

Пенсионная реформа - политэкономический взгляд

Е.Гурвич

(Экономическая экспертная группа)

Научный семинар

Экономическая политика в условиях переходного периода

30 мая 2012

Стандартные требования к пенсионной системе с долгосрочной точки зрения

- **Адекватность размеров пенсий,**
- **Посильность бремени финансирования,**
- **Долгосрочная устойчивость,**
- **Устойчивость к внешним шокам.**

Типичные варианты пенсионной политики

- «Благосостоятельная» - приоритетность требований к размерам пенсий (напр. коэф. замещения 40%),
- «Финансовая» - приоритет финансовой устойчивости и посильности бремени (например, задача устранения дефицита пенсионной системы).

«Благосостоятельная» политика по сути носит «ведомственный» характер – проблемы «отрасли» решаются за счет остальной экономики.

Но на длинном промежутке времени становится очевидна несостоятельность такого подхода – пенсионеры за это время успевают побыть и работниками – плательщиками социальных взносов. Следовательно, нужно учитывать и интересы работников.

Иными словами «политэкономическая» слабость данного подхода – он исходит не из общественных интересов, а из интересов части общества (или интересов людей в определенный период их жизни)

Цитата из доклада
Минздравсоцразвития (2010 г.)

«Две главные проблемы - дефицит бюджета ПФР и снижение среднего коэффициента замещения – не могут быть полностью урегулированы внутри пенсионной системы без участия государства, т.к. являются производными от макроэкономической и демографической ситуации в стране. Поэтому ... **финансовая поддержка федеральным бюджетом пенсионной системы на весь переходный период должна оставаться главным и обязательным условием успешной реализации пенсионной реформы».**

«Финансовый» подход не учитывает «обратных связей» - вероятного политического давления со стороны пенсионеров, если экономия ведет к снижению относительного уровня их благосостояния

Стилизованный анализ вариантов пенсионной политики

Формула для коэффициента замещения:

