

## ПРИОРИТЕТЫ НОВОГО ЭТАПА ПЕНСИОННОЙ РЕФОРМЫ

Гурвич Е.Т., к. ф.-м. н., руководитель Экономической экспертной группы

*В работе рассматриваются основные последствия пенсионной реформы, а также проводится долгосрочный анализ вероятной динамики ключевых показателей трудовых пенсий при сохранении действующей системы. На основе полученных результатов делается вывод о необходимости нового этапа пенсионной реформы и формулируются его основные задачи. Они включают:*

1. *Предотвращение пенсионного кризиса в период до 2030 г.*
2. *Создание устойчивого и эффективного механизма финансирования пенсий.*
3. *Снижение уровня бедности среди пенсионеров.*
4. *Компенсация потерь, понесенных старшими поколениями в результате пенсионной реформы.*
5. *Сокращение гендерного разрыва в величине пенсий.*
6. *Достижение рекомендуемого МОТ уровня индекса замещения (40%).*

*Всесторонне рассматриваются возможные подходы к совершенствованию пенсионной системы. Автор высказывает мнение, что реформы должны идти «широким фронтом» и предлагает принятие комплекса мер по таким направлениям, как обеспечение финансовой устойчивости пенсионной системы, переход к более избирательным критериям предоставления пенсий, развитие негосударственного пенсионного страхования, повышение (в мягкой или жесткой форме) пенсионного возраста. Проводится оценка потенциального эффекта обсуждаемых мер, а также сопоставление российской пенсионной системы с международным опытом.*

### ОЦЕНКА ПЕРСПЕКТИВ ДЕЙСТВУЮЩЕЙ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ

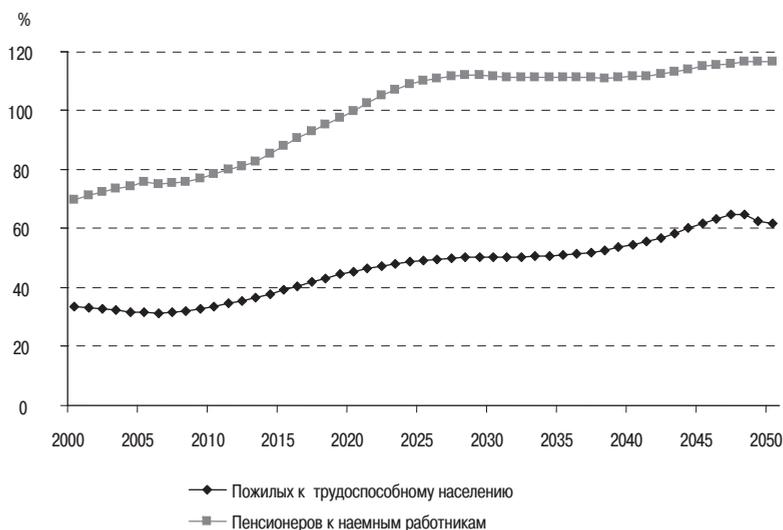
Несмотря на то что сравнительно недавно — в 2002 г. — была проведена радикальная пенсионная реформа, в последнее время все чаще ставится вопрос о необходимости нового этапа реформирования пенсионной системы. Это объясняется прежде всего растущим разрывом между пенсиями и зарплатой. За 2002–2007 гг. рост средней зарплаты в реальном выражении (составивший 111%) вдвое превысил рост реальной пенсии (54%). В результате всего за шесть лет коэффициент замещения (соотношение средней величины пенсии к средней зарплате) упал почти на 9 процентных пунктов: с 31,6% в 2001 г. до 23,4% в 2007 г. Кроме того, несмотря на рост реальных размеров пенсий, их величина все еще лишь едва превышает прожиточный минимум пенсионера.

Обсуждение начнем с всесторонней оценки перспектив действующей пенсионной системы. При этом наше рассмотрение ограничится трудовыми пенсиями, составляющими основную часть (более 90%) всех пенсионных выплат.

Главная угроза устойчивости пенсионной системы, как и во многих других странах, связана с неблагоприятными демографическими тенденциями.

В последнее десятилетие процесс сокращения населения последовательно ускорялся: с 0,2% в 1996–1998 гг. до 0,5% в 2001–2006 гг. Еще важнее для пенсионной системы предстоящие сдвиги в структуре населения. Согласно среднему варианту демографического прогноза на период до 2050 г. к концу периода доля населения пенсионного возраста увеличится в 1,5 раза, в то время как доля населения трудоспособного возраста значительно сократится. В результате соотношение численности лиц пенсионного и трудоспособного возраста вырастет почти вдвое: с нынешних 32% до 61% к концу периода (рис. 1).

Рис. 1. Соотношение численности лиц пенсионного и трудоспособного возраста, %



Источник: Расчеты автора, демографические прогнозы Центра экологии человека.

Оценка качества пенсионной системы имеет несколько уровней. Минимальные требования состоят в способности системы обеспечивать свои законодательно установленные обязательства. Их несоответствие величине располагаемых финансовых ресурсов создает серьезную угрозу бюджетного кризиса. Одно из базовых условий состоит также в поддержании реальной величины назначенных пенсий (т. е. их индексации, по крайней мере на инфляцию). Невозможность сделать это означала бы деградацию пенсионных выплат. Формально пенсии должны индексироваться с учетом роста цен и зарплаты в экономике, однако выплаты должны расти в пределах средств, имеющихся у Пенсионного фонда. Таким образом, повышение пенсий теоретически может отставать от инфляции.

Следующий уровень требований можно определить как способность поддерживать по меньшей мере стабильное соотношение между величиной пенсий и зарплаты. В этом случае относительное положение пенсионеров по сравнению с работниками не ухудшается. Наконец, в идеале пенсионная система в обозримой перспективе должна обеспечивать достижение целевых соотношений между пенсиями и зарплатой. Как известно, Международная организация труда (МОТ) в качестве целевого ориентира рекомендует поддержание индекса замещения<sup>1</sup> на уровне не ниже 40%. Средний по странам ОЭСР, как и по странам Восточной Европы, индекс замещения в 2002 г. составлял 56%.

<sup>1</sup> Данный показатель определяется как отношение начальной пенсии к заработной плате перед выходом на пенсию.

В дальнейшем анализе используются построенные автором долгосрочные прогнозы [Гурвич Е., 2007]. Важное предположение при их построении состояло в том, что шкала ЕСН будет индексироваться в меру роста средней зарплаты. Это означает стабилизацию эффективной ставки пенсионных отчислений. Другое предположение касается отношений пенсионной системы с федеральным бюджетом. После того как в 2005 г. были снижены ставки социальных отчислений, потери пенсионной системы были частично компенсированы выделением дополнительных (сверх ЕСН) трансфертов на финансирование трудовых пенсий. Закон о бюджете на 2008–2010 гг. предусматривает увеличение трансфертов с 0,9% в 2005–2007 гг. до 1,6% ВВП в 2010 г. Вместе с тем вряд ли можно и дальше продолжать политику наращивания пенсионных трансфертов, поскольку уже в 2009 г. федеральный бюджет станет практически сбалансированным. При анализе последствий сохранения действующей пенсионной системы предполагается, что размеры (в % ВВП) трансфертов в Пенсионный фонд за счет общих доходов бюджета будут оставаться неизменными.

Прогнозируемые при сделанных предположениях ресурсы пенсионной системы представлены в *табл. 1*. Они свидетельствуют о том, что на протяжении всего анализируемого периода поступления в пенсионную систему в процентах ВВП будут расти за счет всех составляющих. Напротив, выплаты в период между 2010 г. и 2030 г. стабилизируются в процентах ВВП, поскольку будут отсутствовать либо оставаться незначимыми суммарные выплаты накопительных пенсий.

