхования состоит в степени охвата им населения (в первую очередь, работающего). Граждане России полностью обеспечены пенсиями: все они имеют право на получение трудовых, социальных либо других пенсий. На конец 2009 г. численность пенсионеров по старости (31.1 млн.чел.) превосходила численность населения пенсионного возраста (30,7 млн.чел.).

Следуя работе Всемирного банка (2008)⁵, мы можем принять следующий список других важнейших требований:

- *Адекватность размеров пенсий.* Включает, с одной стороны, достаточность пенсий для решения проблем бедности среди нетрудоспособного населения, а с другой

⁵ Holzmann R., Paul R., Dorfman H. et al. Pension Systems and Reform Conceptual Framework. World Bank, 2008.

стороны, обеспечение социально приемлемых пропорций между доходами, получаемыми в период трудовой деятельности и после ее завершения.

- *Посильность бремени финансирования.* Подразумевает приемлемое для плательщиков налогов и взносов бремя содержания пенсионной системы.
- *Долгосрочная устойчивость.* Предполагает способность пенсионной системы выполнять свои обязательства в долгосрочной перспективе без привлечения дополнительных ресурсов, а также наличие механизмов, предотвращающих появление и наращивание пенсионного дефицита.
- *Устойчивость к шокам.* Означает способность системы адаптироваться к неожиданным изменениям экономических, демографических и политических условий.

Главными показателями адекватности пенсионных выплат с точки зрения задач социальной защиты служат соотношение их величины с прожиточным минимумом и распространенность бедности среди пенсионеров. В нашей стране распространенность бедности среди пенсионеров еще до начала реформы 2002 г. была ниже, чем среди населения в целом. Новым шагом стало доведение трудовых пенсий по крайней мере до прожиточного минимума.

Второй аспект адекватности размеров пенсий измеряется коэффициентами замещения (*КЗ*). В России принято использовать простой вариант данного показателя, определяемый как соотношение средней величины трудовых пенсий к средней зарплате. В международной практике оперируют соотношением размеров назначенных пенсий и предпенсионной зарплаты (в нашей стране не проводится регулярный расчет таких показателей). Здесь речь идет не об одной величине, а об их наборе, в зависимости от уровня зарплаты и длительности стажа. Для того чтобы различать между собой два указанных показателя, первый будем называть⁶ «солидарным коэффициентом замещения» (*СКЗ*), а второй – «индивидуальным коэффициентом замещения» (*ИКЗ*). Отметим, что ни первый, ни второй варианты не дают полной характеристики ситуации. Так, *СКЗ* ничего не говорит о таких важных характеристиках как дифференциация размеров пенсий или сила их связи с величиной заработной платы и стажа. С другой стороны, *ИКЗ* не учитывают, как меняется величина пенсий после их первоначального назначения.

Оценка «адекватности» размеров пенсий может проводиться на основе Конвенции Международной организации труда, которая рекомендует в качестве целевой величины пенсий по старости 40% от утраченного заработка. Эта рекомендация относится к пенсионерам со стажем 30 лет, получавшим средний заработок. Другой подход состоит в сопоставлении соотношений между пенсией и зарплатой с международными стандартами. Ниже мы проводим систематическое сопоставление различных показателей российской пенсионной системы с двумя пересекающимися группами стран: ОЭСР и Европейским союзом. Это обусловлено несколькими причинами. Во-первых, эти группы включают практически все успешные экономики мира, во многих из которых организация социальной защиты может использоваться как образец для подражания. Во-вторых, в них входит также немало стран, сопоставимых с Россией по уровню развития (как Мексика, Турция) и имеющих сходное прошлое (Болгария, Венгрия, Польша, Чехия и др.).

Для России систематические расчеты индивидуальных индексов замещения отсутствуют, поэтому сравнительный анализ приходится ограничить сравнением пропорций между средними величинами пенсий и зарплаты. Тем не менее, ниже мы приводим также значения *ИКЗ* по странам. Как свидетельствуют данные, приведенные в Таб.4 коэффициент замещения существенно варьирует даже в группе развитых стран,

⁶ Как это делается в Докладе Минздравсоцразвития (ДМЗСР) «Итоги пенсионной реформы и долгосрочные перспективы развития пенсионной системы Российской Федерации с учетом влияния мирового финансового кризиса», Декабрь 2010 г. <http://www.minzdravsoc.ru/docs/mzsr/insurance/6>

входящих в ОЭСР. Причем максимальные коэффициенты замещения часто наблюдаются в странах с доходами ниже среднего, а минимальные – в наиболее богатых странах. Так, СКЗ в Греции (без учета добровольного страхования) в 2,5-3 раза выше, чем в Великобритании, Японии или США. В группе формирующихся рынков разброс значений КЗ столь же велик и столь же слабо связан с общим развитием экономики: этот показатель меняется от примерно 35% в Мексике до 82% в Турции. В среднем по ОЭСР коэффициент замещения составляет 57%, близкие средние значения получаются и для представленной в Таб.4 выборки формирующихся экономик. В России соотношение средних размеров пенсии и зарплаты в 2010 г. впервые поднялось до 36%. Этот, рекордный для нас показатель, по-прежнему значительно уступает средним для развитых стран и формирующихся рынков уровням. Развитые страны, имеющие относительно низкий, сопоставимый с Россией уровень СКЗ по «обязательным» пенсиям, как правило, отличаются развитой системой добровольного пенсионного страхования, что обеспечивает высокий общий уровень пенсионных выплат. Например, как отмечалось выше, в Великобритании и США добровольные схемы более чем удваивают, существенное дополнение получают и пенсионеры Канады. В итоге лишь в нескольких странах (Мексике, Румынии, Ю.Корее, Японии) полный (с учетом добровольных схем) коэффициент замещения сопоставим с российским уровнем. Таким образом, следует признать, что размеры пенсий в России даже после резкого повышения в 2010 году, остаются сравнительно низкими.

Таблица 4. Солидарные коэффициенты замещения для стран ОЭСР и ЕС⁷ (2007 г.)

<i>Страны</i>	Коэффициент замещения (%)	<i>Страны</i>	Коэффициент замещения (%)
<i>Развитые страны:</i>		<i>Формирующиеся рынки:</i>	
Австралия	42	Россия (2010)	36
Австрия	72	Россия (2007)	23
Бельгия	39	Болгария ⁸	44
Великобритания	29	Венгрия	72
Германия	41	Мексика	38/34 ⁹
Греция	94	Польша	56
Ирландия	34	Румыния ⁸	29
Испания	73	Словакия	56
Италия	69/54	Турция	86
Канада	42	Чехия	47
Нидерланды	89	Ю.Корея	40
Норвегия	54	В среднем по выборке развитых стран	53,4/52,4
Португалия	54	В среднем по ЕС⁸	49,7
Франция	51	В среднем по ЕС-15¹⁰	51,7
США	37	В среднем по выборке формирующихся рынков (без России)	52,0/51,6
Япония	34	В среднем по ОЭСР	57,6/56,4

Источник: Pensions at a Glance, OECD (2009) (за исключением случаев, отмеченных специальной сноской)

⁷ Без учета добровольного пенсионного страхования

⁸ Источник: Ageing Report // European Commission (2009)

⁹ Для мужчин и женщин соответственно

¹⁰ По данным Евростата. ЕС-15 включает 15 стран, составлявших ЕС до его расширения 1.5.2004 г.

Для того чтобы обсуждать «посильность» нынешней пенсионной системы, сравним с другими странами суммарные расходы на выплату пенсий (Таб.5), включающие в том числе выплаты по накопительным компонентам. Мы видим, что в среднем страны ОЭСР расходуют на выплату пенсий 8,3% ВВП. Финансирование пенсий (в процентах ВВП) постепенно увеличивается, но достаточно медленно: так, выплаты в рамках распределительных систем за 15 лет выросли на 0,9 процентного пункта ВВП. В 2005 г. на долю накопительных компонент приходилось 22% суммарных выплат, в последующие годы размеры выплат накопительных пенсий стали расти.