$$z = t / d,$$

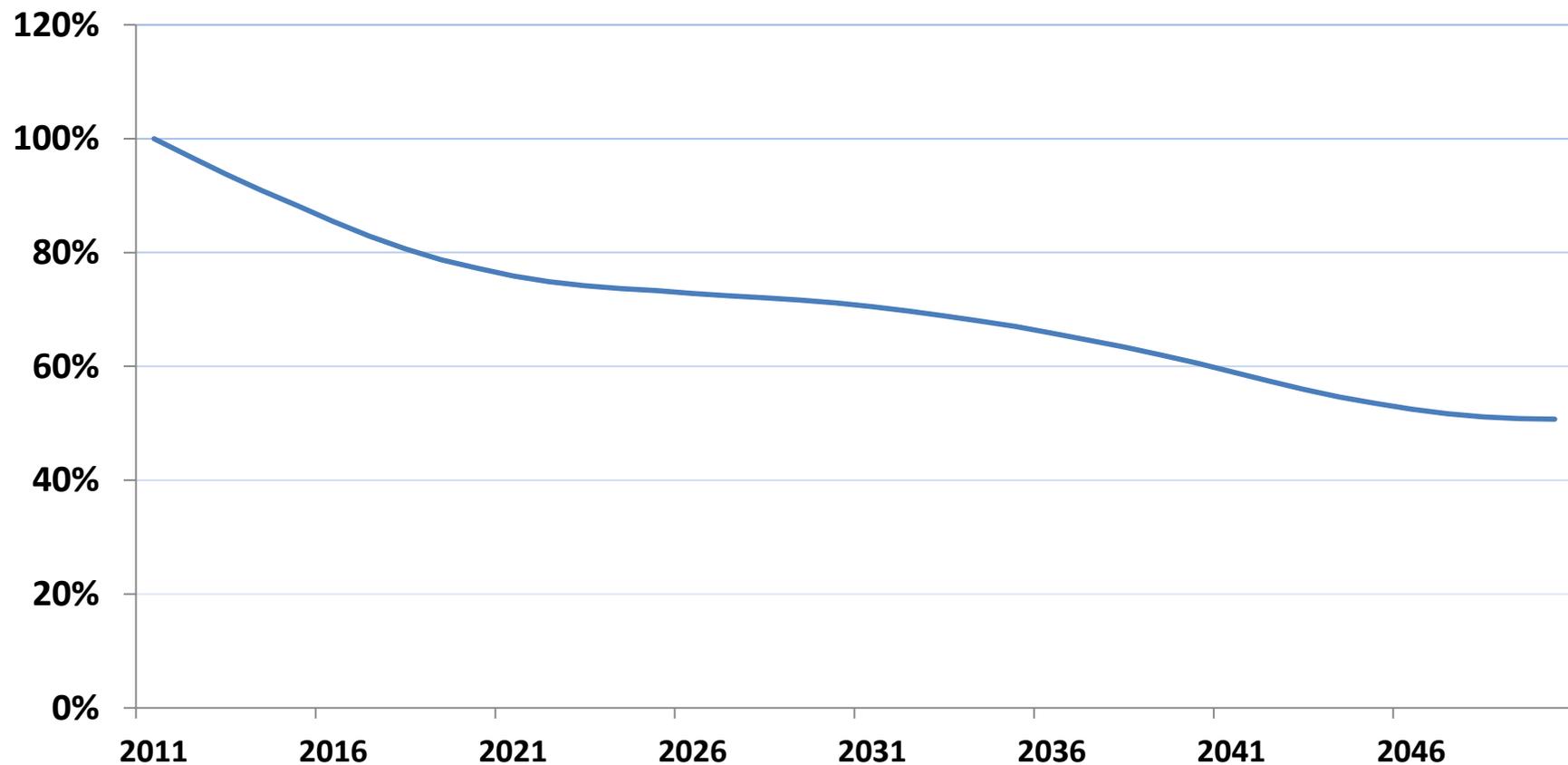
где z - коэффициент замещения,

d - число пенсионеров на одного работника,

t – ставка пенсионных взносов.

Демографические условия

