

Пенсионный возраст

Старение населения – один из самых серьезных вызовов 21 века. Оно оказывает серьезное давление на финансовую систему страны и снижает рост уровня жизни. В предположении неизменной структуры занятости старение населения приведет к заметному снижению скорости роста экономики. В частности, прогнозы показывают, что в ОЭСР в течение ближайших 30 лет рост ВВП будет на 1.7% пункта ниже, чем в 1970-2000 годах¹. В какой-то мере негативные последствия старения могут быть скомпенсированы за счет поощрения иммиграции, роста рождаемости и повышения производительности труда. Однако рост рождаемости скажется не скоро, повышение производительности труда стоит на повестке дня, независимо от старения населения.

Поэтому, на повестке дня является принятие мер, непосредственно связанных со старением, а именно, повышение занятости пожилых лиц в народном хозяйстве. Процесс старения населения и рабочей силы должен предоставлять пожилым работникам и обществу в целом новые возможности.

Пенсионный возраст – наиболее заметный показатель пенсионной системы. Нередко он является единственным показателем, известным большинству населения страны. Он является важным фактором, определяющим возраст выхода на пенсию или прекращения работы до получения права на государственную пенсию. Повышение пенсионного возраста – наиболее сложный (с политической точки зрения) элемент пенсионной реформы.

В данной работе обосновывается необходимость повышения пенсионного возраста в Российской Федерации. В статье рассмотрены следующие вопросы:

- Демографические истоки кризиса пенсионной системы;
- История изменения возраста прекращения работы;
- История назначения нормативного пенсионного возраста;
- Типичные доводы, выдвигающиеся против повышения пенсионного возраста в России;
- Меры, стимулирующие спроса (со стороны работодателей) и предложения (со стороны пожилых работников).

1. Мировой кризис пенсионной системы

Государственные распределительные пенсионные системы многих стран мира (pay as you go) испытывают все более серьезные финансовые трудности, наиболее важной причиной которых является старение населения.

Демографический кризис, связанный с резким падением рождаемости и ростом продолжительности жизни, привел к тому, что реформирование пенсионной системы стало одной из наиболее острых проблем для многих стран мира. Не избежала этих проблем и Россия, хотя роста продолжительности жизни в России пока не наблюдается. Из рис. 1 видно, что в России, равно как и в иных странах бывшего социалистического лагеря, продолжительность жизни в течение длительного периода времени оставалась более-менее постоянной, и даже немного падала.

¹ OECD. 2006. *Live Longer, Work Longer*. Paris: OECD, 150 p.

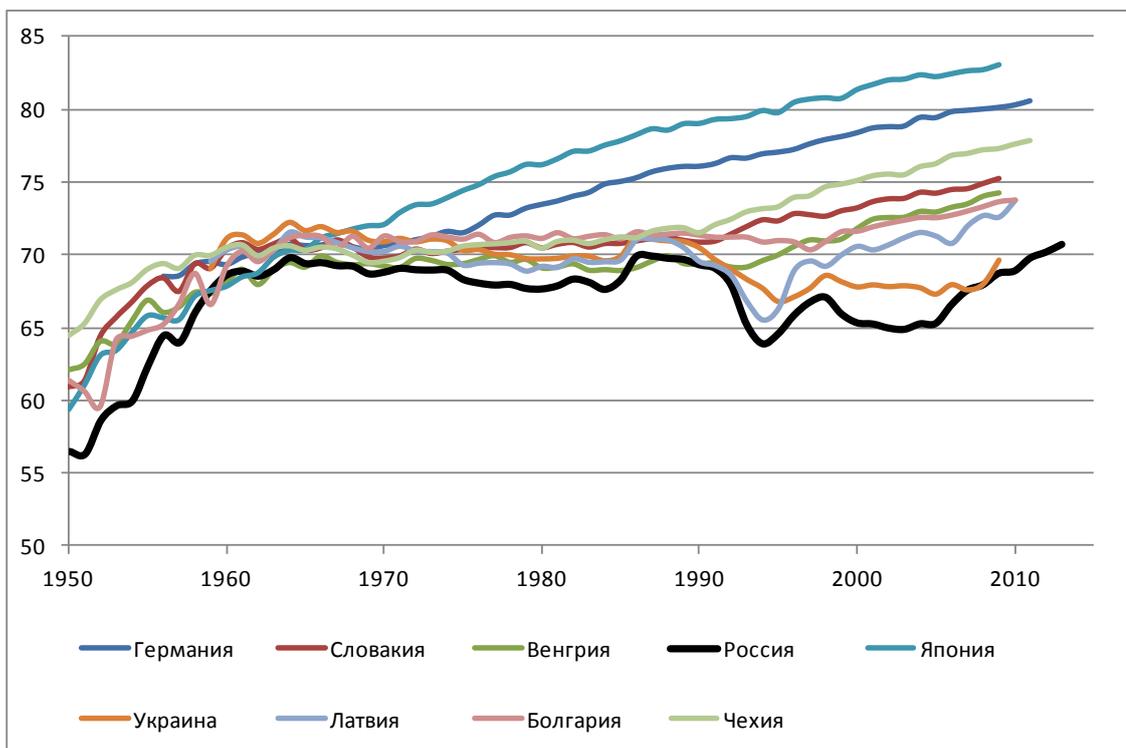


Рис. 1. Продолжительность жизни в развитых странах и странах бывшего социалистического лагеря

Основной причиной старения населения России является падение рождаемости – к 2000 году коэффициент суммарной рождаемости упал до 1.2 ребенка на одну женщину (рис. 2). В дальнейшем он несколько вырос, но все еще далек от уровня, необходимого для воспроизводства населения (2.1 ребенка на одну женщину).