Таблица 5. Выплаты по обязательным системам пенсионного страхования, 2005 г. (% ВВП)

	Распределительные	Накопительные	Всего
<u>Развитые страны</u>			
Австралия	3.2	3.7	6.9
Австрия	12.2	0.2	12.4
Бельгия	7.0	1.3	8.3
Великобритания	5.5	3.0	8.5
Германия	11.0	0.1	11.1
Греция	10.7		10.7
Ирландия	2.6	0.0	2.6
Испания	7.5	0.5	8.1
Италия	11.5	0.2	11.7
Канада	3.7	2.0	5.8
Нидерланды	4.7	3.5	8.2
Норвегия	4.6	1.4	6.0
США	5.3	2.9	8.1
Франция	10.6		10.6
Швеция	7.0	1.0	8.1
Швейцария	6.4	5.3	11.7
Ю.Корея	1.3	0.8	2.1
Япония	7.4	0.0	7.4
<u>Формирующиеся рынки</u>			
Венгрия	8.3	0.2	8.4
Мексика	1.0	0.1	1.1
Польша	10.4	0.0	10.4
Словакия	6.0		6.0
Турция	6.3	0.0	6.3
Чехия	7.2	0.2	7.4
В среднем по ОЭСР	6.5	1.8	8.3

Источник: *OECD Factbook 2010: Economic, Environmental and Social Statistics. OECD (2010)*

Бросаются в глаза поляризация стран по размерам пенсионных расходов. В странах-лидерах такие расходы превышают 10% ВВП (Австрия, Германия, Греция, Италия, Франция), тогда как в странах-аутсайдеров на пенсии тратится лишь 1-2% ВВП (Мексика, Ю.Корея). Отметим, что многие страны с «щедрыми» пенсионными выплатами оказались среди наиболее пострадавших в ходе кризиса и были вынуждены срочно принимать болезненные меры по сокращению пенсионных расходов. В подгруппе «формирующиеся рынки» размеры выплат заметно ниже, чем в целом по ОЭСР – они составляют 6% ВВП.

Как показывает Таб.6, непосредственно на выплату пенсий в России в 2010 г. было потрачено 8,2% ВВП. К этому следует добавить составляющие 0,7% ВВП расходы на ежемесячные денежные выплаты (ЕДВ), введенные в рамках монетизации льгот. Таким

образом, сегодня суммарные расходы на финансирование пенсий составляют почти 9% ВВП. Отметим, что результатом последней реформы стало увеличение пенсионных выплат на 3,8 п.п. ВВП. Таким образом, за два года Россия перешла от уровня пенсионных расходов, типичного для формирующихся рынков, к уровню, в полтора раза превышающему средний по формирующимся рынкам и заметно превосходящему среднюю по ОЭСР величину пенсионных расходов.

Таблица 6. Расходы на выплату пенсий в России (% ВВП)

	2007	2008	2009	2010*	2011**
Трудовые пенсии	4.2%	4.3%	5.9%	7.6%	7.4%
Социальные и другие пенсии за счет федерального бюджета	0.3%	0.3%	0.5%	0.6%	0.6%
Компенсационные выплаты пенсионерам (ЕДВ)	0.6%	0.5%	0.6%	0.7%	0.7%
ВСЕГО	5.1%	5.1%	7.0%	8.9%	8.7%
<i>Справочно: удельный вес федерального бюджета в финансировании пенсионных выплат</i>	24%	28%	45%	60%	46%

Источник: расчеты по данным ПФР

* - оценка

** - Закон о бюджете Пенсионного фонда на 2011-2013 гг.

Более детальный анализ посильности пенсионного бремени требует рассмотрения с одной стороны ставок пенсионных отчислений, а с другой стороны – размеров бюджетного финансирования. Как свидетельствует таблица 7, средняя ставка пенсионных взносов в ОЭСР составляет 21%, близкий уровень ставок в среднем имеют как развитые страны, так и формирующиеся рынки по отдельности. Таким образом, в 2005-2010 гг. ставка пенсионных взносов в России соответствовала типичному уровню, начиная же с 2011 г. пенсионные взносы в нашей стране платятся по сравнительно высокой ставке. Правда, в Польше, Чехии и некоторых других странах уровень ставок близок к российскому, а в отдельных случаях (например, в Венгрии, Португалии, Румынии) пенсионные отчисления еще выше. Но есть страны (как Австралия, Мексика, Ю.Корея), где пенсионные ставки ниже в несколько раз.

В большинстве стран, как и в России, установлен предельный размер зарплаты, на который начисляются пенсионные взносы.

Финансирование пенсий из бюджета может быть оценено для стран ЕС (Таб.8). Эти данные свидетельствуют о том, что в среднем европейские страны тратят на финансирование пенсионных выплат 2-2,5% ВВП.

Таблица 7. Ставки пенсионных взносов (%), 2010 г.

	Уплачивают:		ВСЕГО
	Работники	Работодатели	
Развитые страны:			
Австралия	0.0	9.0	9.0
Австрия	10.3	12.6	22.8
Бельгия	7.5	8.9	16.4
Великобритания	11.0	12.8	23.8
Германия	10.0	10.0	19.9
Греция	6.7	13.3	20.0

Ирландия	4.0	10.8	14.8
Испания	4.7	23.6	28.3
Италия	9.2	23.8	33.0
Канада	5.0	5.0	9.9
Нидерланды	19.0	5.7	24.7
Норвегия	7.8	14.1	21.9
Португалия	11.0	23.8	34.8
Франция	6.8	9.9	16.7
Швеция	7.0	11.9	18.9
США	6.2	6.2	12.4
Япония	7.7	7.7	15.4
В среднем по выборке развитых стран	7.9	12.3	20.2
Формирующиеся рынки:			
Россия (2011)	0.0	26.0	26.0
Болгария	7.1	8.9	16.0
Венгрия	9.5	24.0	33.5
Мексика	1.7	7.0	8.7
Польша	11.3	14.3	25.5
Румыния	10.5	20.8	31.3
Словакия	7.0	20.0	27.0
Турция	9.0	11.0	20.0
Чехия	6.5	21.5	28.0
Ю.Корея	4.5	4.5	9.0
В среднем по выборке формирующихся рынков (без России)	7.5	14.7	22.1
В среднем по ОЭСР			21.0

Источник: Ageing Report // European Commission (2009); Social Security Programs Throughout the World // Social Security Administration and International Social Security Association (2009, 2010).