Таблица 1. Баланс ресурсов и выплат пенсионной системы, %

| Показатели                                    | Годы       |            |            |            |            |             |
|---|------------|------------|------------|------------|------------|-------------|
|   | 2005       | 2010       | 2020       | 2030       | 2040       | 2050        |
| <i>Ресурсы:</i>                               |            |            |            |            |            |             |
| Пенсионные взносы                             | 4,1        | 4,7        | 4,9        | 4,9        | 5,1        | 5,3         |
| Трансферты за счет общих доходов бюджета      | 0,9        | 1,6        | 1,6        | 1,6        | 1,6        | 1,6         |
| Инвестиционный доход от пенсионных накоплений | 0,0        | 0,1        | 0,7        | 1,9        | 3,0        | 3,5         |
| <b>Всего поступления</b>                      | <b>5,0</b> | <b>6,4</b> | <b>7,2</b> | <b>8,3</b> | <b>9,7</b> | <b>10,4</b> |
| <i>Выплаты:</i>                               |            |            |            |            |            |             |
| Базовая пенсия                                | 2,0        | 2,4        | 2,5        | 2,5        | 2,6        | 2,6         |
| Страховая пенсия                              | 2,8        | 3,0        | 2,7        | 2,5        | 2,6        | 2,7         |
| Накопительная пенсия                          | 0,0        | 0,0        | 0,0        | 0,3        | 1,3        | 2,6         |
| <b>Всего выплаты</b>                          | <b>4,8</b> | <b>5,5</b> | <b>5,3</b> | <b>5,3</b> | <b>6,5</b> | <b>7,9</b>  |

*Источник:* Прогнозы автора, отчеты об исполнении бюджета Пенсионного фонда и федерального бюджета.

Соединение прогноза ресурсов для пенсионных выплат с прогнозом числа пенсионеров дает ожидаемую динамику средних пенсий. Приведенные в *табл. 2* долгосрочные прогнозы свидетельствуют, что реальный уровень пенсий в ближайшие несколько десятилетий будет расти. Однако темпы роста существенно снижаются: после быстрого повышения в 2003–2010 гг. рост пенсий резко (втрое!) замедлится в следующие два десятилетия до уровня 2,5–3% в год.

В дальнейшем, во-первых, относительно стабилизируется пропорция между численностью работников и пенсионеров, а во-вторых, все большую роль начнут играть быстрорастущие накопительные пенсии. Благодаря этому в 2030–2040-е гг. рост среднего размера пенсии ускорится до 5,5–6% в год.

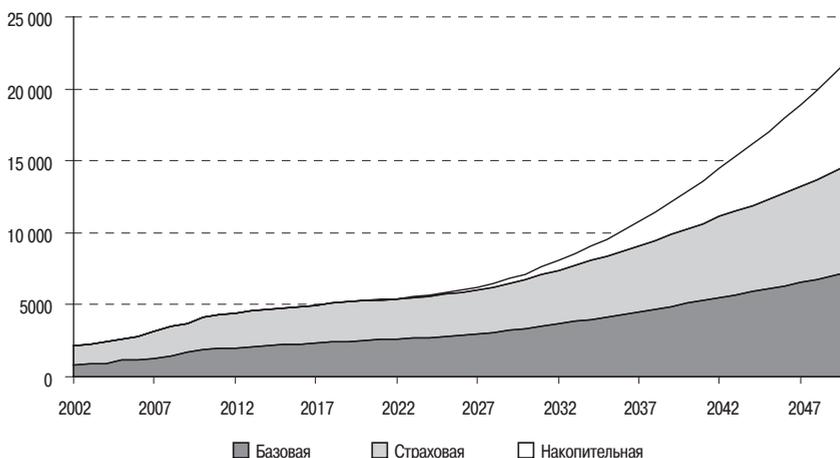
Таблица 2. Прогнозные среднегодовые темпы роста реальной величины зарплаты и трудовой пенсии, %

| Показатели              | Годы      |           |           |           |           |           |
|-------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
|                         | 2002–2010 | 2011–2020 | 2021–2030 | 2031–2040 | 2041–2050 | 2002–2050 |
| Средняя зарплата        | 11,8      | 5,9       | 4,1       | 4,5       | 4,2       | 6,0       |
| Средняя трудовая пенсия | 9,2       | 2,5       | 3,0       | 6,0       | 5,5       | 5,1       |

Источник: Прогнозы автора, данные Росстата.

К концу периода все три вида пенсий будут иметь практически одинаковую среднюю величину, хотя их удельный вес будет существенно различаться по возрастным и гендерным группам. Прогнозируемая динамика средней трудовой пенсии представлена на *рис. 2*.

Рис. 2. Прогноз средней трудовой пенсии, в рублях 2006 г.



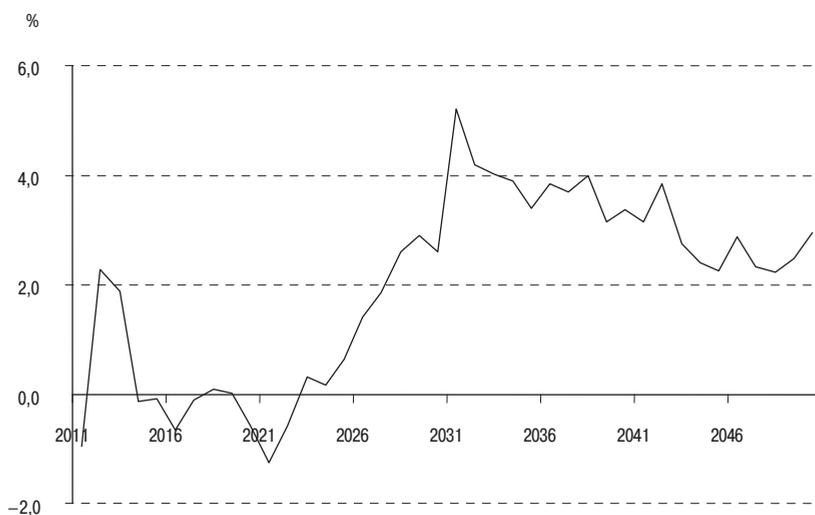
Источник: Прогнозы автора, данные Росстата.

При оценке финансовой устойчивости пенсионной системы необходимо учитывать существенные различия между отдельными ее компонентами с точки зрения формирования обязательств. Накопительная компонента основывается на принципе самофинансирования: выплаты обеспечиваются прошлыми взносами пенсионера и доходами от их размещения. Следовательно, устойчивость данной компоненты обеспечивается автоматически. Согласно закону, базовая и страховая пенсии должны индексироваться с учетом инфляции и динамики заработной платы, но в пределах ресурсов пенсионной системы, приходящихся на одного пенсионера. Формально обязательства, связанные с обеими этими составляющими пенсий, определены в номинальном выражении, т. е. в случае недостатка средств необязательно должны индексироваться даже на инфляцию. Различие состоит в том, что обязательства по страховым пенсиям с каждым годом растут вместе с расчетным пенсионным капиталом новых пенсионеров, поэтому обеспечивать их может оказаться труднее, чем обязательства по базовым пенсиям. Таким образом, критическое значение для оценки финансовой устойчивости имеет способность полностью выполнять обязательства по выплате страховых пенсий.

На *рис. 3* приведены расчетные коэффициенты индексации реальных (сверх инфляции) размеров страховой пенсии и пенсионного капитала, которые по-

лучены сопоставлением обязательств и ресурсов страховой компоненты. Эти оценки свидетельствуют, что практически на протяжении всего периода ресурсы пенсионной системы позволяют повышать страховые пенсии как минимум в меру инфляции. В 2014–2026 гг. страховые пенсии смогут индексироваться лишь в меру инфляции. Это означает, что назначенные страховые пенсии будут сохранять свои реальные размеры при последовательном росте реальной величины вновь назначаемых страховых пенсий. После 2026 г. индексация страховых пенсий вновь будет опережать темпы инфляции. Ситуация с базовыми пенсиями проще: они могут последовательно повышаться в реальном выражении на протяжении всего периода. Таким образом, можно утверждать, что **действующая пенсионная система формально является финансово устойчивой**: она способна (даже с «запасом прочности») выполнять свои обязательства.

**Рис. 3. Предельно возможная ежегодная индексация страховых пенсий (сверх инфляции), %**



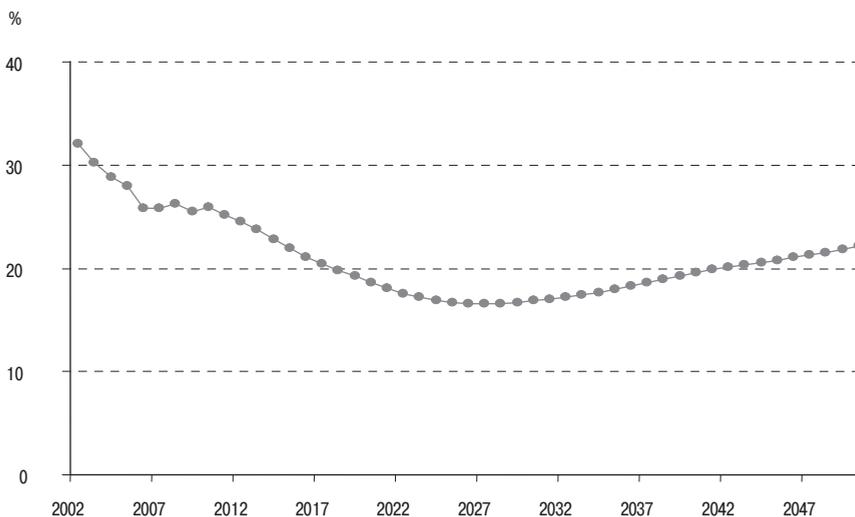
Источник: Расчеты автора.