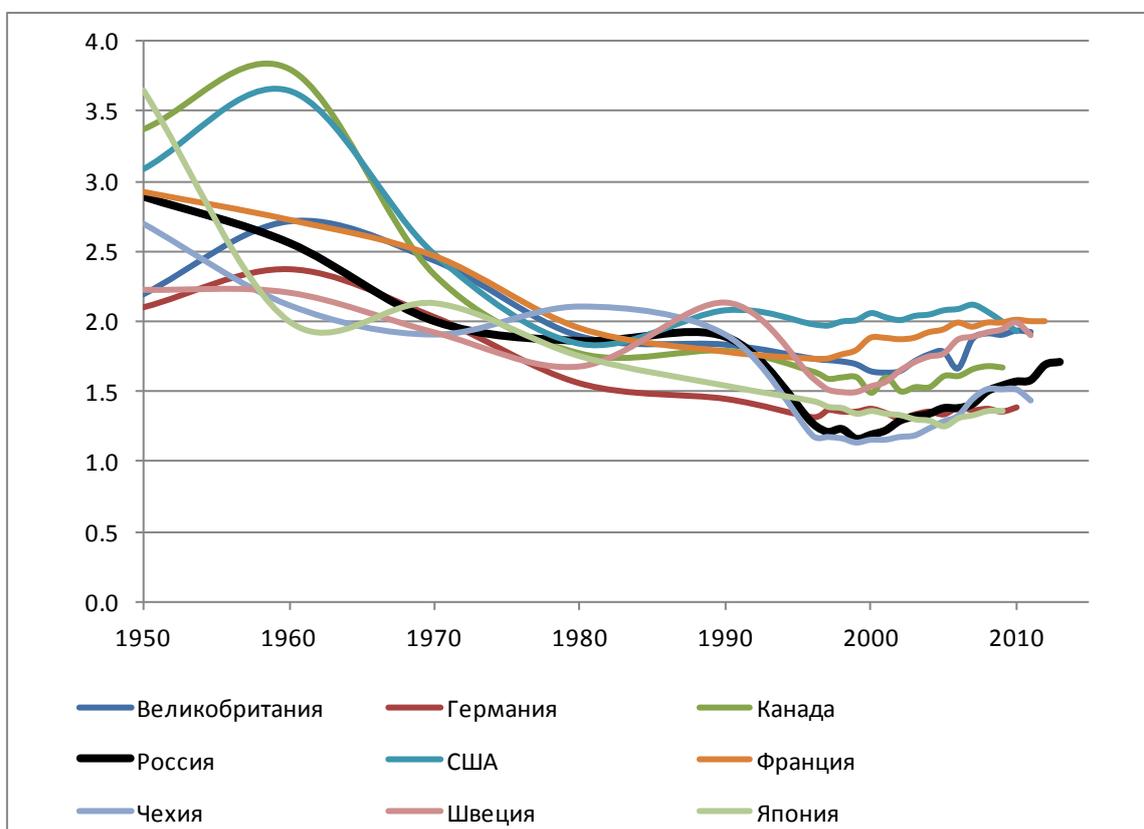


Рис. 2 Коэффициент суммарной рождаемости

Старение населения России наглядно показано на рис. 3. Если бы ежегодно рождалось постоянное или возрастающее количество детей, структура населения выглядела бы как монотонно сужающаяся пирамида, в которой самой большой возрастной группой населения были бы дети в возрасте до одного года. Размер каждой следующей возрастной группы был бы, вследствие смерти части членов группы, несколько меньше, чем предыдущей. В молодом возрасте имело бы место медленное сокращение численности, в среднем – более быстрое, в пожилом – быстрое, в престарелом – очень быстрое.

В 1960 году дети моложе одного года, если и не были самой большой группой, то, во всяком случае, ненамного ей уступали. К 1990 году рождаемость снизилась, ну а структура населения в 2010 году в особых комментариях не нуждается.

Рождаемость зависит не только от коэффициента суммарной рождаемости, но и от количества потенциальных матерей. Через несколько лет детородного возраста достигнут девочки, родившиеся в 1990-2000 годы. В 2010 году средняя численность каждой возрастной когорты для девушек моложе 15 лет составляла 696 тысяч, тогда как для 16-25 летних она составляла 1076 тысячи, т.е. на 55% больше. Когда девочки достигнут детородного возраста, малочисленность этих возрастных когорт приведет к дальнейшему снижению рождаемости в стране.

