

РЕФОРМА 2010 ГОДА: РЕШЕНЫ ЛИ ДОЛГОСРОЧНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ?

Е.Т.Гурвич

Экономическая экспертная группа

Российская пенсионная система в 2000-е годы

С 1 января 2010 года вступила в действие новая версия пенсионной системы, уже четвертая за последние девять лет (если учитывать коррекцию, проведенную в 2005 г.).

Серьезное реформирование пенсионной системы началось в 2002 году. Главной новацией стало создание трех компонент трудовых пенсий: базовой, страховой и накопительной со своими функциями и правилами формирования. Реформированию подверглись и другие виды пенсий, однако мы сосредоточимся в дальнейшем главным образом на трудовых пенсиях (на долю которых приходится основная часть выплат).

Радикальные изменения в пенсионной системе были проведены на фоне вступившей в силу годом ранее (в 2001 году) реформы социальных отчислений. Обязательные взносы в отдельные государственные внебюджетные социальные фонды (суммарная ставка которых составляла 39,5%, в том числе взносы в Пенсионный фонд уплачивались по ставке 29%) были заменены единым социальным налогом с регрессивной шкалой. Начальная ставка шкалы составила 35,6%, из которых налоги по ставке 26% шли на финансирование текущих и будущих трудовых пенсий. В накопительной системе должны были участвовать мужчины, родившиеся после 1952 года и женщины, родившиеся после 1956 года. На протяжении переходного периода ставки отчислений в накопительную систему для них росли, постепенно достигая 6%.

В 2005 году конфигурация пенсионной системы была скорректирована, в связи с изменением шкалы единого социального налога (ЕСН), мотивированным желанием облегчить налоговую нагрузку на бизнес. Начальная ставка единого социального налога, идущего в пенсионную систему, была снижена до 20%, причем ее уменьшение проводилось полностью за счет той части налога, которая предназначалась для финансирования базовых пенсий. Сокращение поступлений компенсировалось, в первую очередь, специальными трансфертами из общих (т.е. не связанные с пенсионными взносами) доходов федерального бюджета. Тем самым был нарушен выполнявшийся до этого принцип финансирования трудовых пенсий за счет социальных отчислений. Дополнительным (хотя и не столь значительным) источником компенсации потерь стало перераспределение части взносов из накопительной системы в страховую за счет исключения из числа участников накопительной системы всех работников, родившихся до 1967 года.

В Таб.1 приведены основные показатели реформированной пенсионной системы. Некоторые результаты выглядят впечатляюще – так, реальный размер трудовых пенсий вырос за восемь лет в два с четвертью раза (в среднем на 10,8% в год). Соотношение с прожиточным минимумом пенсионера повысилось со 101% в 2002 г. до 129% в 2009 г. (при этом состав потребительской корзины, по которой рассчитывается прожиточный минимум, был за это время существенно расширен). Тем не менее, правительство сочло необходимым провести в 2010 году новый этап реформы. Попробуем разобраться в причинах парадоксальной ситуации и понять, чем было вызвано принятие решительных и дорогостоящих мер, несмотря на исключительно быстрое улучшение уровня жизни пенсионеров. Ранее проблемы российской пенсионной системы анализировались в работах Гонтмахер (2009), Гурвич (2007), Дмитриев и др. (2008), Малева, Синявская

(2005), Назаров, Синельников (2009). Настоящая работа впервые оценивает ситуацию с учетом реформы, проведенной в 2010 году.

Таблица 1. Основные параметры системы трудовых пенсий

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Число получателей трудовых пенсий на конец года (тыс. чел.)	36,8	36,5	36,5	36,5	36,3	36,3	36,1	н/д
<i>в т.ч. получателей пенсий по старости</i>	29,7	29,3	29,2	29,4	29,6	30,0	30,4	н/д
Среднегодовой размер трудовой пенсии (руб./мес.)	1396	1660	1945	2395	2770	3168	4286	5323
Рост реальной величины трудовой пенсии (%)	15,5%	4,6%	5,7%	9,3%	5,4%	4,9%	18,6%	24,2%
Реальный размер трудовой пенсии (2001=100%)	115,5%	120,8%	127,7%	139,6%	147,1%	154,3%	182,9%	227,2%
Коэффициент замещения (%)	32,0%	30,2%	28,9%	28,0%	26,0%	23,3%	24,8%	28,3%
Соотношение средней трудовой пенсии к прожиточному минимуму пенсионера (%)	101,2%	103,4%	108,0%	99,0%	101,4%	103,4%	117,6%	129,0%

Источник: Расчеты по данным Росстата

Прежде чем оценивать последствия российской пенсионной реформы, попробуем кратко определить, как вообще подходить к оценке «качества» пенсионной системы, или, иными словами, в чем состоят ключевые требования к ее построению.