Вместе с тем формальной устойчивости системы может оказаться недостаточно для того, чтобы считать действие пенсионной системы удовлетворительным. Даже при растущих в реальном выражении размерах пенсий ситуация может оказаться социально неприемлемой, если увеличивается разрыв между пенсиями и заработной платой. Иллюстрацией может служить ситуация в 2005–2010 гг.: выделение дополнительных трансфертов и их последующее увеличение диктовалось не формальными, а социальными требованиями — стремлением затормозить начавшееся падение коэффициента замещения.

Прогнозы показывают, что увеличение размеров пенсионных трансфертов в 2008–2010 гг. позволит лишь на время приостановить дальнейшее падение коэффициента замещения. После этого, в соответствии с данными рис. 4, прогнозируемое соотношение между средней пенсией и зарплатой вновь будет снижаться: до 22% в 2015 г. и до 19% в 2020 г. Низшая точка приходится на 2027 г., когда коэффициент замещения составит лишь 16,5%, после чего данный показатель начнет расти со скоростью, зависящей от доходности управления пенсионными накоплениями. Однако ожидаемый к концу периода коэффициент замещения составит лишь 22%, т. е. будет оставаться заметно ниже фактического уровня 2006 г.

Представляется, что ситуацию, когда коэффициент замещения составляет менее 20%, следует рассматривать как кризисную для пенсионной системы. Согласно прогнозу она ожидается в 2018–2041 гг. Учитывая высокую инерционность пенсионной системы и значительный масштаб ресурсов, необходимых для решения проблемы, важно уже сейчас начать разрабатывать меры по предотвращению этого кризиса.

Рис. 4. Прогнозная динамика коэффициента замещения, %



Источник: Прогнозы автора, данные Росстата.

Таким образом, полученные результаты позволяют сделать следующие общие выводы: **долгосрочная устойчивость действующей пенсионной системы обеспечивается на уровне минимальных требований.** Она позволяет не только полностью выполнять обязательства, но и в некоторые периоды индексировать пенсии сверх инфляции. Вместе с тем **даже к 2050 г. система не обеспечивает социально приемлемый уровень трудовых пенсий: коэффициент замещения остается низким, составляя лишь 22%.** Особенно тяжелым будет состояние пенсионной системы в 2018–2041 гг., когда ожидаемая величина коэффициента замещения будет оставаться ниже 20%. Возможность поддержания коэффициента замещения (или, тем более, его повышения) в рамках нынешних механизмов нереальна, учитывая значительный масштаб требуемых ресурсов и долгосрочную тенденцию снижения доходов федерального бюджета.

## РАСПРЕДЕЛИТЕЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ПЕНСИОННОЙ РЕФОРМЫ

Важный аспект оценки пенсионной реформы состоит в ее распределительном действии. Проведенный в 2002 г. переход от принципа солидарности поколений к смешанной системе, включающей накопительную компоненту, автоматически влечет масштабное перераспределение пенсионных средств. Если прежде пенсионные выплаты в каждый момент полностью обеспечивались взносами сегодняшних работников, то при новом механизме часть взносов сберегается для финансирования будущих пенсий нынешних работников. Впоследствии, с началом выплат из накопительной компоненты, текущие пенсии будут частично обеспечиваться прошлыми взносами пенсионеров. На начальном этапе реформ, таким образом, часть взносов отвлекается от финансирования текущих пенсий, следовательно, размер последних оказывается ниже того, который

мог быть при сохранении прежней системы. Иными словами, поколения, получающие пенсии в переходный период, теряют часть ресурсов, которые перераспределяются в пользу последующих поколений. Кроме того, реформы вызывают и перераспределение между другими группами: мужчинами и женщинами, пенсионерами по старости и другими категориями получателей трудовых пенсий. Приемлемость уровня пенсий должна оцениваться не только для пенсионеров в целом, но и для отдельных категорий пенсионеров.

Реформа изменяет не только распределение выплат между группами, но и временной профиль выплат. В связи с этим для агрегированной характеристики пенсий, получаемых пенсионером за какой-то отрезок времени, использовались суммарные приведенные выплаты. При этом коэффициенты дисконтирования брались равными показателям доходности пенсионных накоплений. Поскольку мы не предполагали влияния реформы на общий уровень сбережений и накопления в экономике, в каждый период первичные ресурсы пенсионной системы остаются такими же, какими они были бы без реформы. Это означает, что общая сумма приведенных выплат, получаемых всеми поколениями, при реформе не меняется. Таким образом, выигрыш одних может быть получен только за счет других групп.

Полученные оценки свидетельствуют о наличии возрастной разделительной черты между выигравшими и проигравшими в результате пенсионной реформы. **Для мужчин в выигрыше оказываются когорты 1963 г. рождения и младше, для женщин — 1972 г. рождения и младше.** Для обоих полов выигрыш от реформы последовательно увеличивается по мере перехода к более молодым когортам. Кроме того, результаты заметно различаются для мужчин и женщин. Суммарные приведенные выплаты мужчин наиболее молодой когорты (1985 г. рождения) возрастают на 54%, тогда как для женщин этого же года рождения — лишь на 14%. По мере перехода к более старшим когортам увеличиваются размеры проигрыша от пенсионной реформы. Для наиболее старших из рассматриваемых когорт (1930 г. рождения) приведенные пенсионные выплаты снижаются в результате реформы на 29–33%. Полученные результаты вполне логичны: в основном, с небольшими отклонениями, выигрывают поколения, участвующие в накопительной системе, а проигрывают не участвующие в ней.

Рост гендерных различий в размере пенсий не является неожиданным. Дело в том, что сравнительно небольшие различия между пенсиями мужчин и женщин до реформы достигались за счет масштабного перераспределения ресурсов по гендерному признаку. Женщины получали меньшую зарплату (в среднем в 2001 г. на 37%) и в момент выхода на пенсию имели меньший трудовой стаж. В результате их расчетные пенсионные отчисления были почти вдвое меньше, чем у выходящих на пенсию мужчин. В то же время женщины намного дольше (почти на 10 лет) получают пенсию, поскольку раньше выходят на пенсию и имеют большую общую продолжительность жизни. Близость средних пенсий мужчин и женщин (разность составляла в 2001 г. лишь 10%) подразумевала, что 37% взносов, выплачиваемых мужчинами, использовалась для выплат женщинам, а 42% выплат, получаемых женщинами, финансировалась из взносов мужчин.

В реформируемой системе перераспределение сохраняется в рамках базовых пенсий, сокращается в рамках страховой компоненты<sup>2</sup> и полностью

<sup>2</sup> В рамках страховых пенсий выплаты пропорциональны прошлым взносам, однако частичное перераспределение достигается тем, что не учитываются гендерные различия в длительности пенсионного периода. При равном расчетном пенсионном капитале мужчины и женщины получают одинаковую страховую пенсию, хотя последние имеют большую ожидаемую продолжительность жизни. В результате, женщины при одинаковом пенсионном капитале получают большие суммарные выплаты.

отсутствует в накопительной компоненте. По мере роста роли накопительных пенсий доля перераспределяемых ресурсов сокращается, и, соответственно, увеличивается гендерный разрыв между величиной пенсий.

Таким образом, полученные данные, как и результаты предыдущего раздела, свидетельствуют, что наиболее трудный для пенсионной системы период предстоит в ближайшие 25 лет. Рост числа пенсионеров на одного работника усугубляется проблемами перехода от распределительной к работающей (т. е. обеспечивающей значимые выплаты) накопительной системе. Введение накопительных пенсий обычно создает проблему замещения выпадающих взносов. В России исключительно быстрый рост зарплаты позволил не только полностью исполнять пенсионные обязательства без дополнительного финансирования, но и индексировать их размер сверх инфляции. Однако каким бы высоким ни был рост зарплаты, он, очевидно, не может повлиять на величину коэффициента замещения. В результате существенное повышение пенсий сочеталось с увеличением разрыва между ними и уровнем зарплаты.

### ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ

Для того чтобы выбрать направления дальнейшего развития пенсионной системы, необходимо прежде всего определить список наиболее острых проблем, которые мы хотим решить. Вышеприведенный анализ позволяет предложить следующий список приоритетных проблем пенсионной системы, на решении которых правительство должно сосредоточить основные усилия.

1. **Предотвращение пенсионного кризиса в период до 2030 г.** Очевидно, что падение коэффициента замещения до уровня ниже 20% социально неприемлемо, фактически это означало бы глубокий кризис пенсионной системы. В то же время, как показывают результаты проведенных ЦСР фокус-групп<sup>3</sup>, население считает, что решение проблем пенсионной системы — обязанность государства, и в массе своей пока не готово активно включиться в создание своих накоплений (большая часть не имеет для этого и материальных возможностей).
2. **Создание устойчивого и эффективного механизма финансирования пенсий.** В настоящее время пенсионная система имеет запутанную схему финансирования, далекую от страховых принципов. Для обеспечения долгосрочной устойчивости необходимо заново определить источники финансирования пенсий и пределы их финансирования за счет общих доходов бюджета. Сюда же можно отнести остро актуальную задачу получения нормальной доходности на пенсионные накопления, без чего теряет смысл как проведенная в 2002 г. реформа, так и предложения по дальнейшему развитию накопительной системы.
3. **Снижение уровня бедности среди пенсионеров.** Как отмечалось выше, средние размеры трудовой пенсии все еще ненамного превышают прожиточный минимум пенсионера. Хотя, по данным Росстата, распространенность бедности среди неработающих пенсионеров лишь незначительно превышает ее распространенность среди населения в целом, а среди работающих пенсионеров доля бедных значительно меньше, проблема бедности пожилого населения остается достаточно острой.
4. **Компенсация потерь, понесенных старшими поколениями в результате пенсионной реформы.** Фактически эта задача тесно связана с первой, по-

<sup>3</sup> Мнения россиян о возможных направлениях использования средств Стабилизационного фонда. <http://www.polit.ru/dossie/2007/08/09/stabfond.html>.

сколькo проигравшими от реформы являются мужчины до 1963 г. рождения и женщины до 1972 г. рождения, т. е. основные получатели пенсий в 2010–2030 гг., когда достигает минимума коэффициент замещения.

5. **Сокращение гендерного разрыва в величине пенсий.** Низкие темпы роста пенсий у женщин могут стать источником серьезных социальных проблем. Кроме того, женщины-пенсионеры могут стать одним из «очагов бедности».
6. **Достижение рекомендуемого МОТ уровня индекса замещения (40%).** Данная цель является наиболее труднодостижимой, имеет смысл рассматривать ее как программу-максимум. Тем не менее пенсионная политика должна предусматривать определенные целевые показатели, устанавливать ориентировочное время их достижения и меры, позволяющие это сделать.

Даже неполный обзор долгосрочных проблем пенсионной системы показывает, насколько они масштабны. Учитывая это, нельзя надеяться на значительное улучшение ситуации в пенсионной сфере за счет какой-то одной, даже самой серьезной, меры. Заметный прогресс возможен только в том случае, если совершенствование пенсионной системы будет идти сразу по многим направлениям. Ключевое значение, как представляется, должны иметь следующие группы мер:

- 1) восстановление устойчивой системы финансирования трудовых пенсий;
  - 2) переход к более избирательным критериям предоставления пенсий;
  - 3) развитие негосударственного пенсионного страхования, играющего ведущую роль в большинстве развитых стран;
  - 4) повышение пенсионного возраста (в мягкой или жесткой форме).
- Рассмотрим их более подробно.

### **Восстановление устойчивой системы финансирования трудовых пенсий**

Схема финансирования трудовых пенсий (с учетом новой схемы софинансирования добровольных дополнительных пенсионных отчислений) имеет сложный и запутанный механизм. Базовые и страховые пенсии имеют по два источника финансирования, а накопительная — четыре. Как отмечалось выше, в последние годы пенсионная система все дальше отходит от страховых принципов.

Необходимо прежде всего вновь перевести страховую компоненту пенсионной системы на страховые принципы (что должно быть естественным, исходя из ее названия). К 2010 г. почти 20% ресурсов страховой компоненты будет обеспечиваться за счет общих доходов бюджета. Для выхода из данной ситуации можно предложить **полностью направлять ЕСН на финансирование страховых пенсий, а базовую пенсию целиком финансировать из общих доходов бюджета.** В условиях 2010 г. это привело бы к перемещению существенного объема (около 0,7% ВВП) от базовой компоненты в страховую, в дальнейшем величина перемещения еще увеличивается, достигая к 2030 г. 0,9% ВВП (табл. 3).

Выплата базовых пенсий за счет общих доходов бюджета, а не пенсионных отчислений является достаточно распространенной практикой. Однако при этом, как правило, базовая пенсия имеет иное содержание: она используется как инструмент целенаправленной борьбы с бедностью. Подробнее вопрос о реформировании базовых пенсий рассматривается ниже.

Таблица 3. Ресурсы финансирования базовых и страховых пенсий, % ВВП

| Доходы                           | 2010                    |   | 2020                    |   | 2030                    |   |
|----------------------------------|-------------------------|---|-------------------------|---|-------------------------|---|
|                                  | при действующей системе | при передаче ЕСН в страховую компоненту | при действующей системе | при передаче ЕСН в страховую компоненту | при действующей системе | при передаче ЕСН в страховую компоненту |
| Базовая всего                    | 2,31                    | 1,59                                    | 2,50                    | 1,59                                    | 2,49                    | 1,59                                    |
| Страховая всего                  | 2,89                    | 3,61                                    | 2,75                    | 3,66                                    | 2,51                    | 3,41                                    |
| <b>ВСЕГО базовая и страховая</b> | <b>5,20</b>             | <b>5,20</b>                             | <b>5,25</b>             | <b>5,25</b>                             | <b>5,00</b>             | <b>5,00</b>                             |

Источник: Расчеты автора.

Предлагаемая реформа оправдана по нескольким причинам:

- обязательства страховой компоненты последовательно нарастают, поэтому для их исполнения (даже если не проводится индексация пенсионного капитала и страховых пенсий) требуется все больше ресурсов. По этой причине в рамках действующей системы в 2014–2026 гг. средств будет хватать максимум на то, чтобы индексировать страховые пенсии на инфляцию. При сохранении действующего порядка будет последовательно нарастать давление в сторону увеличения трансфертов на покрытие дефицита страховой компоненты. Требования к финансированию базовых пенсий значительно менее жестки;
- по мере роста общего уровня доходов распространенность бедности среди пенсионеров снизится, и потребность в целевой поддержке за счет выплат базовых пенсий будет все меньше. Таким образом, не будет опасности мобилизации все большей части общих доходов бюджета на финансирование пенсионных выплат.

Разумеется, изменение структуры источников финансирования базовых и страховых пенсий не может повысить коэффициент замещения, поскольку не увеличивает размеры финансирования. Однако оно делает пенсионную систему более устойчивой, позволяя более гибко регулировать пенсионные обязательства государства.

Абсолютно необходимым условием финансовой устойчивости пенсионной системы является изменение шкалы ЕСН. В настоящее время границы регрессивной шкалы этого налога установлены в номинальном выражении. В сочетании с быстрым ростом уровня зарплаты это означает быстрое снижение эффективной средней ставки налога, поскольку все большая часть зарплаты облагается по более низким ставкам. Так, по данным Росстата, за пять лет (с 2001 по 2006 г.) доля работников с годовой зарплатой выше 3000 тыс. рублей увеличилась в 13 раз (с 0,4 до 5,4%). Пока не вполне осознан тот факт, что снижение эффективной ставки идет неравномерно: процесс резко ускорится при приближении средней величины зарплаты к порогу регрессии. По прогнозам Минэкономразвития, это случится уже в 2010 г.