Соотношение населения работоспособного и пенсионного возраста (2011=100%)



Куда нас ведет «благосостоятельный» подход?

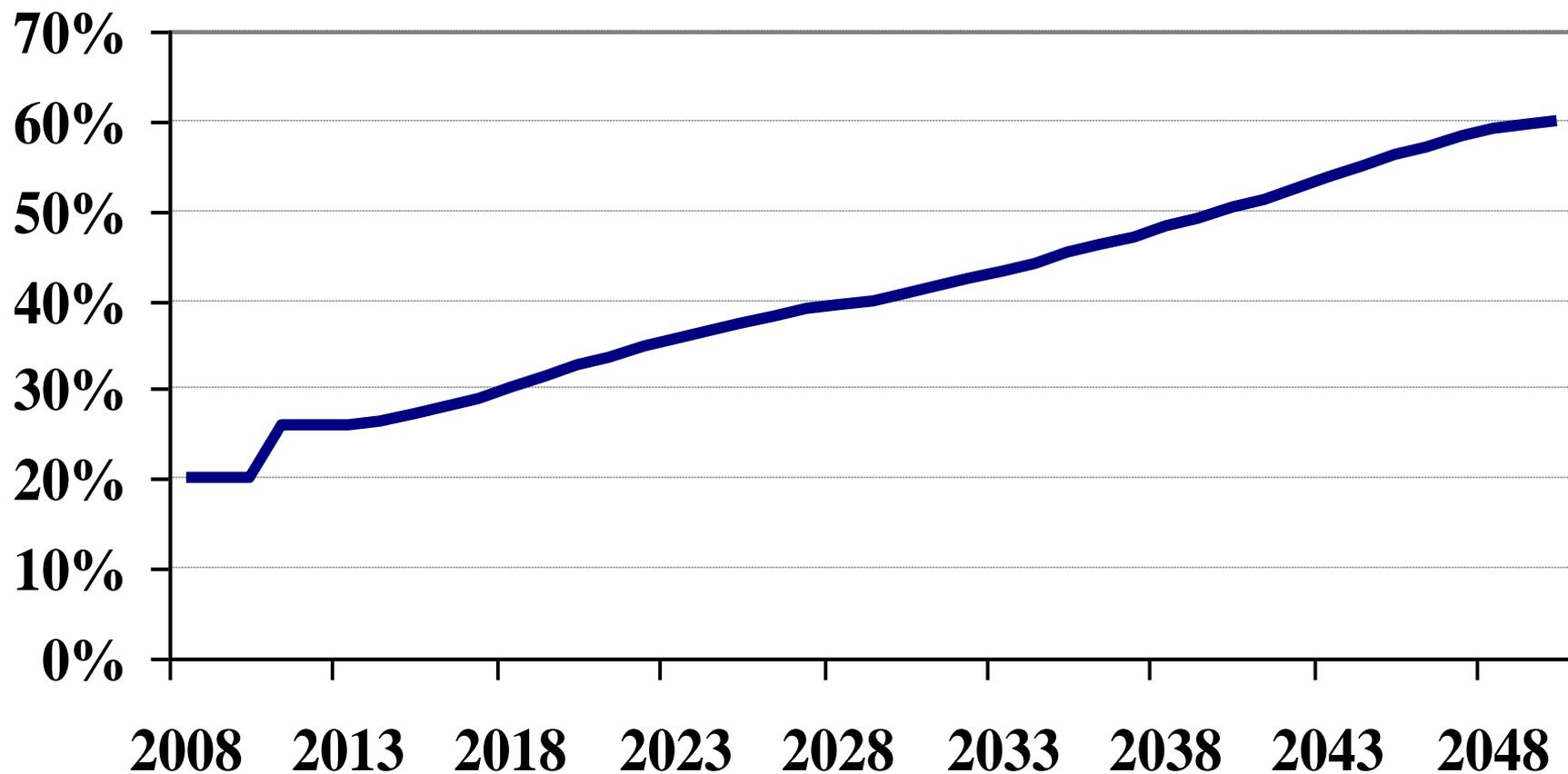
Предположим, мы ставим цель
поддерживать соотношение
между уровнем пенсий и
заработной платы