Таблица 8. Финансирование пенсионных выплат из бюджета (% ВВП)

<u>Развитые страны</u>	Размеры финансирования (% ВВП)	<u>Формирующиеся рынки</u>	Размеры финансирования (% ВВП)
Австрия	3.8	Болгария	3.3
Германия	3.3	Венгрия	2.2
Греция	3.2	Польша	4.7
Испания	0.0	Румыния	0.0
Италия	3.6	Словакия	2.2
Португалия	1.5	Чехия	0.0
Франция	0.4	В среднем по формирующимся рынкам	2.1
Швеция	3.2		
В среднем по развитым странам	2.4		

Источник: Расчеты по данным Ageing Report, European Commission, 2009

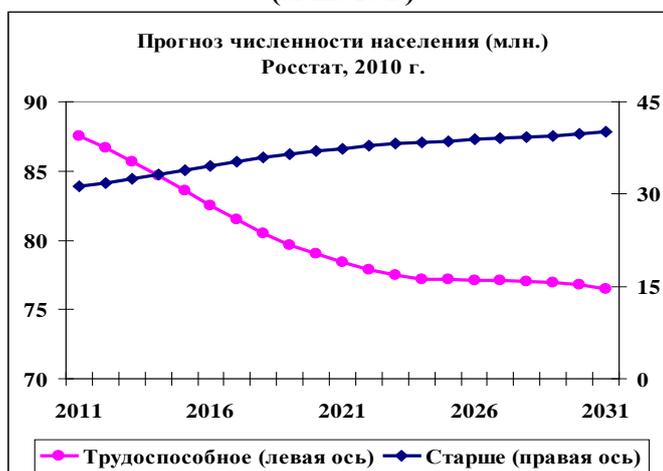
Сравнивая эти данные с показателями, приведенными выше в Таб.3, мы видим, что **размеры финансирования пенсий за счет общих доходов бюджета в России вдвое превышают средний уровень в выборке европейских стран и выше чем в любой из 14 стран этой выборки.**

Подводя итог, можно сделать вывод, что бремя финансирования пенсионной системы в России (как в целом, так и за счет бюджета) чрезмерно, а проведенное в последние годы перераспределение ресурсов в пользу пенсионной системы выходит за рамки приемлемого для экономики. Другой вывод состоит в том, что **расходуя на пенсии большую, чем в развитых или сопоставимых странах долю ВВП, наша пенсионная система обеспечивает заметно меньший (относительно зарплаты) уровень пенсий.** Это ясно указывает на неэффективность пенсионной системы.

С точки зрения долгосрочной финансовой устойчивости главную угрозу для российской пенсионной системы (как и в других развитых странах) создает ожидаемое ухудшение демографических пропорций. Согласно прогнозу Росстата (2010), к 2030 г. численность населения в пенсионном возрасте увеличится на 9 млн. чел., а населения в работоспособном возрасте снизится на 11 млн. чел. (см. Рис.1) В результате к 2030 году соотношение между численностью населения в пенсионном и трудоспособном возрасте ухудшится более чем в полтора раза (оно возрастает с 33% до 52%)¹¹.

Изменение числа пенсионеров на одного работника означает невозможность (при прочих равных) поддерживать те же соотношения пенсий и заработной платы. Как показал Гурвич (2010)¹², для того чтобы поддерживать постоянное значение СКЗ, в среднем за 2010-2050 гг. необходимо каждые пять лет увеличивать трансферт из федерального бюджета на 1 процентный пункт ВВП, либо ежегодно на один процентный пункт ставку пенсионных взносов. За 40 лет финансирование пенсионной системы должно увеличиться на 8 процентных пунктов ВВП, что, очевидно, далеко выходит за границы возможностей экономики.

Рис.1. Прогнозная численность населения в рабочем и пенсионном возрасте (млн.чел.)



Источник: Предположительная численность населения РФ до 2030 год // Росстат (2010)

«Естественный» барьер для неконтролируемого увеличения расходов пенсионной системы в виде закрепления за ней единственного источника – пенсионных взносов, - как отмечалось, был разрушен в 2005 году. Другое правило, призванное сдерживать не обеспеченное ресурсами наращивание расходов, состояло в требовании индексировать пенсии в пределах роста доходов пенсионной системы. Однако оно могло работать только

¹¹ Здесь и далее рассматривается средний вариант прогноза.

¹² Гурвич Е.Т. Реформа 2010 г.: решены ли долгосрочные проблемы российской пенсионной системы?// Журнал Новой экономической ассоциации, №6, 2010

при условии финансирования пенсий исключительно за счет взносов. Если часть выплат обеспечивается за счет общих бюджетных доходов, то правило перестает работать, поскольку возникает «порочный круг»: трансферты из общих бюджетных доходов зависят от пенсионного дефицита, он определяется индексацией пенсий, а индексация зависит от доходов пенсионной системы, включая трансферты.

Можно ожидать, что в отсутствие работоспособных бюджетных правил и в условиях ухудшающихся демографических пропорций правительству будет политически трудно допустить снижение СКЗ. В настоящее время пенсионеры составляют 35% электората, при этом граждане старшего возраста проявляют наибольшую электоральную активность. Можно предположить, что в недалеком будущем пенсионеры составят большинство от фактически участвующих в выборах граждан. Учитывая политическое значение пенсионеров, результатом может стать последовательное увеличение дефицита пенсионной системы, необходимое для стабилизации солидарного коэффициента замещения. Свидетельством реальности такого сценария служит реформа 2010 года, которая представляется как раз результатом подобного неявного политического давления (или, что то же, желания укрепить поддержку пожилых избирателей).

Естественным внутренним ограничителем давления в сторону повышения «щедрости» пенсионной системы могло бы стать сопротивление налогоплательщиков увеличению налогового бремени, необходимому для дополнительных пенсионных выплат. Однако в нашей стране связь между государственными расходами и платежами в бюджетную систему осознает лишь бизнес, у граждан же представление о связи между бюджетными доходами и расходами почти отсутствует. К тому же, как видно из Таб.7, Россия является одной из очень немногих стран, где пенсионные взносы платят только работодатели – в остальных существенную часть номинальной нагрузки (в среднем почти 40%) несут работники. С экономической точки зрения это не влияет на реальное распределение бремени финансирования пенсий – анализ показывает, что фактически это бремя в основном лежит на работниках. Тем не менее, субъективно российские работники (впоследствии становящиеся пенсионерами) не сознают себя плательщиками социальных отчислений (как в целом и других налогов), что исключает возможность даже минимального противодействия увеличению пенсионных выплат с их стороны. Сдвигаем к более щедрой пенсионной системе противится только бизнес, но, как показывает реформа 2010 года, его сопротивления оказывается недостаточно.

Что касается адаптации к неожиданным шокам, в некоторых странах созданы «автоматические стабилизаторы», предусматривающие корректировку параметров пенсионной системы в ответ на изменение демографических и других показателей. Российское законодательство ограничивает размеры индексации пенсий ростом доходов пенсионной системы. Однако это ограничение лишь частично смягчает последствия шоков, поскольку не учитывает их долгосрочные эффекты.

Подводя итоги анализа, мы должны констатировать, что российская пенсионная система неэффективна и не готова справиться с надвигающимися демографическими шоками. Проведенная в 2010 году «реформа» не продвинула нас ни в том, ни в другом направлении. Более того, она сделала пенсионную систему более уязвимой, повысив уровень выплат, который в перспективе необходимо поддерживать и исчерпав все резервы финансирования.

Представляется, что цитированное выше Бюджетное послание Президента на 2011-2013 гг. точно формулирует «среднесрочные»¹³ задачи реформирования пенсионной системы. Действительно с учетом предстоящего ухудшения демографических показателей объективно трудно рассчитывать на быстрое решение задачи-максимум: достижение уровня коэффициентов замещения, характерного для стран ОЭСР либо обеспечение полного финансового самообеспечения пенсионной системы. Реалистичной целью

¹³ С точки зрения пенсионной политики среднесрочным можно считать период 25-30 лет.

представляется поддержание в среднесрочной перспективе достигнутого соотношения пенсий и зарплаты без дополнительного использования «общих» доходов бюджетной системы либо увеличения пенсионных взносов. В то же время необходимо наметить возможные пути достижения более амбициозных целей в долгосрочной перспективе (порядка 50 лет).

Анализ показывает, что на среднесрочном горизонте доминирующую роль в любом случае будет играть распределительная пенсионная система, тогда как на более длительном горизонте перспективы развития могут быть связаны с накопительным принципом либо добровольным пенсионным страхованием. В настоящей статье мы концентрируемся на среднесрочных задачах, и соответственно, рассматриваем преимущественно распределительную систему.

