

# **ПРОБЛЕМЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ**

**Е.Т.Гурвич**

*Экономическая экспертная группа*

## **Материалы к заседанию Отделения Экономики Российской Академии наук**

**13 ноября 2008 г.**

### **1. Российская пенсионная система накануне реформы**

Проводившиеся, начиная с 1992 года, радикальные экономические реформы оказали серьезное воздействие на систему социального страхования во многих отношениях. Прежде всего, эта система претерпела серьезные институциональные изменения, и фактически лишь начиная с 1990-х годов ее можно рассматривать как самостоятельный феномен, а не просто как часть бюджетной системы. В 2002 г. была проведена реформа, отметившая новый этап развития пенсионной системы.

В период, предшествовавший реформе, на фоне общего спада экономики и снижения уровня жизни, уровень пенсий упал еще больше. Потери пенсионеров намного превышали снижение реального душевого дохода (составившее за рассматриваемый период 38%). Они были примерно равны сокращению регистрируемой реальной заработной платы, однако с учетом скрытой зарплаты трудовые доходы упали меньше.

Резкое падение уровня пенсий объяснялось сочетанием нескольких факторов:

- Спада производства (реальный объем ВВП упал за 1992-2001 гг. более чем на четверть),
- Изменения пропорций распределения первичных доходов в экономике: доля оплаты труда упала с 49% в 1990 г. до 40% ВВП в 2000 г. (хотя частично восстановилась до 43% в 2001 г.).
- Ухода значительной части зарплаты «в тень»: в 1999-2001 гг. доля скрытой зарплаты составляла примерно треть, соответственно на нее не начислялись социальные платежи.
- Растущей доли самозанятого населения (составлявшего в 2001 г. свыше 20% всех занятых), практически не участвующего в формировании ресурсов пенсионной системы.

Параллельно шел процесс представления льгот многим категориям работников в виде досрочного выхода на пенсию или сокращенного требуемого стажа. В результате число льготных пенсионеров возросло к 2001 году по сравнению с 1990 годом более чем на 80%, и они составляли почти треть всех пенсионеров по старости. Кроме того, было разрешено получать пенсию работающим пенсионерам.

За 1991-2001 гг. суммарные пенсионные выплаты в реальном выражении резко (на 42%) сократились. Вместе с увеличением числа пенсионеров это привело к снижению реальной величины пенсий более чем вдвое: в 2001 г. она составляла лишь 47% от уровня 1990 г.

### **2. Реформа пенсионной системы**

Несмотря на локальные улучшения показателей пенсионной системы в начале 2000-х, в перспективе ее ожидали неизбежные серьезные проблемы, связанные с неблагоприятными демографическими тенденциями. Согласно «среднему» варианту

демографического прогноза в период до 2050 г. **соотношение численности лиц пенсионного и трудоспособного возраста растет почти вдвое:** нынешних 32% до 61% к концу периода.

Прогнозные расчеты показывают, что при сохранении действовавшей пенсионной системы нас ожидало быстрое ухудшение пропорции между уровнем пенсий и зарплаты: коэффициент замещения падал бы с 30% в 2010 г. до 23% в 2020 г. и 21% в 2025 г., после чего продолжал бы медленное снижение. Такая ситуация неприемлема с точки зрения задач социальной политики и опасна для устойчивости бюджетной системы, поскольку может встать вопрос о повышении пенсий за счет использования во все больших объемах общих доходов бюджета.

Серьезный фундаментальный недостаток действовавшей пенсионной системы состоял также в отклонении от страховых принципов: зависимость размеров пенсий от прошлого трудового вклада была крайне слабой.

Сознавая эти проблемы, правительство подготовило пенсионную реформу, начатую в 2002 году. В ней были более четко разделены трудовые, социальные и государственные пенсии, значительно усилены страховые принципы и введены накопительные пенсии. Ниже анализируется система трудовых пенсий, на которую приходится основная часть (более 90%) пенсионных выплат.

За период 2002-2007 гг., прошедший с начала реформы, рост реальных размеров пенсий (составивший 54%) вдвое уступал росту средней зарплаты (111%). В результате всего за шесть лет коэффициент замещения упал почти на 9 процентных пунктов: с 31,6% в 2001 г. до 22,8% в 2007 г. Кроме того, несмотря на рост реальных размеров пенсий, их величина все еще лишь едва превышает прожиточный минимум пенсионера.