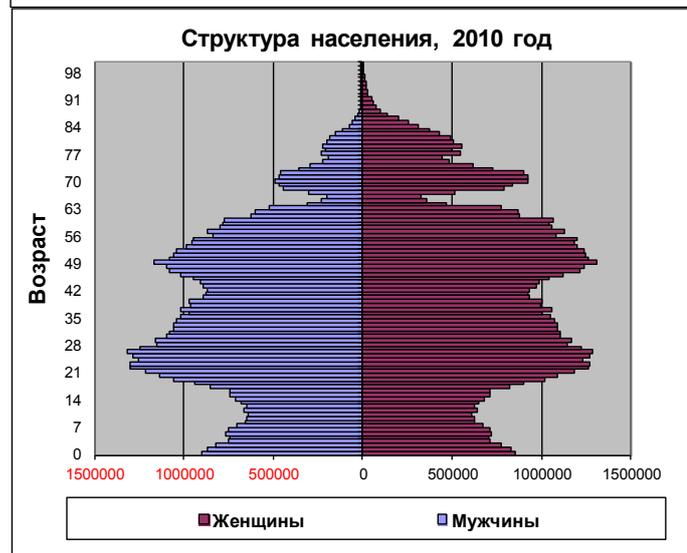
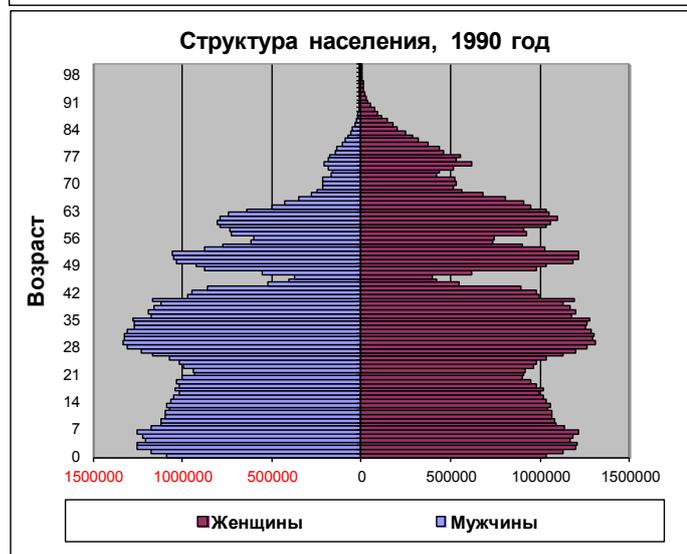
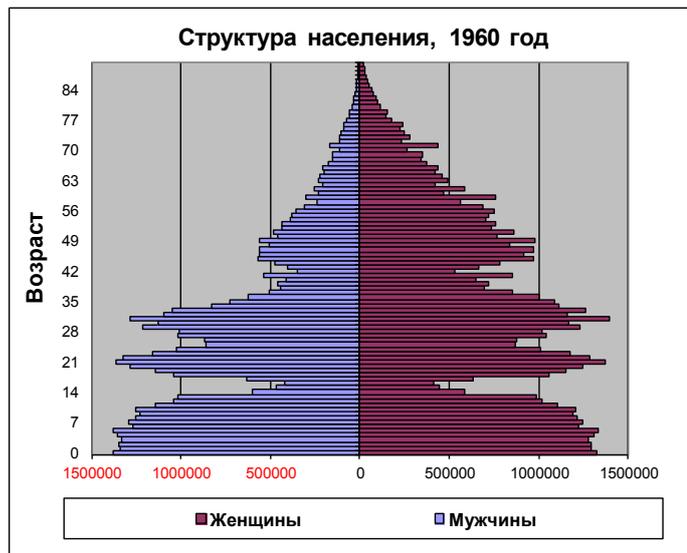


Рис. 3. Старение населения Российской Федерации

2. Эволюция занятости

Влияние старения населения на пенсионную систему зависит от возраста прекращения работы. В течение практически всей истории человечества люди работали до тех пор, пока могли. Старость определялась не возрастом, а работоспособностью. Абсолютное большинство населения просто не могло себе позволить не работать. А те, кто мог, не всегда стремились к этому.

В США в течение длительного времени доля работающих мужчин в возрасте 65 лет и старше составляла около 75% (Рис. 4). 25% неработающих, по всей видимости, по большей части были нетрудоспособными. Только в конце 19 века занятость лиц пожилого возраста начала снижаться и к концу 20 века она упала ниже 20%. Важно отметить, что тенденция к отказу от работы возникла до широкого распространения системы социальной защиты.

Заметное снижение занятости среди лиц «предпенсионного возраста» началось в 1970-х годах (Рис. 4). До этого имело место лишь небольшое снижение занятости: в 1850 году она составляла 92%, а в 1970 – 87%. Снижение шло достаточно быстро и к 1990 году занятость снизилась до 67%. Если говорить о занятости, то эффект кажется не столь уж большим: с 1850 до 1990 года она снизилась «всего» на 27%. Однако, если рассматривать незанятых, то их доля выросла в 4 раза (с 8% до 33%).

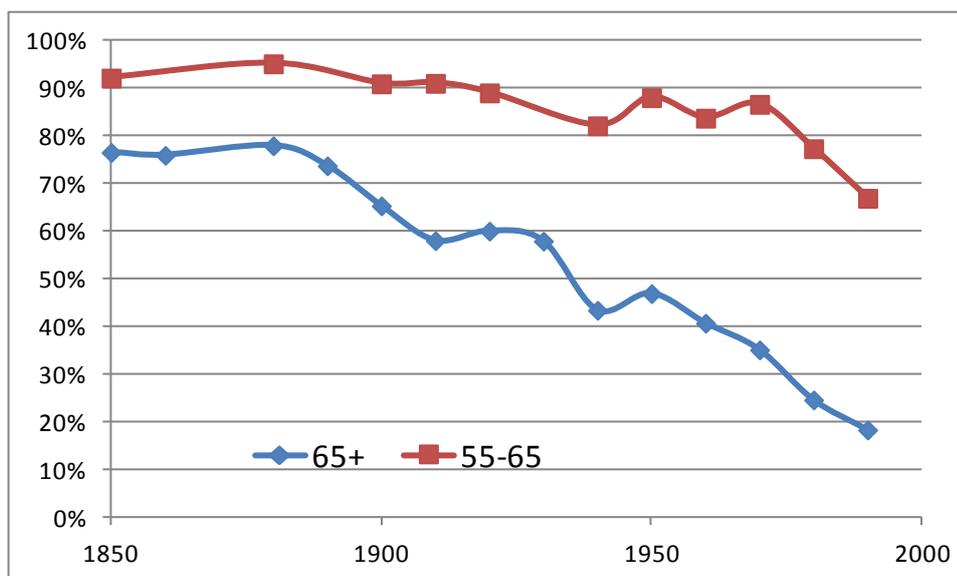


Рис. 4. Доля работающих мужчин в США² для двух возрастных групп: старше 65 лет и от 55 до 65 лет.

Доля работающих падала не только среди пожилых, но и – вследствие роста продолжительности учебы – среди молодых. В результате средняя продолжительность работы резко снизилась.

США были не единственной страной, в которой имело место резкое падение участия пожилого населения в труде. Из Рис. 5 видно, что быстрое падение занятости имело

² Dora L. Costa The Evolution of Retirement: An American Economic History, 1880-1990. University of Chicago Press, 1998.