Согласно модели распределения зарплаты, построенной в Экономической экспертной группе<sup>4</sup>, после этого падение эффективного коэффициента ЕСН резко ускорится, так что к концу периода его величина составит лишь 10%. Такое, более чем двукратное, снижение эффективной ставки приведет к значительным потерям доходов пенсионной системы: 1,8% ВВП в 2015 г. и 2,9% ВВП в 2020 г. (табл. 4). Общие потери налогов и взносов на социальные

<sup>4</sup> Расчеты выполнены М. А. Катрановой.

Таблица 4. Расчетный эффект снижения эффективной ставки ЕСН

| Показатели   | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2015 | 2020 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|
| Прогноз ФЗП (Минэкономразвития), % ВВП   | 22,9 | 24,1 | 25,3 | 26,2 | 26,7 | 27,4 | 27,9 |
| Расчетная эффективная ставка ЕСН (оценка ЭЭГ), %   | 23,3 | 22,3 | 21,2 | 20,2 | 19,2 | 14,7 | 10,0 |
| Расчетное поступление налогов и взносов в пенсионную систему, % ВВП                                | 4,1  | 4,1  | 4,1  | 4,1  | 3,9  | 3,1  | 2,1  |
| Потери пенсионной системы от снижения эффективной ставки ЕСН (по сравнению с 2006 г.), % ВВП       | 0,0  | 0,2  | 0,4  | 0,6  | 0,8  | 1,8  | 2,9  |
| Потери социальных отчислений из-за снижения эффективной ставки ЕСН (по сравнению с 2006 г.), % ВВП | 0,0  | 0,2  | 0,5  | 0,8  | 1,1  | 2,4  | 3,7  |

Источник: Расчеты автора, прогнозы Минэкономразвития.

нужды еще больше, что дополнительно ограничит возможности финансирования пенсий за счет общих доходов бюджета.

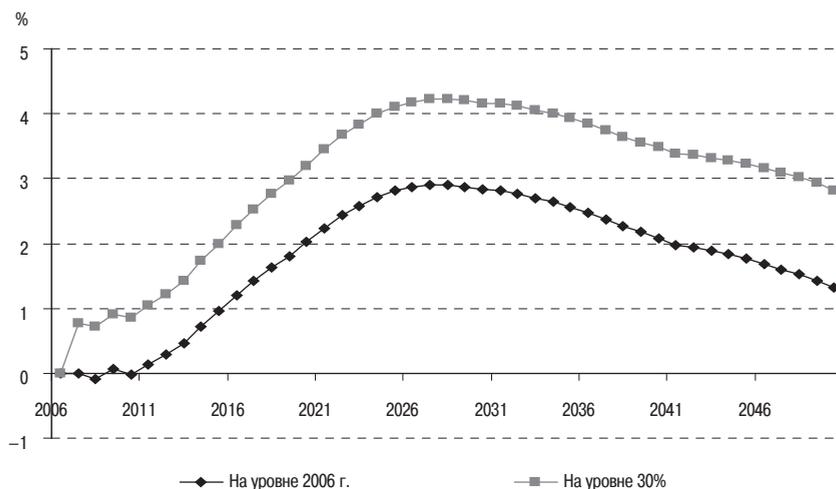
В условиях регрессивной шкалы не только сохранение шкалы, но даже индексация границ диапазонов в соответствии с инфляцией будет означать снижение эффективной ставки социальных отчислений в силу быстрого роста реальной зарплаты. Для того чтобы предотвратить масштабные потери, необходимо как можно скорее принять решение о **регулярной индексации шкалы ЕСН в меру роста средней зарплаты**. Только это позволит поддерживать стабильную эффективную ставку ЕСН.

Маловероятно, что такая мера негативно отразится на налоговой базе, вызвав уход зарплаты в тень. По данным Росстата, несмотря на значительное снижение номинальных и эффективных ставок социальных налогов, доля скрытой зарплаты в 2001–2007 гг. почти не менялась, оставаясь в узком диапазоне — 30–32%.

Наконец, в долгосрочном плане финансовая состоятельность пенсионной системы зависит от того, удастся ли обеспечить нормальную доходность (5–6% сверх инфляции) пенсионных накоплений. Учитывая, что через 5 лет после начала реформы лишь 3% средств были переданы в управление негосударственным компаниям, необходимо **значительно расширить возможности инвестирования пенсионных накоплений государственной управляющей компанией**, с тем чтобы она могла обеспечивать большую доходность вложений.

Лежащий на поверхности способ повысить пенсионные выплаты — выделить на это дополнительные финансовые ресурсы за счет общих доходов бюджета. Расчеты показывают, что масштаб требуемых для этого ресурсов достаточно велик. На рис. 5 показаны размеры дополнительных средств, необходимых для поддержания коэффициента замещения на уровне, достигнутом в 2006 г. (25,8%), либо на более высоком уровне 30%. Расчеты показывают, что **даже для сохранения коэффициента замещения на уровне 2006 г. требуется увеличить пенсионные выплаты в 2020–2041 гг. не менее чем на 2% ВВП, а пиковые размеры дефицита ресурсов составляют почти 3% ВВП**. Для доведения коэффициента замещения до 30% необходимы дополнительные ресурсы (не менее 3% ВВП в 2019–2048 гг., с пиковым значением 4,2% ВВП). Вместе с уже выделяемым дополнительным трансфертом требуемое финансирование трудовых пенсий за счет общих доходов бюджета в указанный период будет достигать 3,5–4,5% ВВП в первом случае и 3,6–5,8% ВВП во втором. Учитывая, что федеральный бюджет становится сбалансированным уже в 2009 г., выделение все больших пенсионных трансфертов из общих доходов бюджета является прямым путем к финансовому кризису.

Рис. 5. Дефицит ресурсов для поддержания коэффициента замещения на целевом уровне, % ВВП



Источник: Прогнозные расчеты автора.

Иногда выдвигаются предложения вернуться к прежней распределительной пенсионной системе. Это действительно позволило бы повысить выплачиваемые в ближайшие годы пенсии, поскольку сейчас часть ресурсов направляется в накопительную компоненту. В ближайшие 10 лет пенсии увеличились бы в разные годы на 15–22%. Однако это все равно не решит проблему. По данным автора [Гурвич Е., 2007], сохранение распределительной системы бесперспективно — в ее рамках коэффициент замещения последовательно снижался бы, составляя к концу периода лишь 19%.

### Рациональное использование активов государства для увеличения финансирования пенсионной системы

Важным потенциальным источником дополнительного финансирования пенсионной системы могут служить средства фонда национального благосостояния (ФНБ) и средства от приватизации государственных компаний.

В том, что касается ФНБ, присутствует большая неопределенность, связанная с непредсказуемостью цен на нефть. В последнее время ожидания их снижения очередной раз сменились прогнозами постепенного дальнейшего роста. Другой источник неопределенности — сохраняющаяся пока возможность использования этих средств не на пенсии, а на поддержку экономики и другие цели.

Предлагаемый подход к использованию ФНБ включает следующие пункты:

- принятие решение об использовании средств ФНБ исключительно на поддержку пенсионной системы;
- использование на эти цели только инвестиционного дохода ФНБ;
- направление инвестиционного дохода на дополнительное финансирование страховых пенсий.

Предлагаемая схема имеет следующие преимущества:

- 1) если остающийся инвестиционный доход направлять на дополнительные выплаты страховой пенсии, то не может возникнуть ситуации нехватки ресурсов: инвестиционный доход не может существенно снижаться, поскольку в рамках данной концепции не могут снижаться размеры ФНБ.