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. Следующий уровень требований можно определить, как способность поддерживать, по меньшей мере, стабильное соотношение между величиной пенсий и зарплатой. В этом случае относительное положение пенсионеров по сравнению с работниками не ухудшается. Наконец, в идеале пенсионная система должна обеспечивать в обозримой перспективе достижение целевых соотношений между пенсиями и зарплатой. Как известно, МОТ рекомендует в качестве целевого ориентира поддержание индекса замещения<sup>1</sup> на уровне не ниже 40%. Средний по странам ОЭСР, как и по странам Восточной Европы индекс замещения составлял в 2004 году 58%.

Долгосрочные прогнозы действующей пенсионной системы<sup>2</sup> свидетельствуют, что ее ресурсы позволяют выполнять законодательно установленные обязательства перед пенсионерами и повышать страховые пенсии как минимум в меру инфляции. Таким образом, можно утверждать, что **действующая пенсионная система обеспечивает долгосрочную устойчивость на уровне минимальных требований.**

Приведенные в Таб.1 прогнозы свидетельствуют, что реальный уровень пенсий в ближайшие несколько десятилетий будет расти. Однако темпы роста резко 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 быстро растущие

---

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

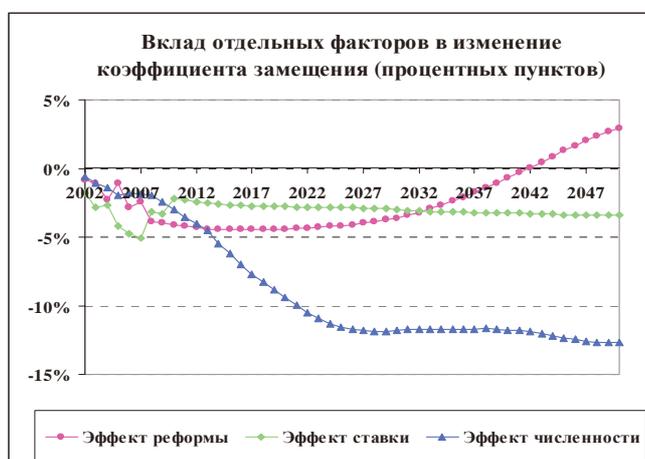
<sup>2</sup> Всюду в расчетах делались предположения, во-первых, что шкала ЕСН будет индексироваться в меру роста средней зарплаты и во-вторых, что величина трансферта в Пенсионный фонд из общих доходов федерального бюджета будет сохраняться на уровне 1,6% ВВП), предусмотренном на 2010 год.

накопительные пенсии. Благодаря этому в 2030-е и 2040-е годы рост среднего размера пенсии ускорится до 5,5-6% в год. В период до 2027 года рост пенсий будет хронически отставать от роста зарплаты. В результате при сохранении нынешней системы коэффициент замещения быстро падает ниже 20%, и далее до 16%.

**Таблица 1. Прогнозные показатели на период до 2050 г.**

	2002-2010	2011-2020	2021-2030	2031-2040	2041-2050	2002-2050
<b>Средние темпы роста реальной зарплаты</b>	11,8%	5,9%	4,1%	4,5%	4,2%	6,0%
<b>Средние темпы роста реальной величины трудовой пенсии</b>	9,2%	2,5%	3,0%	6,0%	5,5%	5,1%
<b>Средний коэффициент замещения</b>	27,6%	21,7%	17,0%	18,2%	20,9%	21,0%

Роль отдельных факторов в падении коэффициента замещения можно оценить, проводя его декомпозицию на три составляющие: демографические и структурные факторы (изменение числа работников на одного пенсионера), бюджетный фактор (изменение эффективной ставки пенсионных взносов<sup>3</sup>) и эффект реформы, связанный с введением накопительной компоненты. Построенные таким образом расчетные показатели (Рис.1) свидетельствует, что негативное влияние демографических и структурных сдвигов на коэффициент замещения последовательно нарастает, стабилизируясь после 2025 года на уровне 11,5-12,5 п.п. по сравнению с предкризисным уровнем 2001 годом<sup>4</sup>. Снижение ставок социальных отчислений не полностью компенсируется трансфертами, снижая коэффициент замещения примерно на 2,5-3 п.п. Введение накопительных пенсий снижает коэффициент замещения в период 2008-2030 гг. на 3,5-4,5 п.п. Начиная с 2042 г. эффект пенсионной реформы становится положительным.



**Рис.1.**

### 3. Распределительные аспекты пенсионной реформы

Важный аспект оценки пенсионной реформы состоит в ее распределительном действии. Проведенный в 2002 г. переход от принципа «солидарности поколений» к

<sup>3</sup> Для сопоставимости результатов эффективная ставка определяется как отношение первичных ресурсов пенсионной системы (включая дополнительные трансферты) к ФЗП.