место и в других развитых странах. Более того, в европейских странах - Великобритании, Франции и Германии – к концу 20 века доля занятых была существенно ниже, чем в США, и составляла 8%, 4% и 5% соответственно.

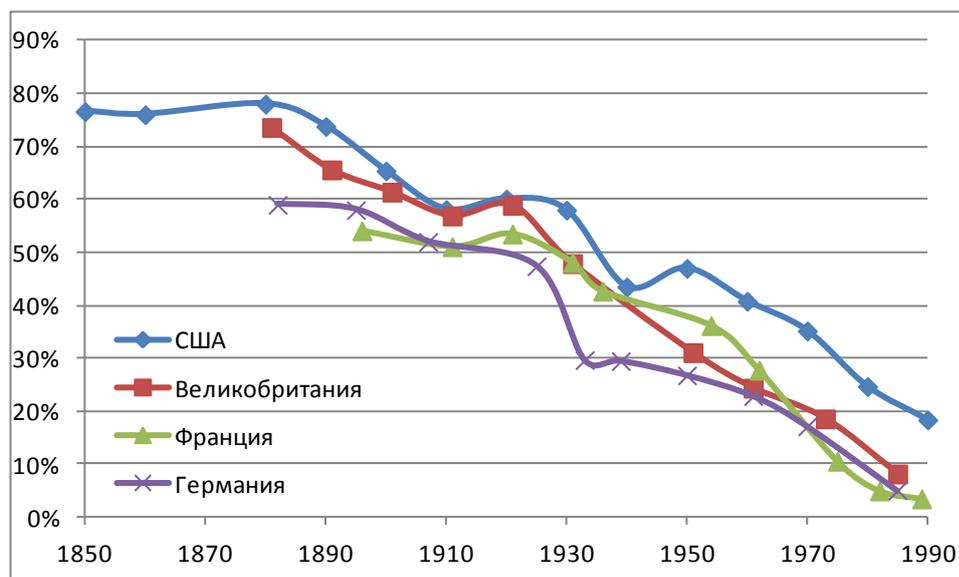


Рис. 5. Доля работающих мужчин³ старше 65 лет

Снижение занятости пожилых мужчин оплачиваемым трудом имело место не только для группы в целом, но и в каждом конкретном возрасте⁴. В США в 1880 году работало 96% шестидесятилетних и 90% шестидесятипятилетних. К 1990 году, эти доли упали до 66% и 39% соответственно. В 1880 году работало 80% семидесятилетних мужчин; в 1990 – только 22%.

По сравнению с 1970 годом фактический возраст выхода на пенсию существенно снизился почти во всех странах ОЭСР. В последнее время этот тренд несколько изменился и, похоже, сменился на обратный, но до уровня 1970 года еще далеко. Этот эффект проиллюстрирован на Рис. 6 на примере нескольких ведущих стран мира⁵. Данные по Российской Федерации показывают, что в последние годы рост фактического возраста выхода на пенсию имел место и в нашей стране.

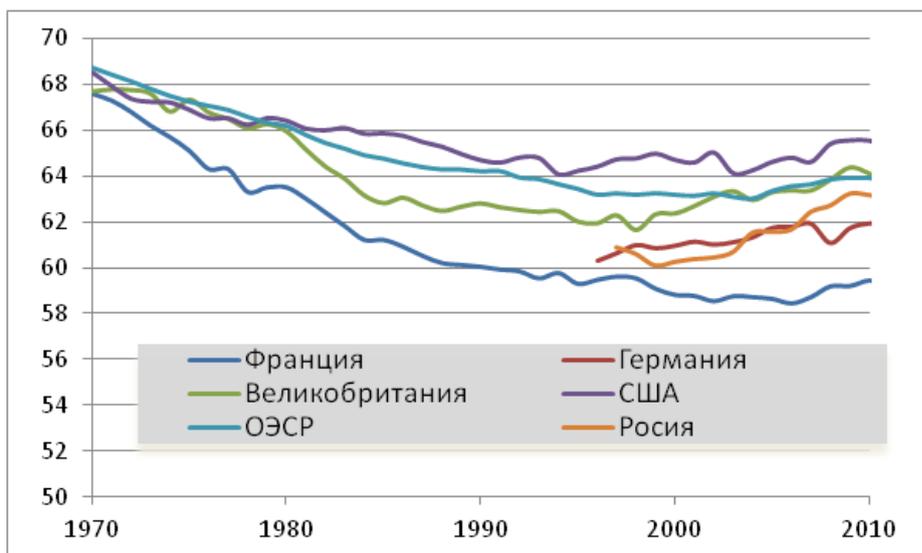
Тенденцию к росту занятости среди старших групп населения иллюстрирует рис.7, из которого видно⁶, что в большинстве стран ОЭСР занятость в 2012 году была выше, чем в 2002. Одновременно виден и огромный разброс в уровнях занятости: от 14% в Венгрии до 76% в Исландии.

³ Dora L. Costa The Evolution of Retirement: An American Economic History, 1880-1990. University of Chicago Press, 1998.