Ухудшение демографических пропорций компенсируется здесь увеличением финансирования за счет повышения ставок социальных взносов и/или дополнительных трансфертов из бюджета. Пример - пенсионная «реформа» 2010 года: размеры трансферта из Федерального бюджета в Пенсионный фонд (без учета ЕСН и материнского капитала) увеличились с 1,5% ВВП в 2007 г. до 5,5% ВВП в 2010 г., ставки пенсионных взносов выросли с 20% до 26%.

Адаптация к старению происходит за счет изменения баланса отношений между поколениями. Рост продолжительности жизни нынешних пенсионеров компенсируется повышением взносов и/или налогов уплачиваемых следующим поколением. Дальнейшее увеличение продолжительности жизни потребует еще большего повышения взносов (налогов).

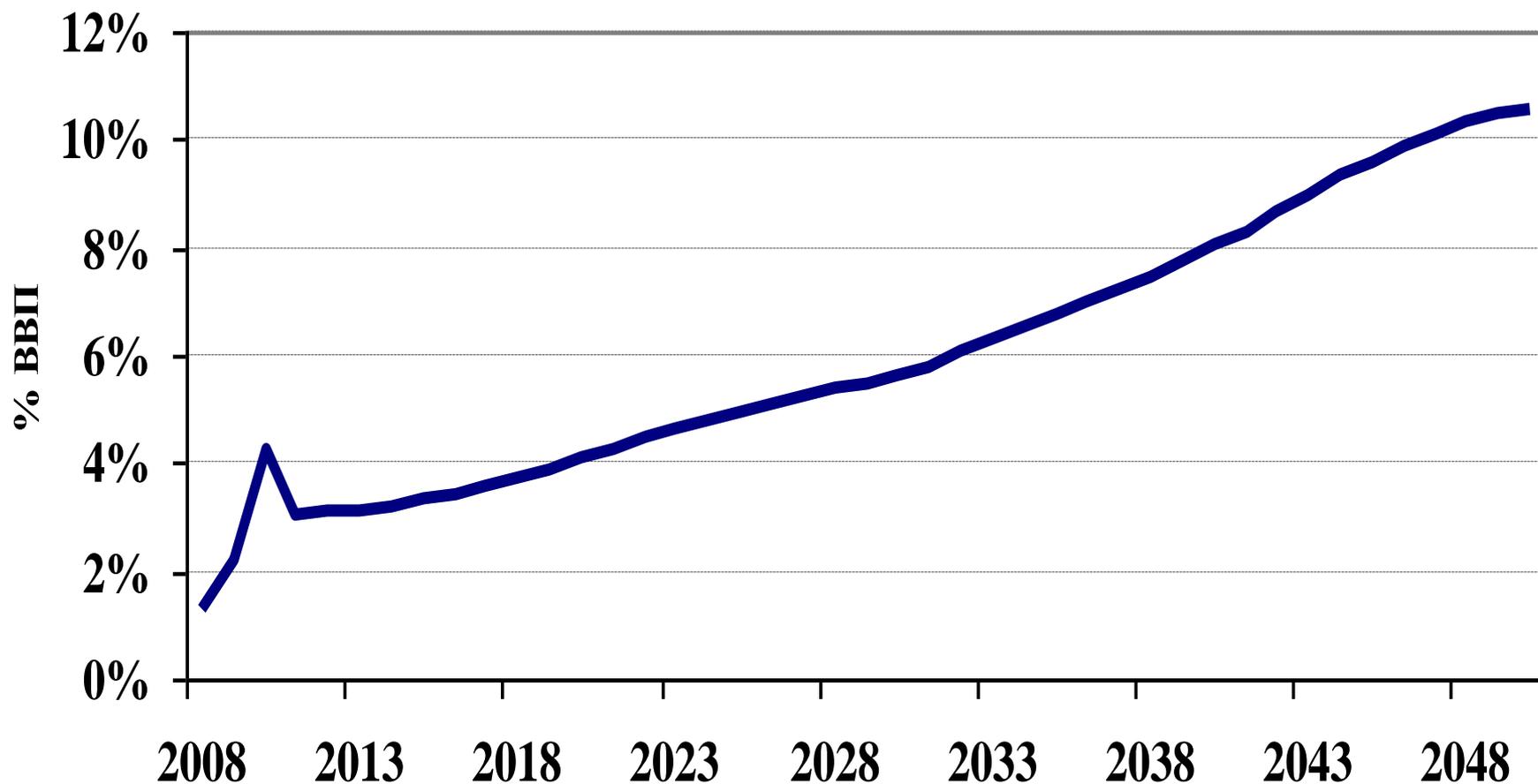
В результате каждое поколение платит больше чем предыдущее и получает больше, чем уплатило. Постоянное изменение баланса между поколениями аналогично схеме финансовой «пирамиды».

Расчетная ставка пенсионных взносов
При сохранении коэффициента замещения и
трансферта



Расчетный трансферт на трудовые пенсии

При сохранении коэффициента замещения



Куда нас ведет «финансовый» подход?