<sup>4</sup> Для 2001 г. использовался расчетный коэффициент замещения, равный первичным пенсионным ресурсам на пенсионера.

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. Иными словами, поколения, получающие пенсии в переходный период, теряют часть ресурсов, которые перераспределяются в пользу последующих поколений. Далее, проведенная реформа предполагает существенно различающиеся по когортам условия. Когорты старше 1967 года рождения не участвуют в накопительной системе, т.е. могут рассчитывать только на базовую и страховую составляющие пенсионных выплат. 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.

На Рис. 2 приведено расчетное изменение приведенного выигрыша в результате перехода от распределительной к смешанной пенсионной системе для отдельных когорт. Полученные оценки свидетельствуют о наличии возрастной «разделительной черты» между выигравшими и проигравшими в результате пенсионной реформы. **Для мужчин в выигрыше оказываются когорты 1963 года рождения и младше, для женщин – 1972 года рождения и младше.** По мере перехода к более старшим когортам увеличиваются размеры проигрыша от пенсионной реформы. Для наиболее старших из рассматриваемых когорт (1930 года рождения) приведенные полученные пенсионные выплаты снижаются в результате реформы на 29-33%. Выигрывают в основном поколения, участвующие в накопительной системе, а проигрывают – не участвующие в ней.



Рис.2

Кроме того, результаты заметно различаются для мужчин и женщин - разрыв между уровнем пенсий мужчин и женщин будет расти. Это объясняется тем, что сравнительно небольшие различия между пенсиями мужчин и женщин до реформы достигались за счет масштабного перераспределения ресурсов по гендерному признаку. Женщины получали меньшую зарплату 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, раньше выходя на пенсию, и имея 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>5</sup> и полностью отсутствует в накопительной компоненте. По мере роста роли накопительных пенсий доля перераспределяемых ресурсов сокращается – и, соответственно, увеличивается гендерный разрыв между величиной пенсий.

Подводя итог анализу действующей пенсионной системе, можно сделать вывод, что ситуацию, когда коэффициент замещения составляет менее 20%, следует рассматривать как кризисную для пенсионной системы. Согласно прогнозу такая ситуация ожидается в период с 2018 по 2041 гг. Следовательно, абсолютно необходимым является проведение нового раунда реформ пенсионной системы.

#### **4. Подходы к реформированию пенсионной системы**

Проведенный выше анализ позволяет предложить следующий список приоритетных проблем.

1. Предотвращение пенсионного кризиса в период до 2030 года.
2. Создание устойчивого и эффективного механизма финансирования пенсий.
3. Компенсация потерь, понесенных старшими поколениями в результате пенсионной реформы.
4. Снижение уровня бедности среди пенсионеров.
5. Сокращение гендерного разрыва в величине пенсий.
6. Повышение среднего и индивидуального коэффициента замещения до уровня международных стандартов.

В целом проблемы пенсионной системы слишком фундаментальны для того, чтобы их можно было решить с помощью какой-то одной меры. Представляется, что совершенствование пенсионной системы должно идти сразу по многим направлениям. Рассмотрим наиболее важные.

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

Необходимо, прежде всего, вновь перевести страховую составляющую пенсионной системы на страховые принципы. 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.**

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. Соответственно требуют изменения принципы назначения базовых пенсий и определения их размеров. Они должны дифференцироваться в зависимости от величины других доходов и от региона, поскольку стоимость жизни существенно варьирует по регионам.

---

<sup>5</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.

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. По расчетам Экономической экспертной группы в ближайшие годы падение эффективного коэффициента ЕСН резко ускорится, так что к 2020 году 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. Общие потери налогов и взносов на социальные 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 меру инфляции 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**. При этом целесообразно рассмотреть и варианты повышения эффективной ставки ЕСН.

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, представляется необходимым **значительно расширить возможности инвестирования пенсионных накоплений государственной управляющей компанией**, с тем, чтобы она могла обеспечивать большую доходность вложений. Это важно и с точки зрения формирования инвестиционных ресурсов экономики, которая остро нуждается в «длинных» деньгах, какими по своей природе являются пенсионные накопления.