Подходы к реформированию пенсионной системы

Определение новых шагов пенсионной реформы должно начинаться с конкретизации основных целей и ориентиров политики государства в этой сфере. Минздравсоцразвития в своем докладе исходит из необходимости обеспечить **социально приемлемый уровень пенсий** по сравнению с заработной платой. Таковым предлагается считать рекомендуемый МОТ индивидуальный коэффициент замещения равный 40% (для работников со стажем не менее 30 лет). Данный ориентир действительно целесообразно включить в число целевых. Однако далеко не очевидно, что он сам по себе достаточен для того чтобы рассматривать уровень пенсий как «адекватный». Как отмечалось выше, при стабильном значении индивидуального коэффициента замещения солидарный показатель может падать, если индексация назначенных пенсий существенно отстает от роста зарплаты. Неясно, будет ли в этом случае достаточно удерживать ИКЗ на рекомендуемом уровне 40% - представляется вероятным, что субъективная приемлемость размеров пенсий определяется их соотношением не с собственными прошлыми трудовыми доходами пенсионеров, а с текущими доходами других групп общества. Важность поддержания не только индивидуальных, но и солидарных коэффициентов замещения косвенно подтверждается и их близостью (для представительного работника) в большинстве стран, как показывает сравнение таблиц 4 и 9. Средние по ОЭСР значения этих двух показателей практически совпадают, максимальные различий не превышают 8 процентных пунктов (или 10% от уровня СКЗ).

Таблица 9. Индивидуальные коэффициенты замещения для работника со средним заработком (%)

<i>Страны</i>		<i>Страны</i>	
Австралия	42	Португалия	54
Австрия	80	США	39
Бельгия	42	Турция	87
Великобритания	31	Франция	53
Германия	43	Ю.Корея	42
Греция	96	Япония	34
Испания	81	Венгрия	77
Италия	68	Польша	61
Канада	45	Румыния	37
Мексика	36	Словакия	56
Нидерланды	88	Чехия	50
Норвегия	59	В среднем по ОЭСР	57

Источник: Pensions at a Glance // OECD (2009).

Представляется, что необходимо разделить группы работающих и неработающих пенсионеров и формулировать политику для тех и других отдельно. Действительно, эти группы радикально различаются уровнем доходов и ролью пенсий в их формировании. Как показывает Таб.10, распространенность бедности среди неработающих пенсионеров до проведения реформы 2010 г., существенно повысившей доходы пенсионеров, была чуть выше чем в среднем по всему населению, среди работающих же пенсионеров доля бедных была в 2,5 раза ниже среднего уровня.

Таблица 10. Распространенность бедности среди отдельных групп населения (2009 г.)

	Доля отдельных групп среди:		Относительная распространенность бедности (по сравнению с населением в целом)
	Малоимущего населения	Всего населения	
Дети в возрасте до 16 лет	23.8	17.2	138%
Население трудоспособного возраста	64.6	66.0	98%
Население старше трудоспособного возраста	11.6	16.7	69%
Работающие пенсионеры	4.3	10.8	40%
Неработающие пенсионеры	12.7	12.5	102%

Источник: Социальное положение и уровень жизни населения России, М., Росстат, 2010.

Другой ключевой задачей должно стать **предотвращение дальнейшего роста средств, используемых для финансирования пенсионных выплат**. Как показано выше, размеры таких средств достигли пределов, поэтому ответ на ухудшение демографических показателей должен состоять в повышении эффективности использования ресурсов, а не их увеличения. В этом пункте невозможно согласиться с Докладом Минздравсоцразвития, где, по сути предлагается решать проблему старения населения на основе того же экстенсивного подхода, который был реализован в реформе 2010 года. Так, одно из предложений состоит в закреплении за Пенсионным фондом части НДС как дополнительного источника доходов. Тако й путь рано или поздно неизбежно ведет к масштабному финансовому кризису.

Рассмотрим теперь, какие инструменты есть в распоряжении правительства для решения поставленных задач. Согласно предложенной Всемирным банком классификации пенсионные реформы по своему содержанию делятся на «системные» и «параметрические». К первой группе следует отнести изменение механизмов формирования пенсионных выплат (например, источников их финансирования) и принципов их распределения (скажем, переход к выплате пенсий в рамках первой компоненты только нуждающимся, имеющим доходы ниже прожиточного минимума). Наиболее радикальной системной реформой обычно считается переход от распределительной к накопительной пенсионной системе (либо наоборот).

Параметрические реформы подразумевают, в первую очередь, регулирование таких показателей как:

- Ставки пенсионных взносов,
- Правила индексации пенсионных прав и назначенных пенсий,
- Пенсионный возраст,
- Другие условия предоставления пенсий (требуемый стаж, правила предоставления досрочных пенсий),
- Ограничения на получение пенсий работающими пенсионерами.

Прежде чем выбрать направления реформ (будь то системные или параметрические) необходимо определить, где имеются резервы совершенствования российской пенсионной

системы. Как нетрудно видеть, в распределительной системе (а в обозримом будущем практически все пенсионные выплаты в нашей стране будут по-прежнему проводиться в рамках данного принципа) солидарный коэффициент замещения R однозначно определяется сочетанием нескольких показателей:

$$R = (N/n) * t / \gamma$$

где N , n – соответственно число работников, уплачивающих пенсионные взносы, и пенсионеров, t – ставка взносов, γ – удельный вес пенсионных взносов в источниках финансирования пенсий.

Выше было показано, что ставка пенсионных взносов в России высока, а доля взносов в суммарных ресурсах сравнительно мала (иными словами, финансирование пенсий за счет общих доходов достаточно велико). Отсюда следует, что причиной низкого коэффициента замещения в нашей стране служит недостаточное по сравнению с другими странами число работников приходящихся на одного пенсионера. Это подтверждается показателями, приведенными в Таб.11. Они свидетельствуют о том, что в большинстве стран коэффициент поддержки, определяемый как число работников, приходящихся на 100 пенсионеров, значительно выше чем в России. В среднем по выборке развитых стран этот показатель составляет 198, по выборке формирующихся рынков 150, тогда как в нашей стране 113. Лишь Болгария, Венгрия, Португалия и Румыния имеют сопоставимые значения коэффициента поддержки. В трех последних странах это компенсируется высокими (от 31 до 34%) ставками пенсионных взносов, в двух первых достаточно велико бюджетное финансирование пенсий. В Румынии, где нет такого финансирования, и Болгарии, где низка ставка пенсионных взносов, значения СКЗ в итоге оказываются относительно низкими. По мере ухудшения возрастной структуры населения коэффициент поддержки в России будет падать еще ниже - по моей оценке к 2030 году численность работников и пенсионеров практически сравняется. Таким образом, низкий уровень СКЗ обусловлен низким по международным меркам коэффициентом поддержки, а дальнейшее ухудшение этого показателя при прочих равных будет неизбежно вызывать дальнейшее снижение пропорций между уровнем пенсий и зарплат. Следовательно, основные резервы противостояния этой тенденции связаны с повышением числа работников на одного пенсионера.

Таблица 11. Коэффициенты поддержки (число работников на 100 пенсионеров), 2007 г.

<u>Развитые страны:</u>		<u>Формирующиеся рынки:</u>	
Австрия	153	Болгария	128
Бельгия	173	Венгрия	131
Германия	161	Польша	154
Греция	175	Румыния	107
Испания	266	Словакия	201
Италия	149	Чехия	179
Нидерланды	333	В среднем по выборке формирующихся рынков	150
Португалия	134	В среднем по ЕС-12	147
Франция	181		
Швеция	257	Россия (2010)	113
В среднем по выборке развитых стран	198		

Источник: *Ageing Report // European Commission (2009);*

С учетом сказанного основные направления дальнейшего реформирования пенсионной системы можно сформулировать следующим образом.