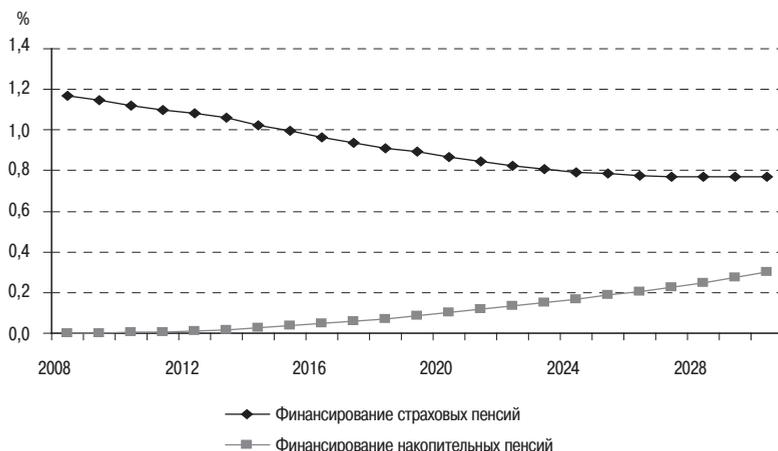
Число пенсионеров будет расти сравнительно медленно, так что можно будет по крайней мере поддерживать реальные размеры дополнительных страховых пенсий. Худший случай состоит в том, что при невысоких ценах на нефть не удастся собрать в ФНБ достаточной суммы для установления значимой величины дополнительных пенсий;

- 2) дополнительные выплаты будут работать на решение сформулированных выше приоритетных задач. Об этом свидетельствуют представленные на *рис. 6* оценки эффекта увеличения ресурсов страховой и накопительной компоненты. Размеры дополнительного финансирования условно приняты равными доходам от повышения ставок пенсионных взносов на 1%. В рассматриваемый период это эквивалентно 0,2% ВВП. Иными словами, для получения такого инвестиционного дохода требуется накопить ФНБ размером порядка 5% ВВП (исходя из реальной доходности 5%). Приведенные оценки свидетельствуют о том, что финансирование страховой пенсии может существенно помочь предотвратить приближающийся пенсионный кризис, тогда как передача средств в накопительную компоненту почти ничего не даст для решения этой наиболее острой проблемы.

Единственное потенциальное преимущество у финансирования накопительных пенсий по сравнению со страховыми состоит в том, что это позволяет перенести в будущее часть расходов, облегчая наметившуюся проблему «перегрева экономики». Однако не очевидно, что использование инвестиционных доходов ФНБ может ускорять инфляцию. Представляется, что в наиболее вероятных сценариях данное различие не будет существенным.

Использование средств от приватизации на страховые пенсии нынешним пенсионерам оправдано тем, что таким образом частично компенсируются потери когорты, понесших потери от проведенной пенсионной реформы.

**Рис. 6. Увеличение коэффициента замещения при повышении ставки взносов на 1%**



Источник: Расчеты автора.

Размеры ФНБ, требуемые для поддержания коэффициента замещения на уровне 2006 г. либо на уровне 20%, приведены в *табл. 5*. Полученные результаты свидетельствуют о том, что использование инвестиционного дохода ФНБ при высоких ценах на нефть позволит затормозить падение коэффициента замещения, однако вряд ли способно полностью решить проблемы пенсионной системы.

Таблица 5. Объем ФНБ, обеспечивающий целевой коэффициент замещения за счет инвестиционного дохода, % ВВП

| Целевой уровень коэффициента замещения | 2015 | 2020 | 2025 | 2030 |
|--|------|------|------|------|
| Уровень 2006 г. (25,8)                 | 21,8 | 43,4 | 59,5 | 60,0 |
| «Кризисный порог» (20)                 | –    | 8,2  | 21,5 | 21,1 |

Источник: Расчеты автора.

Другим источником ресурсов могут стать средства от приватизации госкомпаний [Гайдар Е., 2007], которые также могут быть использованы на увеличение финансирования страховых пенсий. Однако это опасно делать напрямую, поскольку поступления от приватизации будут носить разовый, а обязательства по выплате пенсий — постоянный характер. Возникающая проблема разрешима, если направлять выручку от приватизации в ФНБ, а пенсионную систему финансировать за счет доходов от размещения средств ФНБ независимо от их происхождения.

Кроме того, по моим расчетам, текущая приведенная стоимость дополнительных ресурсов, требуемых для поддержания до 2050 г. коэффициента замещения на уровне 2006 г. составляет 20,9 трлн рублей. Это более чем вдвое превышает приводимую Е. Гайдаром оценку суммарной стоимости государственных компаний (369 млрд дол.).

### Переход к более избирательным критериям предоставления пенсий

В России применяются сравнительно мягкие, по международным меркам, критерии предоставления пенсий. Так, для получения трудовой пенсии достаточно иметь стаж работы всего 5 лет. В результате в настоящее время число пенсионеров по старости превышает число лиц пенсионного возраста. Минимальный вариант перехода к более избирательному представлению пенсий состоит в предложенной выше реформе базовых пенсий (их предоставлении только нуждающимся пенсионерам).

Требования к стажу в развитых странах и в европейских странах категории развивающиеся рынки приведены в *табл. 6*.

Представляется, что право на получение трудовых пенсий целесообразно было бы предоставлять, например, при наличии стажа не менее 20 лет. Альтернативой мог бы стать критерий, учитывающий возраст и стаж (аналогично тому, как это делается в Болгарии).

### Развитие негосударственного пенсионного страхования, играющего ведущую роль в большинстве развитых стран

Одна из главных современных тенденций развития пенсионных систем в мире состоит в растущем значении негосударственных пенсионных схем. Такие схемы носят добровольный характер и могут финансироваться как работодателями, так и самими работниками. Приведенные в обзорных работах ОЭСР и Всемирного банка [ОЭСР, 2007; Мировой банк, 2007] данные показывают, что из 30 стран ОЭСР в 19 основная пенсионная схема носит добровольный характер. При этом в большинстве случаев она финансируется за счет работодателя: в двух странах (Испании и Финляндии) источником финансирования служат только взносы работников, в 4 странах — взносы работников и работодателей и в 13 — только работодателей. В ряде стран (как развитых, так и с переходной экономикой либо категории развивающиеся рынки) в последние годы были проведены реформы, предусматривающие

Таблица 6а. Требования к длительности стажа

**Ведущие страны**

| Страна         | Требования к стажу  |
|----------------|---|
| Великобритания | Для получения полной базовой пенсии – 44 года. При стаже от 11 до 44 лет предоставляется часть базовой пенсии, пропорциональная стажу (например, при стаже 11 лет – 25%)                |
| Германия       | 5 лет, при стаже 35 лет возможен ранний выход на пенсию   |
| Испания        | 15 лет  |
| Италия         | Нет требований  |
| Канада         | Требования установлены к длительности гражданства. Для получения полной пенсии требуется 40 лет гражданства, при меньшем сроке предоставляется пропорционально уменьшенная часть пенсии |
| США            | 10 лет  |
| Франция        | 37,5 лет  |
| Южная Корея    | 10 лет  |
| Япония         | 25 лет  |

Таблица 6б. Требования к длительности стажа

**Европейские страны — развивающиеся рынки**

| Страна   | Требования к стажу   |
|----------|--|
| Болгария | Сумма возраста и стажа должна быть не менее 100 (мужчины) или 90 (женщины). При нормальном возрасте выхода на пенсию (63/60) это означает необходимость иметь стаж 37 лет (мужчины) или 30 лет (женщины). При меньшем стаже пенсия предоставляется в более позднем возрасте. Так, при стаже 25 лет мужчина получает пенсию в возрасте 75 лет |
| Венгрия  | 20 лет   |
| Польша   | 25 (мужчины)/20 лет (женщины)  |
| Турция   | 25 лет   |
| Чехия    | 25 лет (или получение пенсии в более позднем возрасте при стаже не менее 15 лет)   |

Источники: Pensions at a Glance // OECD. 2007; Pensions Panorama // World Bank. 2007; From Red to Gray // World Bank. 2007.

повышение роли негосударственных пенсионных схем. Такие схемы получают особенное развитие в странах со сравнительно низким индексом замещения. Таким образом, они дополняют недостаточность обязательных государственных схем.

Перспективы развития негосударственного пенсионного страхования в России неоднозначны. С одной стороны, граждане пока не готовы активно участвовать в пенсионном страховании, полностью перекладывая эту проблему на государство, с другой — надвигающийся дефицит рабочей силы может привести к тому, что социальные пакеты (включая пенсионное страхование) могут стать важным средством борьбы за квалифицированных работников.

**Повышение пенсионного возраста**

Неизбежность этой меры определяется сочетанием нескольких обстоятельств. Во-первых, Россия имеет самый низкий среди развитых стран пенсионный возраст. Во-вторых, как отмечено выше, наша страна вступает в длительный период острого дефицита рабочей силы. Еще одна проблема — гендерная, связанная с тем, что женщины раньше выходят на пенсию и дольше живут. Для того чтобы сократить разрыв в уровне пенсий между мужчинами и женщинами, необходимо снизить гендерные различия в пенсионном возрасте. Считается, что при нормальном выборе пенсионного возраста ожидаемая продолжительность пребывания на пенсии должна составлять примерно 15 лет. В настоящее время

ожидаемая продолжительность жизни в момент выхода на пенсию составляет 13 лет для мужчин и 22 года для женщин. Учитывая это, заслуживает обсуждения принятый во многих странах вариант установления для мужчин и женщин одинакового пенсионного возраста (например, на уровне 62 лет). Минимальным вариантом представляется повышение возраста выхода на пенсию до 62,5 лет для мужчин и 60 лет для женщин (табл. 7).