Важнейшим показателем качества пенсионной системы служит ее «полнота», которая характеризуется долей занятого в экономике населения, имеющего право на получение в будущем пенсий, либо долей населения нетрудоспособного возраста, получающего пенсии. По возможности полный охват работающего населения пенсиями – одна из важнейших задач пенсионной политики.

Следующая группа характеристик связана с размерами пенсионных выплат (т.е. с «щедростью» пенсионной системы). Здесь встает вопрос: какой показатель лучше всего подходит для сравнительной оценки величины пенсий в разных странах либо в разные периоды. Ясно, что бессмысленно использовать для сравнения размеры средней пенсии, поскольку этот индикатор будет характеризовать не столько пенсионную систему, сколько общий уровень душевого дохода в стране. Наиболее универсальными показателями размеров пенсий служат коэффициент замещения, определяемый как соотношение средних размеров пенсии и зарплаты в стране, либо индекс замещения, представляющий собой соотношение размеров пенсии к предшествующей зарплате (этот показатель различается в зависимости от прошлой оплаты труда пенсионера, длительности его стажа и т.п.). Сопоставление пенсий с зарплатой представляется вполне естественным, если рассматривать пенсионную систему как механизм сглаживания уровня потребления на протяжении жизненного цикла. Более высокий коэффициент замещения означает тогда более полную компенсацию потери трудовых доходов в период утраты трудоспособности. Неудивительно, что задачи пенсионной политики или цели проводимых реформ часто формулируются в терминах достижения определенного целевого уровня коэффициента (индекса) замещения либо сохранения его существующего уровня.

Если пенсии финансируются только за счет взносов, начисляемых на зарплату, то в рамках распределительной системы коэффициент замещения равен соотношению числа работников и пенсионеров, умноженному на эффективную ставку пенсионных взносов. Дополнительное финансирование пенсионных выплат из других источников, естественно, увеличивает уровень пенсий.

Третья группа требований к качеству пенсионной системы связана с ее финансовой сбалансированностью и устойчивостью, т.е. соответствием между потребностями пенсионной системы в финансовых ресурсах и источниками доходов. Основной характеристикой сбалансированности служит дефицит пенсионной системы – разность между ее расходными обязательствами и закрепленными доходами. При оценке долгосрочной устойчивости пенсионной системы важно различать два нередко смешиваемых понятия: «жестких» и «мягких» обязательств. Прежде всего, назначенные пенсии носят характер принятых публичных обязательств. Более того, во многих случаях величина пенсий устанавливается по определенным правилам, что означает наличие латентных публичных обязательств перед будущими пенсионерами, которые с неизбежностью возникнут в будущем. Разность между такими «жесткими» обязательствами и прогнозируемыми закрепленными доходами пенсионной системы представляет собой ее «жесткий» дефицит. В то же время в долгосрочной перспективе важно оценивать выплаты, необходимые для достижения целей пенсионной политики. Трудно однозначно определить социально приемлемый уровень пенсионных выплат, однако заведомо неприемлемо его постоянное снижение относительно заработной платы, т.е. длительное падение коэффициента замещения. Именно такая ситуация заставила правительство увеличить финансирование пенсионной системы в 2008-2009 гг., несмотря на быстрый рост реального размера пенсий. Таким образом, разумная и реалистичная цель состоит в стабилизации коэффициента замещения на определенном приемлемом уровне (например, на уровне около 30%, как предлагают Назаров, Синельников (2009)). Разрыв между «мягкими» расходными потребностями и ожидаемыми закрепленными доходами можно назвать «мягким дефицитом» пенсионной системы.

Посмотрим на эволюцию российской пенсионной системы с точки зрения перечисленных критериев. Как показано в Таб.1, вплоть до 2007 года рост реальной величины трудовых пенсий сочетался с последовательным падением коэффициента замещения. Всего за пять лет этот показатель упал почти на 10 процентных пунктов - с 32,0% в 2002 г. до 23,3% в 2007 г. Это имело несколько причин. Во-первых, ухудшалось соотношение между числом плательщиков социальных взносов¹ и пенсионеров. Во-вторых, снижалась эффективная ставка налогов и взносов, предназначенных для финансирования трудовых пенсий. Действие этого фактора, если бы не было компенсировано трансфертами из бюджета, могло бы серьезно уменьшить коэффициент замещения (расчетный эффект достигает почти 10 п.п.). Однако правительство приняло решение компенсировать изменение шкалы социальных налогов, введенное в 2005 году, трансфертами за счет общих доходов федерального бюджета. Еще один фактор, определявший ухудшение пропорции между пенсиями и заработной платы – растущее отвлечение части пенсионных взносов из распределительной в накопительную систему: доля таких взносов повысилась с 6,0% в 2002 г. до 15,4% в 2009 г. Снижение коэффициента замещения из-за введения накопительной компоненты составило от 2,0 п.п. в начальный год реформы до 3,5 п.п. в 2008 г. Наконец, в 2007 г. были снижены размеры трансферта в пенсионный фонд за счет общих доходов федерального бюджета.