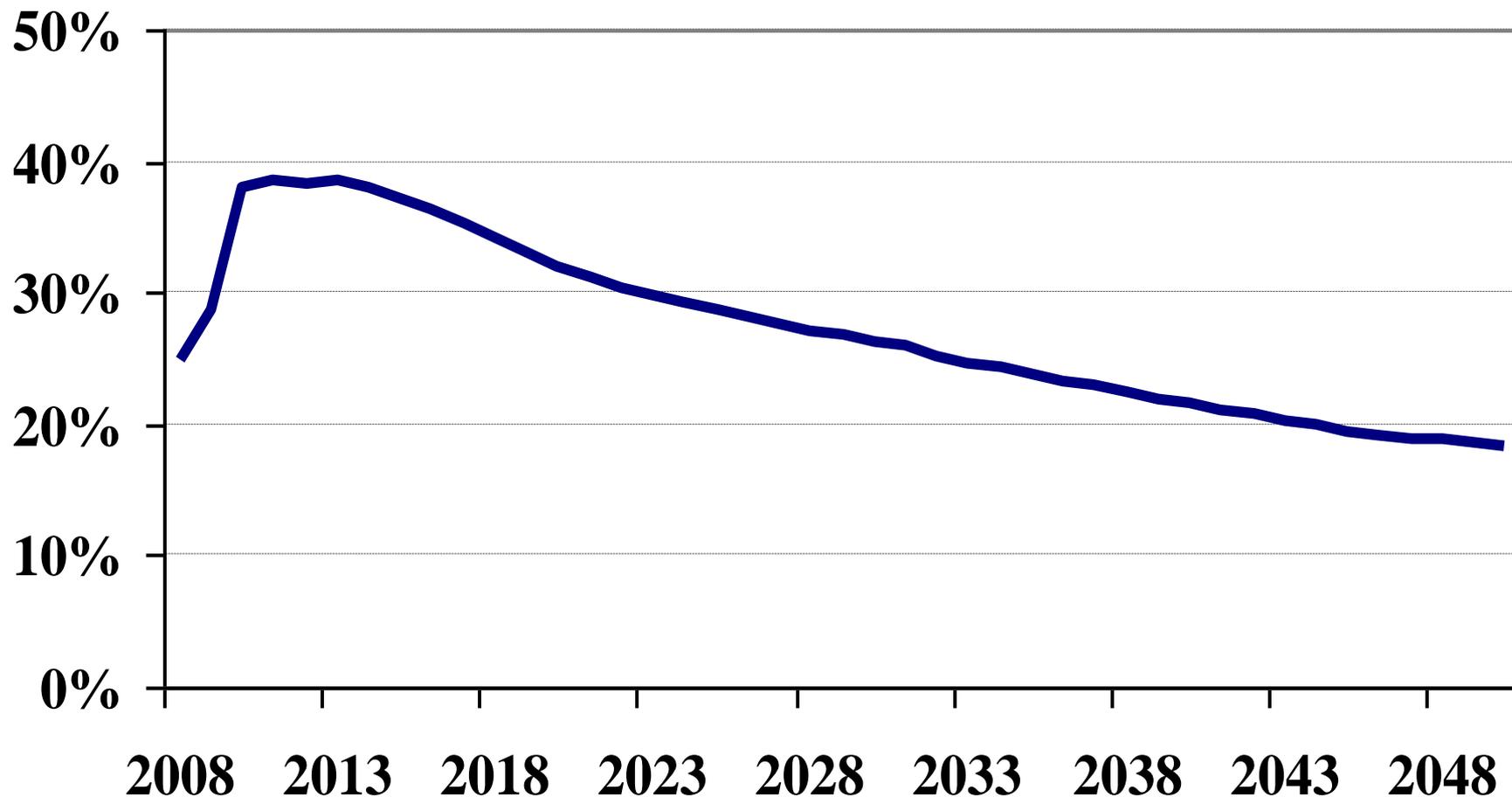
Способы реализации:

- Экономная индексация пенсий,
- Уход от фиксированных обязательств (например, коррекция назначаемых пенсий по мере роста длительности дожития),
- Использование накопительной пенсионной системы.