1. Повышение эффективности использования ресурсов пенсионной системы,

2. Повышение соотношения между числом работников и пенсионеров,
3. Создание институциональных барьеров для расширения дефицита пенсионной системы.
4. Привлечение финансирования для пенсионных выплат, не имеющих необходимых источников, и развитие добровольного страхования.

Рассмотрим их поочередно.

1. Повышение эффективности использования ресурсов пенсионной системы,

Первая компонента пенсионной системы, как указывалось выше, нацелена на решение социальных задач снижения бедности среди нетрудоспособного населения. Общим принципом эффективного проведения социальной политики служит максимальная адресность распределения выплат. После реформы 2010 года проведение такого принципа стало в принципе невозможно. Объединение имеющих принципиально разные функции базовых и страховых пенсий (теперь к ним в частности применяется одинаковая индексация) представляется фундаментальной ошибкой реформы.

Один из необходимых шагов состоит в том, чтобы **вновь разделить базовые и страховые пенсии и применять к ним разные правила назначения и индексации.** Базовые пенсии, как любая социальная поддержка, должны предоставляться только нуждающимся. Необходимо рассмотреть целесообразность получения работниками старшего возраста как зарплаты, так и пенсии (этот вопрос обсуждается ниже). Однако во всяком случае нет никакого смысла в социальной поддержке работающих пенсионеров – как было показано выше, среди всех групп населения работающие пенсионеры, пожалуй, менее всех нуждаются в социальной поддержке.

В то же время ограничение на получение пенсий работающими должно проводиться осторожно, таким образом, чтобы оно не дестимулировало трудовую активность пенсионеров. Базовая пенсия вряд ли значима для работников с высокой и средней зарплатой, но может повлиять на готовность работать на низкооплачиваемых рабочих местах. В качестве компромисса можно предложить по крайней мере ограничить на нынешнем этапе назначение базовых пенсий работающим пенсионерам с высокими и средними доходами. Например, отказаться от выплаты базовых пенсий работающим пенсионерам, у которых сумма зарплаты и других видов пенсий (кроме базовой) превышает среднюю по стране величину душевого денежного дохода (или зарплаты). В настоящее время среди пенсионеров по старости работает более трети (34%). Учитывая, что расходы на выплату базовой части пенсий можно оценить в 2,4% ВВП, явно нерациональные выплаты в этой части составляют не менее 0,5% ВВП.

Индексация базовых пенсий должна проводиться в меру изменения прожиточного минимума пенсионера как основного ориентира размеров социальной поддержки нетрудоспособного населения.

Еще одно важное направление повышения эффективности связано с **увеличением доходности средств накопительной системы.** Этот вопрос рассматривается ниже.

2. Повышение соотношения между числом работников и пенсионеров

Россия отличается мягкими условиями предоставления пенсий по многим направлениям. В нашей стране исключительно низок пенсионный возраст: как свидетельствует таблица 12, стандартный возраст предоставления пенсий в среднем по развитым странам ОЭСР составляет 65 и 63 года для мужчин и женщин соответственно, в среднем по выборке формирующихся рынков он равен 63 и 60 лет. Распространенной реакцией на старение население служит повышение пенсионного возраста. За последние 20 лет он был повышен в таких странах как Аргентина, Венгрия, Германия, Италия, Турция, Чехия, Япония и др. Еще в ряде стран приняты решения о повышении пенсионного возраста, а в некоторых странах (как в Дании) созданы механизмы

автоматического повышения пенсионного возраста по мере сдвигов в возрастной структуре населения.

Еще сильнее отличается от требований, принятых в других странах, минимальный стаж для назначения трудовой пенсии. В России он составляет 5 лет, тогда как в других странах он достигает 44 лет, а в среднем по нашей выборке равен примерно 20 годам.

Кроме того, российские пенсионеры имеют неограниченное право совмещать получение пенсий с работой. Как отмечалось, более трети пенсионеров по возрасту используют это право. Такое совмещение по существу лишено логики: пенсии по старости представляют собой страховку на период нетрудоспособности, а работающий человек не может рассматриваться как нетрудоспособный. Тем не менее, в разных странах этот вопрос решается по-разному. В нашей стране, имеющей исключительно низкий коэффициент поддержки, с экономической точки зрения совмещение пенсий с работой неоправдано. Однако полный отказ от этого принципа представляется политически нереализуемым, он наверняка встретит жесткий протест. Учитывая это, в качестве реалистичного варианта считаю необходимым создать опцию добровольного позднего выхода на пенсию (существующую в ряде стран). Желающим предлагается оформить пенсию позже стандартного возраста, в обмен на что им назначается более высокая пенсия (как минимум за счет использования в расчете меньшего ожидаемого срока дожития). Можно предположить, что этой опцией воспользуется часть продолжающих работать граждан пенсионного возраста.

Таблица 12. Стандартный пенсионный возраст и требования к стажу для получения трудовой пенсии

	Стандартный (в 2009 г.)		Требования к стажу	
	М	Ж	М	Ж
<i>Развитые страны:</i>				
Великобритания	65	60	44	39
Греция	65	60	12	12
Германия	65	65	5	5
Испания	65	65	15	15
Италия	65	60	18	18
Франция	60	60	40	40
США	66	66	10	10
Япония	65	65	25	25
<i>В среднем по выборке развитых стран</i>	<i>64.5</i>	<i>62.6</i>	<i>21.2</i>	<i>20.5</i>
<i>Формирующиеся рынки:</i>				
Россия	60	55	5	5
Аргентина	65	60	30	30
Бразилия	65	60	15	15
Венесуэла	60	55	14	14
Венгрия	62	61	15	15
Мексика	65	65	24	24
Польша	65	60	25	20
Турция	60	58	20	20
Чехия	62	60	10	10

Чили	65	60	10	10
ЮАР	65	60		
Ю.Корея	60	60	20	20
<i>В среднем по выборке (без России)</i>	<i>63.1</i>	<i>59.9</i>	<i>18.3</i>	<i>17.8</i>

Источник: Society at a Glance // OECD (2009); Social Security Programs Throughout the World // Social Security Administration and International Social Security Association (2009, 2010)..

Таким образом, меры по данному направлению должны включать:

А) **Увеличение минимального стажа необходимого для получения права на трудовую пенсию с 5 лет, например, до 30 лет для мужчин и 25 для женщин.** В случае повышения пенсионного возраста эти показатели могут быть скорректированы.

Б) **Повышение пенсионного возраста (например, до 62 лет для мужчин и 60 лет для женщин).**

В Докладе Минздравсоцразвития поддерживается увеличение требуемого стажа, однако предлагается отложить повышение пенсионного возраста до момента, когда средняя продолжительность жизни достигнет уровня, характерного в настоящее время для стран ОЭСР. Отметим, что для женщин данное условие уже выполнено, т.е. следуя предлагаемой логике их пенсионный возраст может быть повышен прямо сейчас.

На самом деле здесь важна не столько ожидаемая продолжительность жизни при рождении, сколько возрастная структура населения. Если продолжительность жизни в стране низка за счет высокой смертности пенсионеров, то это облегчает решение проблем пенсионной системы – действительно, результатом тогда окажется увеличение числа работников на одного пенсионера (коэффициента поддержки), что при прочих равных повышает соотношение между пенсиями и зарплатой. Противоположные последствия имеет низкая продолжительность жизни за счет высокой смертности в рабочем возрасте. Коэффициент поддержки тогда падает и соответственно снижается отношение пенсий к зарплате. Эффект повышения пенсионного возраста в этих ситуациях также оказывается разным. В первом случае результатом станет резкое сокращение доли работников достигающих пенсионного возраста, во втором же случае эта доля изменится незначительно.