Лежащий на поверхности способ повысить пенсионные выплаты – это выделить на это дополнительные финансовые ресурсы за счет общих доходов бюджета. Расчеты показывают, что масштаб требуемых для этого ресурсов достаточно велик. Расчеты показывают, что даже для **сохранения коэффициента замещения на уровне 2006 года требуется увеличить пенсионные выплаты в период с 2020 г. по 2041 г. 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 с 2019 г. по 2048 г., 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 тогда 3,5-4,5% ВВП в первом случае и 3,6-5,8% ВВП во втором случае. Учитывая ожидаемое сокращение доходов бюджетной системы, следует признать, что выделение все больших пенсионных трансфертов из общих доходов бюджета может создать серьезную угрозу макроэкономической устойчивости.

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

Уже принято решение о софинансировании (за счет средств фонда национального благосостояния) добровольных дополнительных взносов граждан в накопительную систему. Однако расчеты свидетельствуют, что, даже при полном участии работников коэффициент замещения сколько-нибудь заметно повысится не раньше 2035 года. Целесообразно использовать Фонд национального благосостояния на увеличение страховых, а не накопительных пенсий, для предотвращения кризиса пенсионной системы в ближайшие 10-15 лет.

### **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. Переход к более избирательному предоставлению пенсий может включать, например:

- Развитие профессиональных пенсионных систем и финансирование за их счет досрочного выхода на пенсию отдельных групп работников,
- Предоставление базовых пенсий только нуждающимся,
- Увеличение требуемого для получения трудовой пенсии стажа работы,
- Предоставление права на получение пенсии одновременно с зарплатой только работникам с низкой зарплатой.

### **Развитие негосударственного пенсионного страхования**

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. Из 30 стран ОЭСР в 19 основная пенсионная схема носит добровольный характер. При этом в большинстве случаев она финансируется за счет работодателя: лишь в 2 странах (Испании и Финляндии) источником финансирования служат только взносы работников, в 4 странах – взносы работников и работодателей, и в 13 – только работодателей.

Перспективы развития негосударственного пенсионного страхования в России неоднозначны. С одной стороны, граждане пока не готовы активно участвовать в пенсионном страховании, считая это полностью обязанностью государства. С другой стороны, надвигающийся дефицит рабочей силы может привести к тому, что социальные пакеты (включая пенсионное страхование) могут стать важным средством борьбы за квалифицированных работников. Меры, которые может предпринять правительство для стимулирования негосударственного страхования, связаны с предоставлением ему благоприятного налогового режима.

### **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, представляется заслуживающим обсуждения принятый во многих странах вариант установления для мужчин и женщин одинакового пенсионного возраста (например, на уровне 62 лет) либо повышение этого возраста до 62,5 лет для мужчин и 60 лет для женщин.

Эффект повышения пенсионного возраста будет проявляться сразу по многим каналам: через общее ускорение роста экономики, увеличение числа работников (и уплачиваемых ими взносов), через снижение числа получателей пенсий, через

увеличение длительности получения дохода по накопительным пенсиям. Оценка воздействия повышения пенсионного возраста приведена в Таб. 2. Рассмотренный сценарий предполагал постепенное (ежегодно на полгода) повышение пенсионного возраста до 62,5 лет как для мужчин, так и для женщин. Расчеты не учитывали положительного воздействия увеличения численности занятых на темпы роста ВВП – таким образом, полный эффект может оказаться даже выше. Приведенные результаты свидетельствуют, что через 15 лет после начала процесса величина средней пенсии повысится на треть, через 20 лет повышение средней пенсии составит 40%. Коэффициент замещения в этот период повышается примерно на 10 процентных пунктов.

**Таблица 2. Изменение показателей в результате повышения пенсионного возраста до 62,5 лет**

<i>Показатель</i>	<b>Период после начала процесса повышения пенсионного возраста (лет)</b>					
	<b>5</b>	<b>10</b>	<b>15</b>	<b>20</b>	<b>25</b>	<b>30</b>
Число пенсионеров (%)	-12.1%	-17.1%	-23.7%	-28.2%	-30.5%	-29.6%
Число работников (%)	2.7%	3.8%	5.1%	6.1%	7.0%	7.5%
Средняя пенсия (%)	15.9%	23.3%	33.5%	40.1%	42.2%	37.8%
Коэффициент замещения (процентных пунктов)	4.8%	7.3%	9.5%	10.5%	10.6%	9.4%

Таким образом, только широкий набор мер может обеспечить сочетание приемлемого уровня пенсий с долгосрочной финансовой устойчивостью пенсионной системы. И чем раньше начнется проведение нового раунда пенсионной реформы, тем скорее появятся его результаты и тем менее болезненным окажется процесс реформирования.