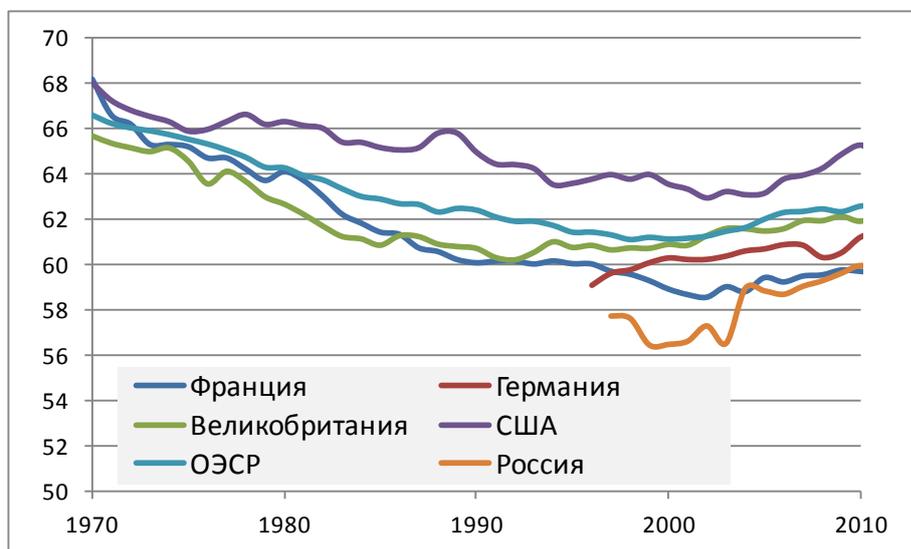
⁴ Там же.

⁵ Сайт ОЭСР, Statistics on [average effective age of retirement](#).

⁶ Сайт ОЭСР, <http://www.oecd.org/els/employment/olderworkers>



А) Мужчины



Б) Женщины

Рис. 6. Средний возраст выхода на пенсию

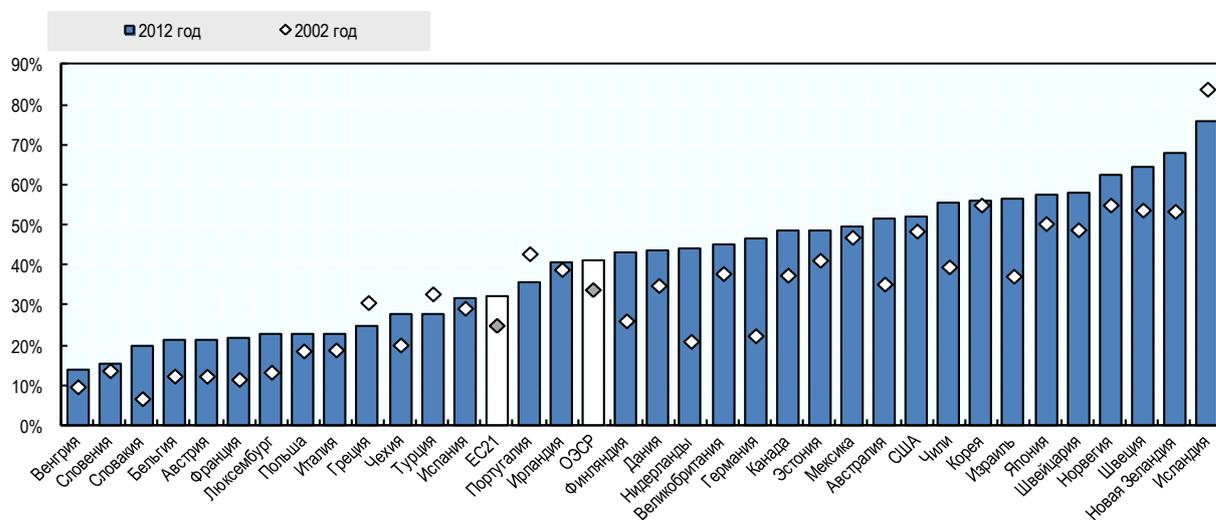


Рис. 7. Занятость лиц в возрасте 60-64 в процентах от численности возрастной группы

3. Эволюция пенсионного возраста

Первая всеобщая государственная пенсионная система была создана в Германии в 1889 году. Пенсионный возраст был установлен равным 70 годам и более чем на 20 лет превышал среднюю продолжительность жизни⁷. Пенсионная система была разработана канцлером Отто фон Бисмарком в соответствии с поручением императора Вильгельма I, который в письме к парламенту Германии в 1881 году писал «... лица, неспособные к работе вследствие возраста или инвалидности, имеют все основания на заботу со стороны государства». Принципиально важен тот факт, что Вильгельм Первый говорит о двух разных феноменах - возрасте и инвалидности – в одной фразе, причем причиной выплаты пенсии в обоих случаях называется инвалидность. В конце 19 века лица, дожившие до 70 летнего возраста, были, как правило, не способны к характерному для тех времен тяжелому физическому труду. Поэтому было вполне практично установить возраст, по достижении которого людей можно без медицинского освидетельствования признать неспособными к труду⁸.

В 1967 году лауреат нобелевской премии по экономике Пол Самуэльсен писал (Newsweek, 13 февраля): «Красота социального страхования заключается в том, что с актуарной точки зрения оно несостоятельно. Всякий достигший пенсионного возраста получает права на пособия, намного превосходящие то, что он уплатил... Как это возможно? Это является следствием того факта, что национальный продукт растет в соответствии со сложным процентом и можно ожидать, что это будет продолжаться бесконечно. В растущей популяции всегда гораздо больше молодежи, чем стариков». Относительная дешевизна государственной пенсионной системы делала ее важным инструментом предвыборной борьбы, что привело к снижению пенсионного возраста (см. Рис. 8).

«Растущая популяция, в которой всегда гораздо больше молодежи, чем стариков» воспринималась не как гипотеза, а как аксиома. Однако даже нобелевские лауреаты совершают ошибки. Прошло совсем немного времени и резкое снижение рождаемости и рост продолжительности жизни в сочетании с низким пенсионным возрастом привели к быстрому росту количества пенсионеров по отношению к количеству работников и, соответственно, быстрому росту стоимости пенсионного обеспечения. Всемирный кризис государственной пенсионной системы привел к тому, ответственные политики были вынуждены пойти на непопулярные меры и приступить к повышению пенсионного возраста (Рис. 8).

⁷ В литературе указывается разная продолжительность жизни немецких мужчин в 1889 году; минимальное значение – около 40 лет.