Демографические сдвиги в структуре населения, ведущие к увеличению доли пожилого населения, заставили большинство развитых стран начать серию пенсионных реформ. Во многих случаях реформы включают повышение пенсионного возраста (что часто обосновывается повышением длительности жизни) либо усложнение досрочного выхода на пенсию. Такие меры снижают расходы на пенсионные выплаты для стран, где снижение рождаемости и повышение продолжительности жизни в последние годы увеличивают финансовую нагрузку на пенсионную систему. Отметим, что в процессе реформ различие в пенсионном возрасте мужчин и женщин, как правило, уменьшается либо вообще исчезает. Как правило, подобные реформы подготавливаются и осуществляются в течение длительного времени, поскольку их претворение в жизнь часто сопровождается социальными конфликтами и вызывает масштабные акции протеста. Рассмотрим сначала конкретные примеры пенсионных реформ в отдельных странах.

Таблица 7. Пенсионный возраст

| Страна                 | Мужчины   | Женщины   | Страна                                       | Мужчины   | Женщины      |
|------------------------|-----------|-----------|--|-----------|--------------|
| <b>Развитые страны</b> |           |           | <b>Страны Центральной и Восточной Европы</b> |           |              |
| Австрия                | 65        | <b>65</b> | Болгария                                     | <b>63</b> | <b>60</b>    |
| Бельгия                | 65        | <b>65</b> | Венгрия                                      | 62        | <b>62</b>    |
| Великобритания         | 65        | <b>65</b> | Латвия                                       | 62        | 62           |
| Германия               | <b>67</b> | <b>67</b> | Литва  | 62,5      | 60           |
| Греция                 | 65        | 65        | Польша                                       | 65        | 60           |
| Ирландия               | 65–66     | 65–66     | Россия                                       | 60        | 55           |
| Испания                | 65        | 65        | Словакия                                     | 62        | <b>62</b>    |
| Италия                 | 65        | 60        | Хорватия                                     | <b>65</b> | <b>60</b>    |
| Нидерланды             | 65        | 65        | Чехия  | <b>63</b> | <b>59–63</b> |
| Норвегия               | 67        | 67        | Эстония                                      | 63        | <b>63</b>    |
| Финляндия              | 63–68     | 63–68     | <b>Страны Азии</b>                           |           |              |
| Франция                | 60        | 60        | Казахстан                                    | <b>63</b> | <b>58</b>    |
| Швейцария              | 65        | 64        | Республика Корея                             | <b>65</b> | <b>65</b>    |
| Швеция                 | 65        | 65        | Япония                                       | <b>65</b> | <b>65</b>    |

Жирным шрифтом выделена отметка, до которой планируется поднять пенсионный возраст: Австрия — в 2024–2033 гг., Бельгия — в 2009 г., Великобритания — в 2010–2020 гг., Германия — в 2012–2029 гг., Болгария — с 2009 г., Венгрия — к 2009 г., Словакия — к 2014 г. Хорватия — к 2009 г., Чехия — к 2013 г., Эстония — к 2016 г.

Источники: Pensions at a Glance // OECD. 2007; Pensions Panorama // World Bank. 2007; From Red to Gray // World Bank. 2007.

Поскольку для российской пенсионной системы особенно тяжелым окажется период 2018–2041 гг., пенсионный возраст следует повысить до начала этого периода. Например, один из вариантов — повышение пенсионного возраста на год ежегодно в 2011–2016 гг. Возможно, следует пойти по пути «мягкого» повышения пенсионного возраста (например, повысить его только для тех, кто не имеет достаточно большого рабочего стажа, либо предусмотреть возможность более раннего выхода на пенсию с получением ее в меньших размерах).

Повышение пенсионного возраста окажет воздействие не только на пенсионную систему, но и на развитие экономики в целом за счет увеличения численности экономически активного населения и темпов роста экономики, увеличения числа плательщиков социального налога, уменьшения числа пенсионеров. Грубая оценка последствий повышения пенсионного возраста до 62 лет как для мужчин, так и для женщин, дает следующие результаты (табл. 8). Для получения более точных оценок требуется проведение моделирования.

Таблица 8. Приблизительная оценка эффекта повышения пенсионного возраста до 62 лет для мужчин и женщин, %

| Показатель  | Изменение |
|---|-----------|
| Расчетный рост числа экономически активного населения                                   | 9,9       |
| Рост числа работников (считаем равным росту рабочей силы)                               | 9,9       |
| Сокращение числа пенсионеров (считаем равным сокращению населения пенсионного возраста) | 35,9      |
| Расчетное изменение коэффициента замещения  | 171       |
| Расчетный коэффициент замещения в 2025 г.   | 29        |

Источник: Расчеты автора.

Подводя итог, можно еще раз обратить внимание как на масштабность предстоящих задач по дальнейшему совершенствованию пенсионной системы, так и на неотложность решений, которые предстоит принять.

## РЕФОРМИРОВАНИЕ БАЗОВЫХ ПЕНСИЙ

Действующие в настоящее время в мире пенсионные системы различаются между собой по множеству показателей. Для их классификации принято выделять несколько основных компонент, из которых складывается та или иная конкретная пенсионная система. Содержательные различия между составляющими связаны с:

- назначением выплат;
- источником финансирования;
- обязательным или добровольным характером;
- условиями предоставления пенсий;
- со связью между взносами и выплатами.

Одна из наиболее распространенных классификаций, предложенная Мировым банком, предполагает выделение трех видов пенсий: 1) базовые; 2) страховые и 3) негосударственные.

При этом основная функция первой компоненты — борьба с бедностью, т. е. она должна гарантировать по крайней мере минимальный (на уровне прожиточного минимума) доход в старости, независимо от прошлого стажа и заработка. Страховая пенсия призвана обеспечивать связь между ее размерами и заработком в период трудовой активности. В докладе Всемирного банка рекомендовалось использовать для базовых пенсий иные принципы, чем для других компонент. В частности, предлагалось, чтобы базовые пенсии покрывали по возможности все население пенсионного возраста и финансировались не из отчислений от зарплаты, а за счет налогов с широкой базой, таких как подоходный налог либо общие налоги на потребление.

В табл. 9 представлены основные отличительные особенности каждой из компонент. Как видно из данных табл. 9, ключевое различие между первыми двумя компонентами состоит в том, что базовые пенсии решают задачи обеспечения минимальных социальных гарантий и снижения бедности среди пожилого населения, а страховые пенсии направлены на сглаживание разрыва

между уровнем жизни в течение трудовой карьеры и после ее завершения. Особенностью третьей компоненты является ее добровольный характер, в отличие от двух первых, которые финансируются за счет обязательных налогов.

Таблица 9. Основные характеристики различных видов пенсий

| Вид пенсий               | Назначение  | Источник   |
|--------------------------|---|--|
| <b>Базовые</b>           | Обеспечение минимальных гарантий уровня жизни                                     | Общие доходы либо пенсионные взносы                |
| <b>Страховые</b>         | Обеспечение целевого замещения трудовых доходов после завершения трудовой карьеры | Пенсионные взносы                                  |
| <b>Негосударственные</b> | Увеличение пенсионных доходов сверх выплат по государственным пенсиям             | Добровольные взносы работников и/или работодателей |

Отметим, что базовые пенсии по назначению близки к социальным (с которыми их иногда объединяют в одну категорию), с той оговоркой, что базовые пенсии обычно предоставляются имеющим определенный трудовой стаж, а социальные не связываются с предыдущей трудовой деятельностью.

Каждая из перечисленных составляющих включает несколько существенно различающихся между собой разновидностей пенсий. Так, базовые пенсии в разных странах имеют различные правила предоставления. Страховые пенсии могут быть накопительными, условно-накопительными и т. д. Негосударственные пенсии различаются источниками финансирования. При этом в одних странах (как правило, наиболее развитых) применяется сочетание всех трех видов пенсий одновременно, а в других используется часть перечисленных разновидностей пенсий.