Соответственно, с точки зрения пенсионной политики демографическая ситуация характеризуется не ожидаемой продолжительностью жизни при рождении, а такими показателями, как соотношение между численностью населения в рабочем и пенсионном возрасте или ожидаемая длительность пребывания на пенсии. Приведенные в Таб.13 данные свидетельствуют, что в настоящее время ожидаемое пребывание на пенсии мужчин в России несколько (на три года) короче, чем в среднем по выборке развитых стран, однако выше, чем в среднем по выборке формирующихся рынков. Продолжительность пребывания на пенсии женщин в России уступает лишь двум странам в выборке (Франции и Италии). Если учесть распространенность досрочного выхода на пенсию в России, то по сроку дожития российские пенсионеры сопоставимы даже с развитыми странами. Расчеты по данным о возрасте впервые оформивших пенсию показывают, что мужчины в России фактически выходят на пенсию по старости в среднем в 58 лет, после чего живут 15,3 лет. Средний по странам ОЭСР фактический возраст выхода на пенсию составляет 63,5 года, после чего ожидаемая продолжительность жизни равна 18 годам. Для женщин соотношение оказывается обратным: фактический возраст выхода на пенсию составляет 54,5 года для России и 62,5 года в среднем по ОЭСР, а средний срок пребывания на пенсии 23,4 года для россиянок и 22 года для гражданок ОЭСР.

Другая важная демографическая характеристика – соотношение между длительностью пребывания на пенсии и трудовой деятельности. Старение населения увеличивает этот показатель и тем самым число пенсионеров, приходящихся на одного

работника. В результате коэффициент замещения падает, независимо от того, является ли пенсионная система распределительной или накопительной. Для стабилизации коэффициента замещения многие страны принимают решения о повышении пенсионного возраста, восстанавливая соотношение между длительностью пребывания на пенсии и продолжительностью трудовой деятельности и стабилизируя таким образом коэффициент замещения.

В двух правых колонках Таблицы 13 представлены расчетные соотношения между сроком дожития с момента выхода на пенсию и расчетным стажем (полученным в предположении, что трудовая деятельность начинается в 20 лет и занимает все время до выхода на пенсию). По этому показателю российские мужчины находятся между развитыми странами и формирующимися рынками, а женщины «превосходят» не только обе группы стран, но вообще все представленные в выборке страны. Такое «превосходство» означает, что либо коэффициент замещения в российской пенсионной системе будет сравнительно низким, либо необходимо установить сравнительно высокие ставки пенсионных взносов, либо требуется значительное дополнительное финансирование пенсионных выплат за счет общих доходов бюджета. В таблице показано также, что при повышении пенсионного возраста до 62 лет для мужчин и 60 лет для женщин анализируемое соотношение и для тех, и для других оказывается близким к среднему по формирующимся рынкам.

Таблица 13. Показатели длительности пребывания на пенсии

	Средний срок пребывания на пенсии		Соотношение между пребыванием на пенсии ¹⁴ и условным стажем	
	М	Ж	М	Ж
<i>Развитые страны:</i>				
Великобритания	17.0	22.6	0.38	0.57
Германия	16.9	20.1	0.38	0.45
Испания	17.3	21.3	0.38	0.47
Италия	17.5	25.7	0.39	0.64
Франция	22.7	27.0	0.57	0.68
США	16.4	19.2	0.36	0.42
Япония	13.6	21.7	0.30	0.48
<i>В среднем по выборке</i>	<i>17.3</i>	<i>22.5</i>	<i>0.39</i>	<i>0.53</i>
<i>Формирующиеся рынки:</i>				
Россия – факт	14.2	23.8	0.36	0.68
Россия – при пенсионном возрасте 62/60	13.2	19.9	0.31	0.47
Венгрия	16.1	21.9	0.38	0.53
Мексика	9.1	8.7	0.20	0.19
Польша	14.4	23.6	0.32	0.59
Турция	14.6	15.7	0.37	0.41
Чехия	17.2	23.7	0.41	0.59
Ю.Корея	9.6	17.0	0.24	0.43
<i>В среднем по выборке (без России)</i>	<i>13.5</i>	<i>18.4</i>	<i>0.32</i>	<i>0.46</i>

Источник: Расчеты на основе данных Росстата и *Society at a Glance* // OECD (2009).

Другой признак того, что отличие демографической структуры нашей страны от развитых подпадает скорее под второй вариант, мы получаем, анализируя таблицы

¹⁴ При стандартном возрасте выхода на пенсию

дожития, построенные Институтом демографии ВШЭ. Расчеты показывают, что повышение пенсионного возраста для мужчин на 2 года и для женщин на 5 лет уменьшает вероятность дожития до пенсии незначительно - лишь на 4 процентных пункта (Таб.14). Таким образом, не получает подтверждения позиция ДМЗСР, где сокращение доли граждан, доживающих до пенсии, выдвигается в качестве весомого аргумента против повышения пенсионного возраста.

Таблица 14. Вероятность дожития при рождении до пенсии

<i>При пенсионном возрасте</i>	М	<i>При пенсионном возрасте</i>	Ж
60	62.8%	55	90.0%
62	58.5%	60	85.9%
Изменение	-4.3 п.п.		-4.1 п.п.

Источник: данные Института демографии ГУ-ВШЭ

Еще одно распространенное возражение против повышения пенсионного возраста состоит в том, что люди старшего возраста будут испытывать проблемы с трудоустройством. Данные Росстата не подтверждают этого опасения (Таб.15)¹⁵. Уровень экономической активности сразу после достижения пенсионного возраста действительно существенно падает (у разных групп населения это может объясняться разными причинами – отсутствием материальной необходимости работать, состоянием здоровья, выполнением семейных функций). Однако среди экономически активных женщин в возрасте 50-59 лет 96% были заняты, т.е. фактически не имели в 2008 г. проблем с трудоустройством. В целом почти половина женщин этого возраста фактически продолжали работать. Как отмечалось выше, в будущем ситуация будет еще более благоприятной для трудоустройства. При необходимости, на переходный период может использоваться международный опыт досрочного предоставления пенсий безработным предпенсионного возраста.

Таблица 15. Характеристики ситуации на рынке труда для различных возрастных групп (2009 г.)

	Возрастная группа					Всего
	40-44	45-49	50-54	55-59	60-64	
<i>Женщины</i>						
Уровень экономической активности (%)	91.2%	90.8%	82.8%	51.1%	н/д	62.6%
Уровень занятости (%)	85.8%	85.0%	77.8%	48.1%	н/д	57.6%
Уровень безработицы (%)	5.9%	6.4%	6.0%	5.9%	н/д	8.0%
<i>Продолжительность поиска работы безработными (дней)</i>						
Мужчины	8.2	8.2	8.4	9.0	6.5	7.7
Женщины	9.4	8.9	9.3	8.3	8.4	8.1

Источник: Расчеты по данным сборника «Экономическая активность населения России» // Росстат (2010).

Прогнозное состояние рынка труда на самом деле не препятствует повышению пенсионного возраста, а напротив создает дополнительный стимул для его проведения. Специфическая особенность демографических тенденций в России состоит в том, что старение населения будет сопровождаться сокращением численности рабочей силы. По прогнозу Росстата численность населения в трудоспособном возрасте за ближайшие 20

¹⁵ Для мужчин аналогичные данные отсутствуют.

лет уменьшится на 13% (более чем на 11 млн.чел.). В сочетании с увеличением спроса на труд по мере роста экономики это приведет к тому, что рабочая сила станет остро дефицитной. Ее недостаток в перспективе станет главным фактором, сдерживающим рост российской экономики. Естественным резервом дополнительного предложения труда служат «молодые» пенсионеры.

Обобщая международный опыт регулирования пенсионного возраста, можно отметить следующие тенденции (актуальные и для России).