⁸ В Российской пенсионной системе фиксированная часть страховой пенсии (ранее называвшаяся базовой пенсией) выплачивается в удвоенном размере инвалидам 1 и 2 групп и лицам, достигшим 80-летнего возраста.

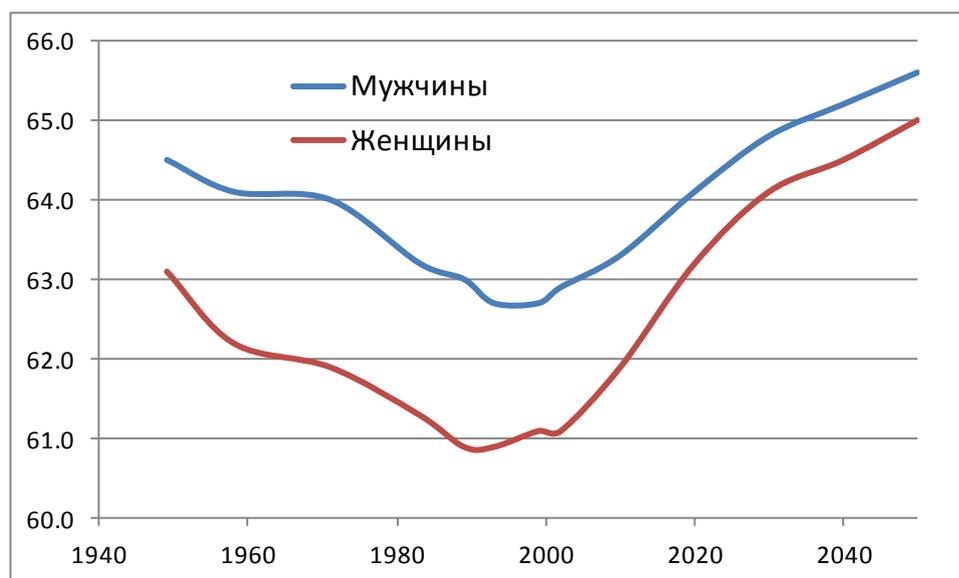


Рис. 8. Средний пенсионный возраст в странах ОЭСР⁹

На рис. 9 показано распределение пенсионного возраста в 34 странах ОЭСР с учетом принятых решений по повышению пенсионного возраста. Оно отражает пенсионный возраст, который будет в 2050 году в соответствии с действующим законодательством. Модальным пенсионным возрастом являются 65 лет. Этот возраст принят в 17 (50%) странах для мужчин и 14 для женщин. Однако процесс повышения пенсионного возраста еще далеко не завершен. В частности, Польша и Нидерланды планируют его повышение с 65 до 67 лет и для мужчин, и для женщин. В целом можно ожидать, что дальнейшее повышение пенсионного возраста приведет к тому, что модальным значением станут не 65, а 67 лет.

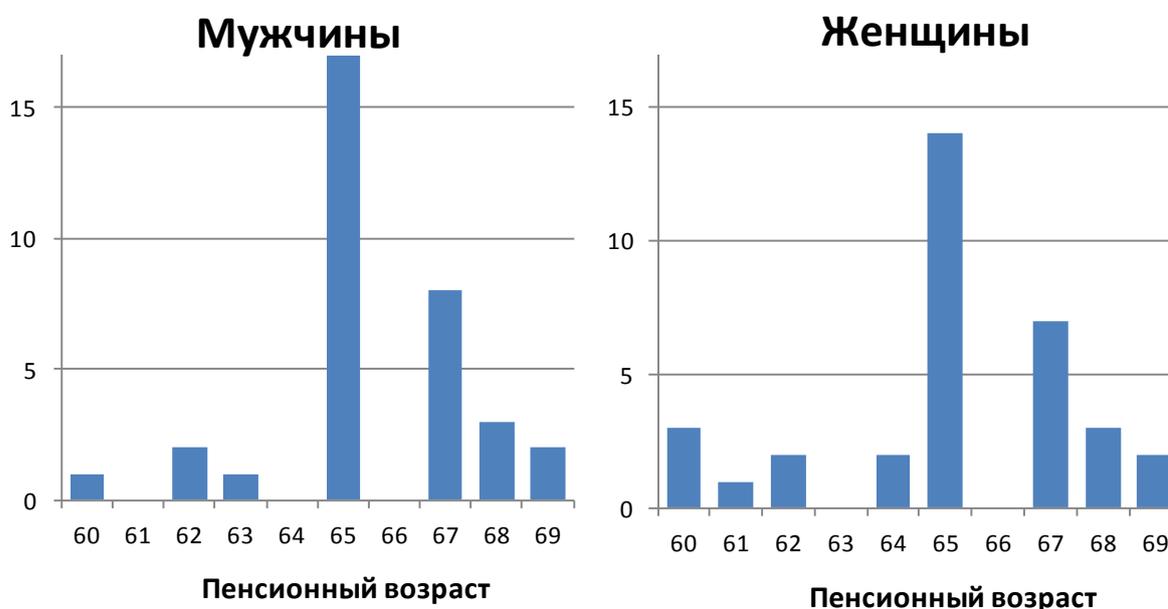


Рис. 9. Распределение пенсионного возраста в странах ОЭСР по состоянию на 2050 год¹⁰

⁹ OECD (2012), *OECD Pensions Outlook 2012*, OECD Publishing.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264169401-en>

¹⁰ Там же.