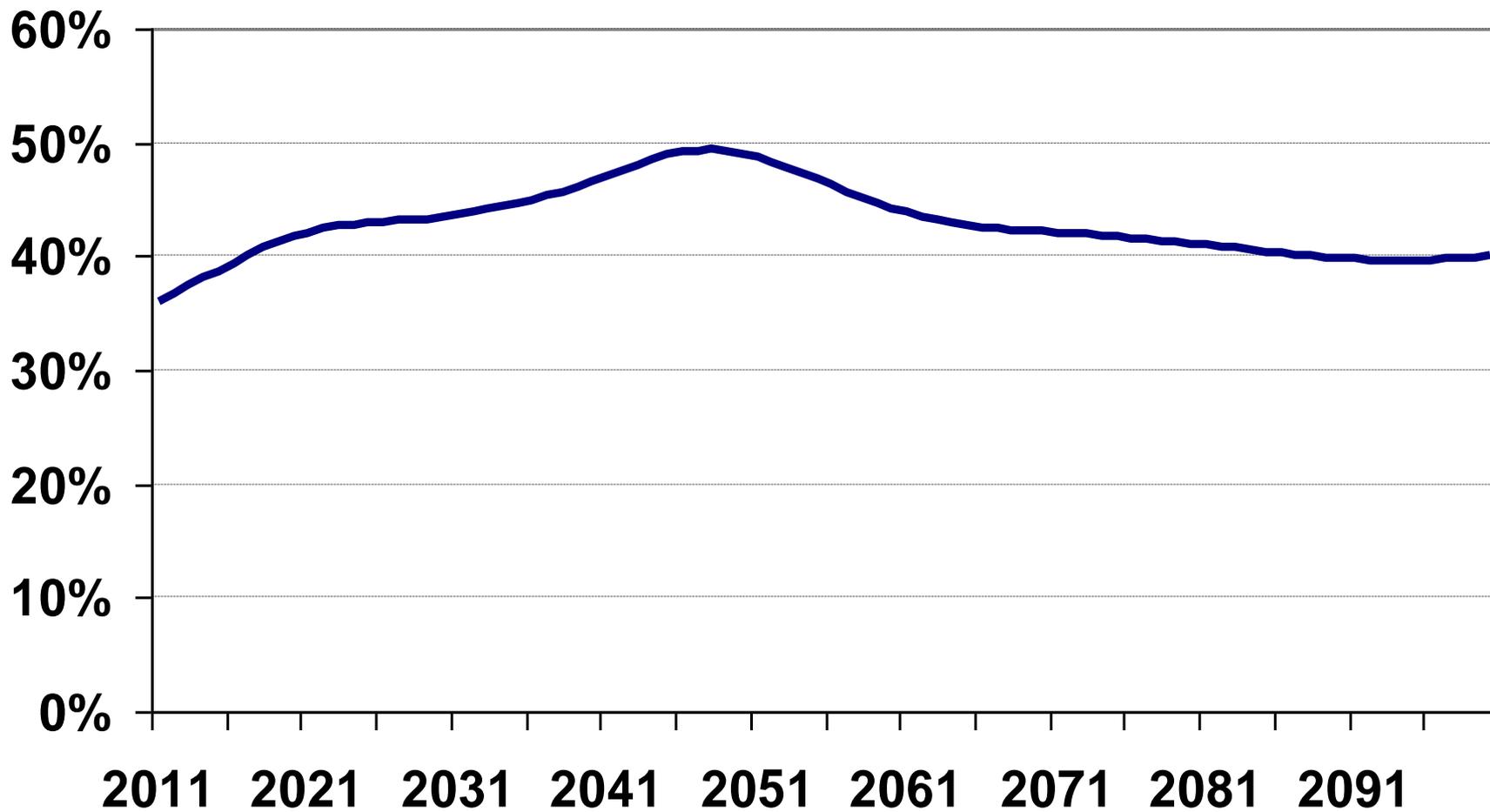
Потенциальное следствие – распределительный конфликт между поколениями. Если у текущей когорты пенсионеров увеличивается продолжительность жизни, то у них падает относительный (по сравнению с зарплатой) уровень пенсий. Хотя данная когорта получит такой же трансферт, какой ранее передала сама, внешне это выглядит как ухудшение положения текущего поколения пенсионеров. Вероятный результат - давление на правительство с явными или неявными требованиями повысить уровень пенсий, восстановив коэффициент замещения.

Расчетный коэффициент замещения

При сохранении размеров трансферта в % ВВП



Доля пенсионеров в электорате



Устойчивой тенденцией ближайших десятилетий будет дальнейший рост политического веса пенсионеров. Наиболее вероятный результат попыток сдерживать рост пенсионных обязательств тогда – периодическое (например, вписанное в политический цикл) их повышение за счет перемещения в пенсионную сферу дополнительных ресурсов. Т.е. второй вариант будет систематически «скатываться» к первому, с соответствующими последствиями.

Распределительный конфликт может быть устранен введением накопительной пенсионной системы. Поскольку каждое поколение (и даже каждый гражданин) платит за себя, полностью устраняется кросс-финансирование пенсий одних поколений взносами других – и, значит, почва для конфликта.

Но! Увеличение продолжительности жизни и здесь ведет к падению относительного уровня пенсий.

Т.е. накопительная система сама по себе не предотвращает падение коэффициента замещения в условиях старения населения.

Пенсионеры могут тогда потребовать у правительства увеличения распределительных пенсий (при смешанной системе) либо радикальной реформы пенсионной системы.