Условия предоставления базовых пенсий в разных странах определяются тем или иным сочетанием возраста, гражданства и рабочего стажа. При этом величина базовой пенсии растет по мере увеличения длительности гражданства.

Рассмотрим основные разновидности базовых пенсий.

Принципиальный момент состоит в том, что базовая пенсия в любом случае не зависит от величины получаемой в прошлом зарплаты, что логично, учитывая ее назначение. Однако она может зависеть от величины доходов, получаемых пенсионером из других источников (зарплаты, других видов пенсий и пр.) либо его активов (сбережений, недвижимости).

Соединяя разные подходы к классификации (предложенные в обзорных работах [Мировой банк, 2007; ОЭСР, 2007] и др.) можно выделить три основные разновидности базовых пенсий:

1. Универсальные.
2. Целевые.
3. Минимальные.

В первом случае предусматриваются, как правило, единые размеры базовой пенсии для всех получателей. Иногда размеры пенсии слегка дифференцируются в зависимости от возраста и категории получателей (так, в России базовая пенсия выше для лиц старше 80 лет) либо стажа работы. Однако универсальная пенсия не зависит от других доходов или активов пенсионера.

Последнее свойство делает универсальные пенсии наиболее легкими с точки зрения администрирования, однако они требуют наибольших затрат по сравнению с другими видами базовых пенсий.

Универсальные базовые пенсии типичны для относительно богатых стран ОЭСР (применяются в 10 из 24 стран выборки, используемой в обзоре Мирового банка и ОЭСР), а также для Восточной Европы и Центральной

Таблица 10. Характеристика базовых пенсий по странам

| Страна                          | Использование данного вида пенсий |               |             | Страна                                       | Использование данного вида пенсий |               |             |
|---------------------------------|-----------------------------------|---------------|-------------|--|-----------------------------------|---------------|-------------|
|                                 | целевые                           | универсальные | минимальные |  | целевые                           | универсальные | минимальные |
| <i>Наиболее развитые страны</i> |                                   |               |             | <i>Страны Центральной и Восточной Европы</i> |                                   |               |             |
| Австралия                       | +                                 | –             | –           | Болгария                                     | +                                 | –             | +           |
| Великобритания                  | +                                 | +             | +           | Хорватия                                     | –                                 | +             | –           |
| Германия                        | +                                 | –             | –           | Чехия  | +                                 | +             | +           |
| Греция                          | +                                 | –             | +           | Венгрия                                      | –                                 | –             | +           |
| Испания                         | –                                 | –             | +           | Литва  | –                                 | +             | –           |
| Италия                          | +                                 | –             | –           | Польша                                       | +                                 | –             | –           |
| Канада                          | +                                 | +             | –           | Словакия                                     | –                                 | –             | +           |
| Нидерланды                      | +                                 | +             | –           | Турция                                       | +                                 | –             | +           |
| Новая Зеландия                  | –                                 | +             | –           | Доля использующих стран                      | <b>50%</b>                        | <b>38%</b>    | <b>63%</b>  |
| Норвегия                        | +                                 | +             | –           | <i>Страны Латинской Америки</i>              |                                   |               |             |
| США                             | +                                 | –             | –           | Аргентина                                    | –                                 | +             | –           |
| Финляндия                       | +                                 | –             | –           | Чили   | +                                 | –             | –           |
| Франция                         | +                                 | –             | +           | Колумбия                                     | +                                 | –             | –           |
| Швейцария                       | +                                 | –             | +           | Коста-Рика                                   | +                                 | –             | +           |
| Швеция                          | +                                 | –             | –           | Мексика                                      | +                                 | –             | –           |
| Ю. Корея                        | –                                 | +             | –           | Перу   | +                                 | –             | –           |
| Япония                          | –                                 | +             | –           | Уругвай                                      | +                                 | –             | +           |
| Доля использующих стран         | <b>76%</b>                        | <b>41%</b>    | <b>29%</b>  | Доля использующих стран                      | <b>86%</b>                        | <b>14%</b>    | <b>29%</b>  |

Источник: Pension Panorama // World Bank. 2007.

Азии (применяются в 4 из 10 стран). В относительно бедных странах Латинской Америки, Ближнего Востока и Северной Африки данная схема не используется.

Целевые пенсии предполагают зависимость размеров выплат от доходов либо активов пенсионера: имеющие дополнительные доходы получают меньшие целевые пенсии или не получают вообще. Здесь возможно несколько вариантов, в зависимости от видов учитываемых доходов или активов. Более простые случаи предусматривают коррекцию размеров целевой пенсии в зависимости от других видов доходов (например, доходов от собственности). Базовая пенсия может, например, уменьшаться на величину получаемых других доходов. Более сложные (прежде всего с точки зрения администрирования) варианты предусматривают зависимость базовой пенсии как от доходов, так и от имеющихся активов.

Таким образом, целевые пенсии обеспечивают фокусированные выплаты только наиболее нуждающимся. Это позволяет либо расходовать меньше средств на обеспечение заданного уровня минимальных гарантий пенсионерам, либо добиваться более высокого уровня гарантий при заданном объеме выплат. Цена, которую приходится за это платить — прежде всего некоторое (большее или меньшее в зависимости от используемого варианта) усложнение администрирования.

Практически все страны ОЭСР имеют те или иные целевые пенсионные программы либо социальные программы, распространяющиеся на лиц пенсионного возраста. В большинстве стран Латинской Америки тем, кто получает недостаточную пенсию из других источников, государство обе-

спечивает минимальную пенсию. Однако в странах Восточной Европы такая схема применяется менее чем в половине случаев.

Минимальные пенсии аналогичны целевым. Однако они предусматривают только проверку получения других видов пенсий. Иными словами, базовая пенсия должна доводить суммарные размеры всех получаемых видов пенсий по меньшей мере до установленного уровня минимальной пенсии. Такая схема достигает аналогичного эффекта, но она значительно проще в администрировании, поскольку не требует сбора и сопоставления данных о доходах пенсионеров из разных источников.

Данная схема популярна и в развитых странах (применяется в 8 странах ОЭСР), в Восточной Европе и Центральной Азии (7 из 10 стран), на Ближнем Востоке и в Северной Африке (все страны выборки кроме Йемена).

В первых двух группах примерно половина стран для борьбы с бедностью среди пожилого населения использует какой-то один вид пенсий, а половина — сочетание из двух или трех инструментов. В других региональных группах каждая страна использует лишь один вид базовой пенсии.

В *табл. 10* собраны основные данные об используемых видах базовых пенсий и их параметрах по наиболее крупным странам из выборки, включенной в обзор Мирового банка.

Приведенные данные указывают на то, что большинство стран проводит политику фокусированного предоставления базовых пенсий, используя целевые либо минимальные пенсии. Более 80% стран выборки применяют хотя бы один из этих двух видов пенсий. Лишь 5 стран не имеют их (2 развитые — Япония и Южная Корея и 3 нарождающихся рынка — Аргентина, Литва и Хорватия). Универсальные пенсии распространены значительно меньше, они используются примерно в трети богатых и четверти остальных стран.

Данные в правых колонках показывают, что в развитых странах стандартный возраст выхода на пенсию составляет 65 лет как для мужчин, так и для женщин. Единственная страна этой группы, имеющая более низкий пенсионный возраст, — Франция (60 лет для мужчин). Практически везде женщины имеют такой же пенсионный возраст, как и мужчины.

В странах Восточной Европы и Латинской Америки средний пенсионный возраст несколько ниже: для мужчин он в среднем составляет 63 года. В этой группе стран для женщин нередко устанавливается меньший пенсионный возраст. В среднем он несколько превышает 60 лет.

Таким образом, целесообразно изменить вид применяемых в России базовых пенсий, перейдя от универсальных к фокусированным, которые должны предоставляться только наиболее нуждающимся. При выборе между целевыми и минимальными пенсиями, скорее всего, необходимо использовать первые для работающих пенсионеров, а вторые — для неработающих.

## ЛИТЕРАТУРА

*Гурвич Е.* Перспективы российской пенсионной системы // Вопросы экономики. 2007. № 9.

*Гайдар Е.* Российские финансы: что за горизонтом? // Экономическая политика. 2007. № 1.

Pensions at a Glance // OECD. 2007.

Pensions Panorama // World Bank. 2007.

From Red to Gray // World Bank. 2007.