4. Повышение пенсионного возраста в России

4.1. Необходимость

В таблице 1 приведены некоторые сторонники и противники повышения пенсионной реформы¹¹:

Таблица 1

| Повышение пенсионного возраста | |
|--|--|
| Сторонники | Противники |
| Глава Минфина А. Силуанов | Президент РФ В. Путин |
| Глава РСПП А. Шохин | Премьер-министр РФ Д. Медведев |
| Первый вице-премьер И. Шувалов | Вице премьер РФ О. Голодец |
| Глава минэкономразвития А. Улюкаев | Член Совета федерации В. Рязанский |
| Бывший министр финансов А. Кудрин | Руководитель комитета Госдумы А. Исаев |
| Руководитель экономической экспертной группы Е. Гурвич | Министр труда и соцзащиты М. Топилин |

Нетрудно заметить, что соответствующие колонки таблицы 1 можно с равным успехом озаглавить финансисты/экономисты и политики. Повышение пенсионного возраста – объективная финансовая необходимость; единственной *реальной* альтернативой является снижение размеров пенсий. Все прочие варианты: повышение пенсионных взносов, иные источники финансирования пенсий, оптимизация пенсионной системы и т.д. имеют ограниченный потенциал.

В отсутствие пенсионной системы стариков обеспечивали их дети, чем больше детей, тем легче им прокормить стариков. Государственная пенсионная система создавалась в предположении, что большое количество детей и внуков кормят стариков. Главное отличие состоит в том, что в государственной пенсионной системе дети и внуки кормят всех стариков: и своих и чужих. Государственная пенсионная система позволяет не имея своих детей жить за счет чужих. Одну и ту же пенсию получают и те, кто затратил немало средств и усилий на выращивание детей, и те, кто на «сэкономленные средства» жил гораздо зажиточнее. Более того, семьи, в которых мало детей или нет их вовсе, получают в итоге более высокие пенсии, поскольку в таких семьях могут работать оба супруга. Не удивительно, что, по мнению многих специалистов, наличие государственного пенсионного обеспечения внесло существенный вклад в падение рождаемости.

Снижение рождаемости привело к тому, что у стариков становится все меньше и меньше кормильцев. В отсутствие государственной пенсионной системы лица, не имевшие кормильцев, должны были работать независимо от возраста. Наличие государственной пенсионной системы не меняет того факта, что снижение количества кормильцев означает необходимость работать дольше. У государства своих денег нет, оно распоряжается деньгами своих граждан. Нынешнее поколение будущих пенсионеров, в

¹¹ На сайте Лаборатории пенсионной реформы можно ознакомиться с их мнениями: Снова здорово. <http://pensionreform.ru/69129>

том числе автор настоящей статьи¹², имеет мало детей, и не вырастило достаточного количества кормильцев, чтобы претендовать на сохранение того пенсионного возраста, на который имели право наши родители, которые не только платили пенсионные взносы, но и вырастили гораздо больше детей.

Из вышесказанного не следует, разумеется, необходимость резкого единовременного повышения пенсионного возраста. Повышение пенсионного возраста может и должно проводиться постепенно. Не исключено, что даже начало повышения пенсионного возраста можно отложить на несколько лет, но само решение откладывать больше нельзя. Признание необходимости постепенного повышения пенсионного возраста в будущем жизненно важно для правильного реформирования пенсионной системы страны. В начале 2000-х годов бытовало мнение, что участь тех, кто выйдет на пенсию через 20, 30 и более лет будет настолько страшна, что их проблемы нужно было решать даже за счет пенсионеров начала 2000-х годов, чьи пенсии едва превышали (или не превышали ли?) весьма скромный прожиточный минимум. Это мнение было, в значительной мере, основано на предположении, что пенсионный возраст останется неизменным и через 50 лет. При этом предположении прогнозируемый коэффициент замещения (отношение пенсии к зарплате) действительной выглядел угрожающе. Однако в предположении повышения пенсионного возраста, снижение коэффициента замещения было бы далеко не столь велико.

Развитие пенсионной системы продолжает моделироваться в предположении неизменности пенсионного возраста. Значит это предположение продолжает влиять на долгосрочное моделирование пенсионной системы России и, соответственно, на принятие решений о ее реформировании, поскольку базовый сценарий основан на этом чисто политическом предположении. Это происходит несмотря на то, что и в начале 2000-х годов было совершенно очевидно, что пенсионный возраст не может бесконечно оставаться неизменным.

Накопительные пенсионные взносы нынешних пенсионеров не финансируют. Тем не менее, некорректные страшилки об ужасном будущем пенсионеров 2050 года привели к тому, что накопительная часть трудовой пенсии была в 2002 году введена без компенсации выпадающих доходов ПФР. В 2002 году средний коэффициент замещения составлял около 32% и, в отсутствие пенсионной реформы, оставался бы на этом уровне до настоящего времени. В результате реформы в 2007 году коэффициент замещения упал до 23%. В дальнейшем коэффициент замещения был повышен за счет игнорирующей доходы ПФР индексации пенсий, что послужило одной из основных причин огромного дефицита бюджета ПФР.

4.2. Возможность

Рабочие места. Широко распространено мнение, что ранний выход на пенсию освобождает рабочие места для молодых работников. Однако с этим мнением не согласны многие известные специалисты. В статье Н. Барра и П. Даймондса¹³ об этом говорится следующее: «Этот взгляд был бы корректен, если бы количество рабочих мест в

¹² Автору 58 лет.

¹³ Barr, Nicholas and Diamond, Peter (2009) Reforming pensions: principles, analytical errors and policy directions. *International social security review*. 62 (2), pp. 5-29.

экономике было фиксированным. Но это не так. Во-первых, появление дополнительных работников оказывает давление на заработную плату и облегчает работодателям поиск подходящих работников, что поощряет создание новых рабочих мест. Во-вторых, раннее получение пенсии не всегда означает прекращение работы. ... Опыт показывает, что ранний выход на пенсию не снижает безработицу: в течение многих десятилетий в развитых странах возраст выхода на пенсию снижался, но параллельного снижению уровня безработицы не было».

Занятость – известные заблуждения

В начале 1800-х годов бытовало мнение, что использование станков и механизмов приведет к росту безработицы. В результате возникло движение луддитов, разрушавших станки и механизмы.