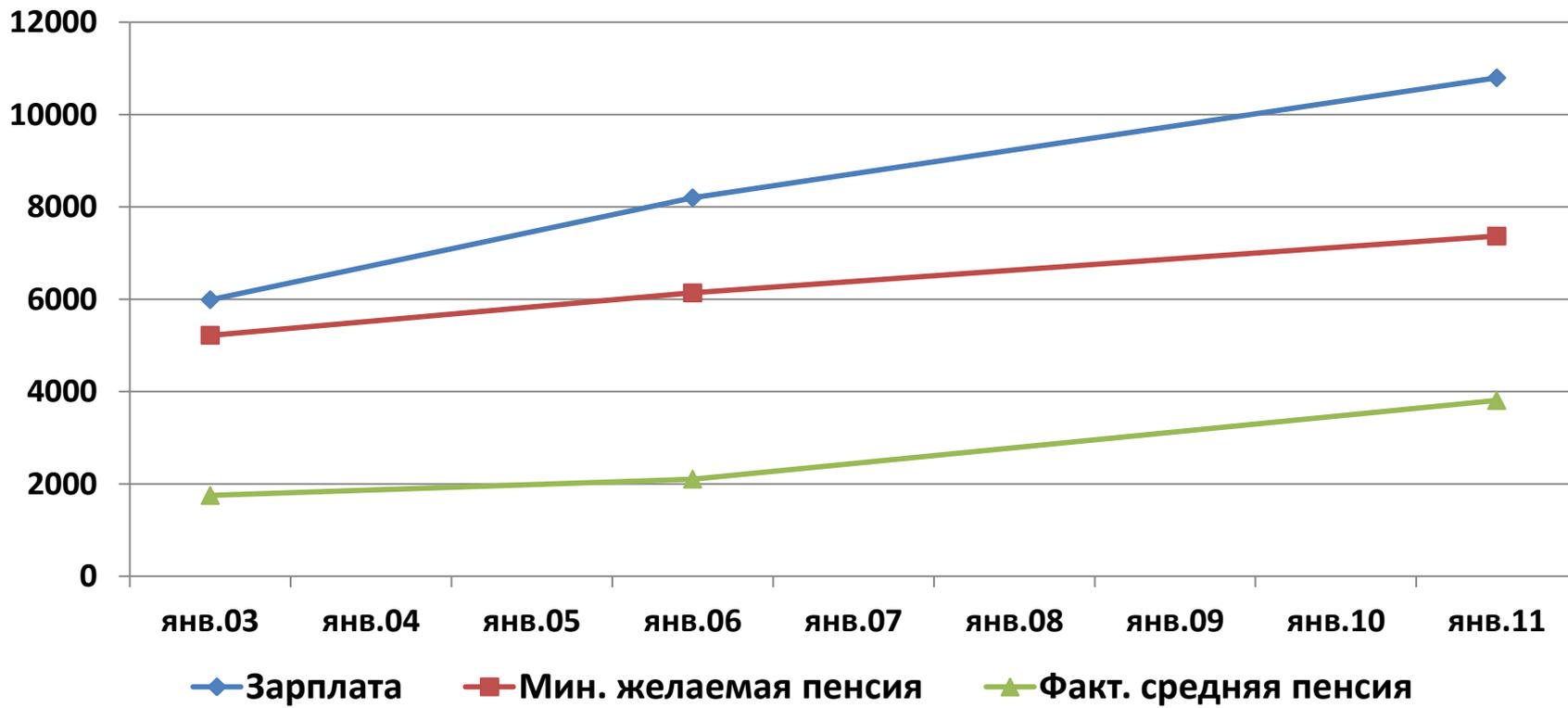
А.Кудрин, Е.Гурвич предлагают следующий критерий:

Пенсионная система приемлема только при условии, если она может устойчиво действовать в течение достаточно долгого времени в ожидаемых демографических условиях

- Обычно устойчивость трактуется узко – как способность выполнять те обязательства, которые формально возникают перед работниками к моменту их выхода на пенсию. Мы считаем, что этого недостаточно – финансово сбалансированная пенсионная система нередко заменяется, если она не устраивает пенсионеров либо налогоплательщиков.
- Мы определяем требования шире – как способность поддерживать уровень пенсий, приемлемый для их получателей, при приемлемой «стоимости» финансирования выплат.