- Происходит сближение возраста выхода на пенсию мужчин и женщин. В среднем по выборке развитых стран различие пенсионных возрастов составляет лишь 1,4 года, по выборке формирующихся рынков 3,2 года.
- Повышение пенсионного возраста реализуется в виде долгосрочных программ: процесс изменения этого возраста растянуто на достаточно длительный срок (что снимает потенциальные проблемы на рынке труда) и объявляется задолго до начала периода.
- Политика изменения пенсионного возраста должна носить опережающий характер: решения о его будущем повышении целесообразно увязывать не с прошлыми демографическими показателями, а с прогнозами их будущего изменения.

Результатом становится, по-первых, ускорение роста экономики за счет увеличения численности рабочей силы¹⁶, во-вторых, увеличение доходов пенсионной системы благодаря большому числу плательщиков пенсионных взносов, и, в-третьих, сокращение числа получателей пенсий. В итоге (Рис.5) коэффициент замещения существенно повышается. Так, в 2030 году он составляет 35% вместо 26% в сценарии 1, в 20430 г. 31% вместо 22%. Еще более существенным оказывается повышение реальных размеров пенсий (поскольку более высоким оказывается также общий рост доходов в экономике).

Таким образом, данный вариант может при том же объеме бюджетных ресурсов значительно дольше обеспечивать приемлемые показатели пенсионной системы. Например, если в сценарии 1 коэффициент замещения опускается ниже 30% в 2023 году, то при повышении пенсионного возраста это происходит в 2042 году. Вместе с тем, к концу периода начнет сказываться дальнейшее старение населения. По прогнозам Росстата к 2030 году ожидаемая продолжительность жизни достигнет 68,5 года для мужчин и 78,7 года для женщин (по сравнению с 61,8 и 74,2 года в 2008 году). Для того чтобы предотвратить ухудшение относительного уровня доходов пенсионеров необходимо, прежде всего, добиваться повышения доходности пенсионных накоплений. Кроме того, если предсказанное повышение продолжительности жизни действительно произойдет, это может потребовать дальнейшего увеличения пенсионного возраста.

Истинной причиной нежелания властей пойти на повышение пенсионного возраста представляется непопулярность такой меры среди работников и опасение открытых протестных выступлений, аналогичных происходившим во Франции. Однако непопулярность во многом основывается на непонимании того, что реальная альтернатива состоит не в сохранении нынешнего возраста выхода на пенсию или его повышении, а в ухудшении относительного уровня жизни пенсионеров (по сравнению с другими группами населения) при неизменном пенсионном возрасте либо сохранении относительного уровня жизни при повышении этого возраста. Представляется, что повышение пенсионного возраста политически реализуемо, но должно быть тщательно подготовлено и сопровождаться рядом дополнительных мер.

- Гражданам необходимо объяснить, что цель повышения пенсионного возраста состоит не в экономии бюджетных средств, а в поддержании пропорции между уровнем пенсий и трудовых доходов в условиях ухудшающихся демографических пропорций. Учитывая, что высоким доверием населения пользуются только два высших руководителя страны (при дефиците доверия к остальным институтам

¹⁶ При этом учитывается, что значительная часть «молодых» пенсионеров уже работает.

власти), это должен взять на себя один из лидеров (либо они должны поделить политическую ответственность между собой).

- Необходимо создать, как во многих других странах, возможность раннего выхода на пенсию для всех желающих (при наличии достаточного трудового стажа). Возраст раннего выхода в новых условиях целесообразно установить равным нынешнему стандартному пенсионному возрасту. Таким образом, все желающие смогут сохранить для себя действующий пенсионный возраст.

При этом работники должны иметь достаточно сильные материальные стимулы выходить на пенсию только при достижении стандартного пенсионного возраста. Часть стимулов носят естественный характер: во-первых, за годы дополнительной работы накапливается дополнительный пенсионный капитал, во-вторых, в расчете размеров пенсии должна использоваться меньший ожидаемый срок ее получения. К этому, как представляется, необходимо добавить серьезный дополнительный стимул: выходящим на пенсию досрочно должна быть запрещена трудовая деятельность (по крайней мере, до достижения стандартного возраста). Тем самым дилемма, о которой говорилось выше, будет поставлена перед каждым работником и каждый сможет сделать собственный выбор, исходя из своего состояния здоровья, материальных условий и семейных обстоятельств.

- Объявить о повышении пенсионного возраста необходимо как можно раньше, оставив по возможности большой разрыв между объявлением решения и его вступлением в жизнь. К сожалению, много времени упущено, и теперь вряд ли можно сделать, чтобы такой разрыв превышал 4 года.
- Повышение пенсионного возраста должно быть растянуто, чтобы избежать дестабилизации рынка труда. Например, он может расти ежегодно на полгода.

3. Создание институциональных барьеров для расширения дефицита пенсионной системы

Одной из ключевых задач реформы должно стать предотвращение «ползучего» увеличения дефицита пенсионной системы.

В условиях ухудшающихся демографических пропорций особенно важным становится введение бюджетных правил, которые могли бы служить «внешним» ограничителем наращивания пенсионного дефицита. Пенсионная система образца 2002 года предусматривала простое бюджетное правило: расходы должны были полностью финансироваться за счет социальных отчислений. В 2005 году от этого принципа отошли: ради снижения ЕСН правительство пошло на возникновение дефицита Пенсионного фонда, финансируемого из федерального бюджета. Представляется, что это решение открыло дорогу для последующего масштабного расширения дефицита пенсионной системы.

Предлагается вновь вернуться к ситуации полной сбалансированности пенсионного бюджета на новой основе. Такой основой может стать закрепление своих источников финансирования за каждой составляющей пенсионных выплат. Предлагаемая схема финансирования, представленная на Рис.1, соответствует мировой практике. Действительно, базовые пенсии, как отмечалось выше, во многих странах финансируются за счет общих бюджетных доходов. Валоризацию можно рассматривать как компенсацию потерь пенсионной системы из-за отвлечения средств в накопительную систему (которая также часто проводится за счет общих бюджетных ресурсов). Во-первых, выплаты по валоризации примерно соответствуют размерам потерь (хотя и несколько иначе распределены по времени: в настоящий момент они превышают потери, но в будущем будут не полностью покрывать их). Во-вторых, их получателями являются примерно те

Для того чтобы сделать обсуждение рассматриваемых проблем более прозрачным, рассмотрим условную ситуацию, когда все работники получают одинаковую зарплату, имеют одинаковый стаж и выходят на пенсию в одном возрасте. Будем сравнивать два варианта устройства пенсионной системы: распределительную и накопительную (в обоих случаях финансируемых только за счет страховых взносов). Примем сначала, что численность работников и пенсионеров со временем не меняется, как и ставка пенсионных отчислений.

Средняя величина пенсии в рамках распределительной системы будет тогда в любой момент равна фиксированной доле R от текущей зарплаты, зависящей от ставки пенсионных взносов s и соотношения числа работников (N) и пенсионеров (n), либо, что в данном случае то же самое, соотношения трудового стажа (T) и продолжительности пребывания на пенсии (t):

$$R = s (N/n) = s (T/t).$$

Предположим, что продолжительность жизни повышается. Соответственно увеличивается продолжительность пребывания на пенсии t . Очевидно, что при сохранении ставки взносов коэффициент замещения будет падать. Если, несмотря на старение населения, правительство использует ту же формулу определения пенсий и политику индексации, то коэффициент замещения будет оставаться стабильным, но бюджет пенсионной системы будет иметь растущий дефицит. Иными словами, поддержание неизменного коэффициента замещения требует либо повышения ставки взносов либо дополнительного внешнего (по отношению к пенсионной системе) источника финансирования.

В накопительной системе коэффициент замещения также падает, однако есть и важное отличие: здесь не может возникнуть дефицит пенсионной системы – последствия старения населения не могут быть переложены на налогоплательщиков. Работники оказываются тогда лично заинтересованы в увеличении ставок пенсионных взносов либо повышении пенсионного возраста, поскольку это оказывается для них единственным способом увеличить величину пенсий.