В СССР существовало мнение, что рост производительности труда приведет к тому, что при коммунизме нужно будет работать всего несколько часов в день. Описано в ряде научно-фантастических романов.

В любом случае, отсутствие рабочих мест современной России не грозит. По мере того, как малочисленные когорты начали достигать работоспособного возраста (см. рис. 3), численность работоспособного населения России стала снижаться. В 2010 году в стране было более 34 млн. человек 20-35 летнего возраста; через 15 лет оно сократится более чем на треть. Процесс сокращения численности определенных когорт населения уже ярко проявился в снижении количества призывников. В 2010 году количество 18-20 летних ребят было на четверть меньше, чем в 2005; к 2015 году оно снизится еще 30%.

Низкая продолжительность жизни. Часто встречаются утверждения о том, что продолжительность жизни в России настолько мала, что пенсионный возраст повысить невозможно¹⁴. В частности, в аналитическом докладе Минздавсоцразвития «Итоги пенсионной реформы и долгосрочные перспективы развития пенсионной системы Российской Федерации с учетом влияния мирового финансового кризиса» утверждается, что в России, вследствие низкой продолжительности жизни, отсутствует демографический резерв повышения пенсионного возраста. Это утверждение основывается на анализе таких показателей, как: (1) доли лиц, которые доживут до пенсионного возраста; (2) продолжительности получения пенсии.

В Докладе говорится: «низкая продолжительность жизни, особенно у мужчин, приведет к тому, что часть застрахованных лиц не доживет до момента назначения пенсии и не сможет воспользоваться своими пенсионными правами». Это факт, с которым трудно не согласиться. Но, что из него следует? По своей природе пенсионное обеспечение является частью системы обязательного социального страхования. Страхование вовсе не подразумевает того, что все застрахованные должны получить страховое пособие. Суть страхования заключается в перераспределении собранных средств в пользу тех, кому они понадобятся. Никого не волнует тот факт, что, скажем, по страхованию от несчастных случаев на производстве и производственных болезней страховое пособие получает ничтожное меньшинство работников.

Утверждение, что пенсия должна выплачиваться долго является всего лишь констатацией существующей в мире ситуации, сложившейся в иной демографической реальности. Когда

¹⁴ Вероятно, именно поэтому российские женщины, которые в среднем живут на 13 лет дольше мужчин, выходят на пенсию по старости на пять лет раньше.

детей было много, на каждого пенсионера приходилось много работников. Пенсионная система была достаточно дешевой, и давление избирателей приводило к непрерывному росту продолжительности выплаты пенсии. Малодетное поколение ни с экономической, ни с моральной точек зрения не имеет права на низкий пенсионный возраст.

Опять же, откуда следует, что женщины должны получать пенсию вдвое дольше, чем мужчины?

Инвалидность. Нередко высказывается мнение, что пенсионный возраст повышать нельзя, потому что в более старших возраст слишком велико количество инвалидов и работать будет все равно некому. Рабочей группой по моделированию пенсионной системы страны, работавшей по заказу Министерства экономического развития и торговли, проводилось моделирование повышения пенсионного возраста. Расчеты, проведенные с учетом зависимости инвалидизации от возраста показали¹⁵, что повышение пенсионного возраста до 65 лет увеличит количество работников, кормящих одного пенсионера, на 70%. Инвалиды будут получать пенсию по инвалидности, здоровые – продолжать работать.

Т. Малева и О. Синявская отмечают влияние структурных изменений в занятости населения¹⁶: «пенсионный возраст в России был установлен в 1932 году на основе обследований рабочих, выходящих на пенсию по инвалидности, и с тех пор не повышался, хотя характер и условия труда радикально изменились. Произошло существенное сокращение занятости в промышленности и на рабочих местах, требующих большой физической нагрузки. Соответственно, меняется возрастной профиль утраты трудоспособности. Производительность труда работников, занятых интеллектуальным трудом или в сфере обслуживания, в меньшей степени зависит от возраста. Не случайно, больше всего работающих пенсионеров в образовании, здравоохранении, науке и среди специалистов высокой квалификации. Очевидно, что по мере движения российской экономики в направлении постиндустриального развития утрата трудоспособности будет происходить в более поздних возрастах. Структурные сдвиги в экономике - причина сохранения пенсионерами способности трудиться. Одновременно это и резон для повышения пенсионного возраста».

Еще раз вернемся к вопросу наличия кормильцев. Если их будет еще меньше, дело может дойти до пенсии по нетрудоспособности, лежавшей в основе бисмарковской пенсионной системы 1889 года (см. выше).

Непопулярность. Общеизвестный миф о том, что повышение пенсионного возраста – крайне непопулярная мера, которая обязательно приведет к массовым протестам. Конечно, если ее говорить, что повышение пенсионного возраста необходимо для снижения дефицита пенсионного фонда России, на популярность данной меры рассчитывать трудно. Однако если целью повышение пенсионного возраста будет повышение пенсий и население поверит правительству страны, результат может быть иным:

¹⁵ V.N. Baskakov, A.L.Lelchuk, D.V. Pomazkin. Modelling the pension system of the Russian Federation. In The Pension system: A model for Russia and international experience. Moscow, 2003, pp. 10-90.

¹⁶ Т. Малева и О. Синявская Повышение пенсионного возраста: pro et contra. Стратегия 2020: <http://strategy2020.rian.ru/load/366064118>

1. Пенсионерам повышение пенсионного возраста повредить не может; более того они смогут рассчитывать на повышение пенсии;
2. Тех, кому далеко до пенсии, можно заинтересовать некоторым снижением пенсионных взносов;
3. Постепенное повышение пенсионного возраста мало повлияет на тех, кто близок к пенсионному возрасту.

Поэтому, при надлежащем разъяснении целей *постепенного* повышения пенсионного возраста, эта мера может оказаться даже популярной.