Как определить приемлемость пенсий для граждан?

Желаемый уровень пенсий по опросам Левада-центра (в постоянных рублях ноября 2003 г.)



«Справедливый» уровень пенсий в % к зарплате (Левада-центр)

	сен.09	окт.09	сен.11
Среднее значение:	73	78	84
Max:	100	200	300
Min:	10	10	13

Единственный способ обеспечить долгосрочную устойчивость пенсионной системы в условиях старения населения – поддержание стабильного соотношения между числом работников и пенсионеров!

Однократно: решение проблемы досрочных пенсий, повышение минимального требуемого стажа

Систематический способ поддержания соотношения между числом работников и пенсионеров – регулярное повышение пенсионного возраста по мере роста продолжительности жизни.

Необходимо стабилизировать соотношение между длительностью труда и пребывания на пенсии.

Тогда будет сохраняться пропорция между уровнем пенсий и зарплаты.

Оптимальная реакция на старение населения

- Задача социального страхования могла бы быть решена человеком самостоятельно (за счет сбережений в период работы). Основание для вмешательства государства - «близорукость» людей.
- Но тогда **оптимальная пенсионная политика** – та, которую проводил бы сам человек, обладай он длинным горизонтом планирования и полнотой информации.

- Такой подход снимает конфликт между работниками и пенсионерами. Он учитывает, что на протяжении жизни человек попеременно выступает и в роли плательщика взносов, и в роли пенсионера. Оптимальная пенсионная политика, рассматривающая в целом жизненный цикл человека, устраняет противоречие между его интересами на разных стадиях жизни.
- Принципиальный момент здесь – то, что бремя налогов на труд несут работники!

Оказывается, при достаточно общих условиях оптимальная реакция человека на увеличение ожидаемой продолжительности своей жизни состоит в более позднем прекращении работы.

При определенных предположениях оптимальная реакция - сохранение пропорций между длительностью работы и пребывания на пенсии.

Выбираемая доля доходов, сберегаемых в период работы, остается неизменной.

Таким образом, последовательное повышение пенсионного возраста в ответ на увеличение продолжительности жизни улучшает положение всех участников экономики. Каждая возрастная когорта выигрывает от более длительной жизни, частично используя дополнительные годы для отдыха, а частично для того, чтобы материально его обеспечить. Остальные когорты при этом не должны увеличивать налоговые выплаты, т.е. как минимум ничего не проигрывают.

Инфляция возраста

Политика повышения пенсионного возраста по мере увеличения продолжительности жизни так же естественна, как индексация пенсий на инфляцию.

Важный политэкономический феномен - «Ловушка старости»

Длительное поддержание неизменного пенсионного возраста увеличивает долю пенсионеров в структуре электората и тем самым загоняет страну в ситуацию, когда воля избирателей все больше смещается в сторону краткосрочных задач в ущерб долгосрочному развитию.

Параметры регрессионных уравнений, описывающих решение пенсионеров о продолжении работать (муж.)

<i>Фактор</i>	Коэффициент	<i>t</i> -статистика
Зарплата (в логарифмической форме)	17,0**	4,2
Работа на вредном производстве	-17,8	1,7
Наличие сердечных заболеваний в пенсионном возрасте	19,0*	2,1
Константа	-75,5	1,7
Скорректированное значение R^2	0,23	

Параметры регрессионных уравнений, описывающих решение пенсионеров о продолжении работать (жен.)

<i>Фактор</i>	Коэффициент	<i>t</i> -статистика
Работа на вредном производстве	-22,5*	2,1
Наличие проблем со здоровьем перед выходом на пенсию	-15,0*	2,4
Число детей	-15,5**	3,6
Константа	127,2**	8,8
Скорректированное значение R^2	0,12	

Выводы

- Оптимальный для граждан способ реакции на увеличение длительности жизни – индексация пенсионного возраста на общую «инфляцию возраста».
- Другие варианты пенсионной политики неустойчивы и опасны для экономики.
- Возможность повышения пенсионного возраста обеспечена тем, что вместе с ростом общей длительности жизни растет продолжительность здоровой жизни.