Другой вариант ухудшения демографической ситуации – снижение рождаемости. С точки зрения пенсионной системы это проявится в снижении числа работников и следовательно суммы пенсионных взносов. В распределительной системе последствия будут такими же как при старении населения – падение коэффициента замещения либо необходимость в увеличении финансирования. В накопительной системе результат в данном случае оказывается иным: коэффициент замещения не меняется, т.е. потери не несут ни пенсионеры, ни налогоплательщики.

Введение накопительных систем как выводит правительство из игры: оно передает возможный выигрыш от улучшения ситуации или проигрыш от ее ухудшения самим работникам. Стандартное предположение состоит в том, что средства накопительной системы инвестируются частными финансовыми институтами. В результате накопительные системы часто называют «обязательным негосударственным пенсионным страхованием».

Демонтаж накопительной системы в России имел бы ряд негативных последствий. В частности, это усугубило бы долгосрочные проблемы пенсионной системы, неизбежные в условиях предстоящего ухудшения демографических пропорций. Особенные опасения вызывает содержащееся в Докладе предложение предоставить каждому работнику право выбора между участием в накопительной или распределительной системе. В условиях отрицательной реальной доходности государственной управляющей компании и недоверия населения к негосударственным финансовым институтам можно ожидать массового оттока работников из накопительной системы. Это позволит увеличить текущий уровень пенсионных выплат (или уменьшить размеры дефицита), но вместе с тем увеличит обязательства перед будущими пенсионерами. Впоследствии эти повышенные

обязательства придется выполнять в условиях падающего коэффициента поддержки. Серьезные финансовые проблемы могут перерасти в кризис, если в дополнение к этому будет происходить возврат в накопительную систему, по мере улучшения ее показателей – ведь в этом случае повышенные обязательства должны будут удовлетворяться в условиях сокращающихся финансовых ресурсов.

При этом отмена накопительной системы не решает фундаментальных долгосрочных проблем, встающих из-за демографического кризиса. Как отмечалось выше, «цена вопроса» для российской пенсионной системы составляет порядка 1% ВВП каждые пять лет, поступления же в накопительную систему в ближайшие 20 лет в среднем составят 0,9% ВВП. Таким образом, серьезные негативные последствия демонтажа накопительной системы позволят лишь облегчить, но не разрешить среднесрочные проблемы обеспечения финансовой устойчивости пенсионной системы в целом (усугубив ее долгосрочные проблемы).

Кроме того, **фактически введенная в 2010 г. «валоризация» по сути уже компенсировала потери пенсионной системы, связанные с отвлечением средств в накопительную компоненту.**

Следует разделить общие свойства накопительных систем и последствия ее применения в России. Наша экономика изначально была слабо подготовлена для ее введения. Отсутствовала достаточно развитая финансовая инфраструктура: система страховых и пенсионных компаний, фондов совместного финансирования, система рейтинговых оценок кредитных рисков и т.д. Но еще важнее было отсутствие главного условия – доверия к негосударственным финансовым институтам. В таких условиях изначально было трудно рассчитывать на то, что государство «выйдет из игры». Ситуация усугубилась тем, что правительство фактически пустило дело на самотек. Не была решена даже обязательная исходная задача полного информирования работников об условиях участия в накопительной системе и связанных с этим возможностях. По данным Т.Малевой **более половины работников не знают, участвуют ли они в накопительной системе!** Естественным результатом стало крайне низкая активность работников в принятии решений о переходе в частные управляющие компании. При этом государство также проводило пассивную, сверхконсервативную политику, вкладывая средства в государственные облигации и получая за это доход ниже инфляции.

Плачевные результаты управления пенсионными накоплениями – результат управленческих решений правительства, а не предопределенность. Так, по данным ОЭСР среднегодовая реальная доходность за 10-15 лет составила 6,1% по выборке развитых стран и 8,3% по выборке развивающихся (Таб.14). Таким образом, предпочтительным было бы приложить активные усилия для повышения эффективности российской накопительной системы вместо ее демонтажа.

Таблица 16. Реальная средняя доходность пенсионных фондов (данные ОЭСР)

<i>Развитые</i>	Период	%
Австралия	1990-2005	8.9
Великобритания	1982-2005	8.7
США	1988-2005	7.1
Канада	1990-2005	6.2
Швеция	1990-2005	6.2
Нидерланды	1993-2005	6.1
Япония	1990-2005	3.4
Гонконг	2000-2005	2.1
В среднем		6.1

<i>Развивающиеся</i>	Период	%
Уругвай	1997-2005	14.7
Перу	1994-2005	14.3
Боливия	1998-2005	10.1
Аргентина	1995-2005	9.7
Чили	1982-2005	9.5
Польша	2000-2005	8.7
Казахстан	1999-2005	7.9
Мексика	1998-2005	7.3
Бразилия	1995-2005	5.7
Венгрия	1998-2005	2.3
Чехия	1995-2005	1
В среднем		8.3

Источник: OECD Private Pensions Outlook 2008 // OECD (2009)

4. Привлечение финансирования для пенсионных выплат, не имеющих необходимых источников, и развитие добровольного страхования

В том же что касается права на досрочные пенсии, наша страна мало отличается от других. По моим оценкам эффективный возраст выхода на пенсию по старости составляет 58,5 лет для мужчин и 54,5 года для женщин. В других странах соотношение между фактическим и стандартным пенсионным возрастом составляет такую же или даже большую величину. Правда, во многом этот разрыв носит иной характер: многие страны предоставляют возможность добровольного раннего выхода на пенсию с меньшим размером пенсии.

Представляется важным решение проблемы финансирования досрочных пенсий. В настоящее время они финансируются за счет общих взносов, что представляется неоправданным. В большинстве стран работодатели, использующие рабочие места с неблагоприятными условиями, требующими более раннего выхода на пенсии, уплачивают дополнительные взносы. Представляется, что и в России необходимо ввести систему обязательного профессионального страхования работников, занятых в трудных, вредных для здоровья условиях. Ставки дополнительных взносов, за счет которых должны финансироваться досрочно предоставляемые пенсии (на время до наступления стандартного пенсионного возраста) требуют уточнения с учетом длительности льготного периода.

В то же время представляется нецелесообразным возложить все бремя финансирования существующих льгот на работодателей. Предлагается, во-первых, провести переаттестацию рабочих мест, предусматривающих ранний выход на пенсию и, во-вторых, рассмотреть ограничения на получение досрочных пенсий и зарплаты. Если неблагоприятные условия приводят к ранней нетрудоспособности, то нелогично платить пенсию тем, кто продолжает работать (часто на том же рабочем месте).

Необходимо также создать максимально благоприятные условия для развития добровольного пенсионного страхования. Учитывая, что в будущем рабочая сила станет самым дефицитным ресурсом в нашей экономике, можно предположить, что важным средством конкуренции за квалифицированных работников станут дополнительные «социальные пакеты». Как мы видели выше, в ряде стран добровольное страхование играет важную (иногда решающую) роль в формировании пенсий.

Отметим, что реализация многих предлагаемых мер затруднена их непопулярностью. Один из подходов к преодолению этого препятствия был описан выше. Более общий принцип должен состоять в объединении «непопулярных» мер с «популярными». В этом случае суммарный краткосрочный эффект для работников или пенсионеров может оказаться положительным за счет увеличения степени щедрости выплат, а долгосрочный эффект может оказаться положительным для обеих сторон за счет проведения необходимых институциональных реформ.

К сожалению, данный принцип не был реализован в ходе реформы 2010 года. Это затрудняет проведение следующего ее этапа, однако не отменяет его и не снижает его актуальности.