¹ Плательщиками социальных взносов в основном являются наемные работники. Другую группу плательщиков составляют индивидуальные предприниматели, уплачивающие взносы в виде фиксированного платежа, однако на них приходится лишь 1% суммарных налогов и взносов, предназначенных для финансирования пенсий.

Основные показатели системы трудовых пенсий с точки зрения финансовой устойчивости представлены в Таб.2. Эти данные свидетельствуют, что дефицит системы трудовых пенсий последовательно нарастал. Если в 2005 году дополнительный трансферт из федерального бюджета за счет общих доходов составил 0,9% ВВП (что не полностью покрывало даже потери пенсионной системы от снижения ЕСН), то в 2008 г. пенсионный дефицит вырос до 1,3% ВВП, а в 2009 г. он достиг 2,2% ВВП.

Таблица 2. Источники финансирования трудовых пенсий (% ВВП)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
ЕСН	3.1%	2.8%	2.6%	1.2%	1.2%	1.2%	1.2%	1.3%
Пенсионные взносы	2.8%	2.9%	2.8%	2.9%	2.9%	3.0%	3.0%	3.2%
<i>На страховую пенсию</i>	2.4%	2.6%	2.4%	2.5%	2.6%	2.7%	2.4%	2.5%
<i>На накопительную пенсию</i>	0.3%	0.4%	0.4%	0.3%	0.4%	0.4%	0.6%	0.7%
Трансферты из федерального бюджета за счет общих доходов	-	-	-	0.9%	0.9%	0.6%	1.3%	2.2%
Всего ресурсы финансирования текущих и будущих трудовых пенсий	5.8%	5.7%	5.4%	5.0%	5.0%	4.8%	5.5%	6.7%
В том числе на текущие выплаты	5.5%	5.4%	5.0%	4.7%	4.6%	4.4%	4.9%	6.1%

Параметры бюджета пенсионной системы показывают, как правительству удалось переломить тенденцию быстрого падения коэффициента замещения. Переход в 2008 году от понижательного тренда к повышательному был достигнут не благодаря изменению объективных условий и не путем проведения дополнительных реформ, а в основном за счет значительного перераспределения ресурсов бюджетной системы в пользу пенсионной системы. За два года общие бюджетные доходы, используемые на финансирование трудовых пенсий, возросли на 1,6 процентный пункт ВВП.

Дополнительные трансферты в Пенсионный фонд позволили увеличить индексацию пенсий. Как базовые, так и страховые пенсии были проиндексированы за 2008-2009 гг. на 64%, или на 33% в реальном выражении (Рис.1).

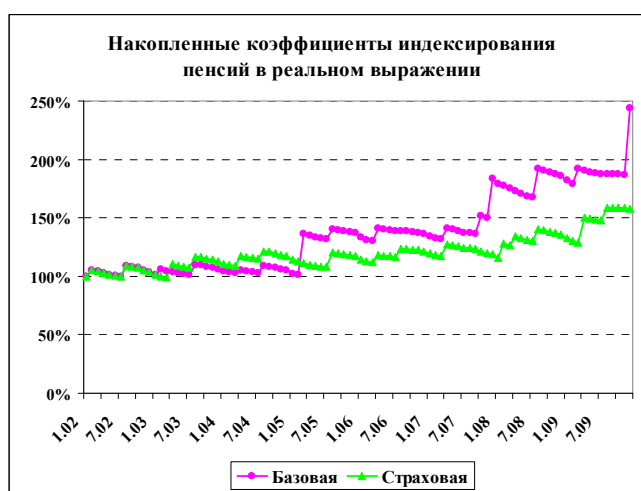


Рисунок 1

Важно понимать, что формально правительство не было обязано проводить индексацию пенсий в таких масштабах, как оно это сделало. При подготовке реформы 2002 года большое внимание изначально было уделено финансовой устойчивости

пенсионной системы. Для достижения этой цели, в частности, законодательно закреплены серьезные ограничения на рост долгосрочных пенсионных обязательств. Было установлено, что индексация базовых и страховых пенсий не должна превышать роста ресурсов пенсионной системы на одного пенсионера. Таким образом, в случае нехватки средств правительство формально может не проводить индексацию базовой и страховой частей трудовой пенсии. Следовательно, увеличение финансирования трудовых пенсий за счет общих доходов бюджета не было вынужденным шагом. Фактически дефицит пенсионной системы увеличивался не в силу невозможности исполнения «жестких» обязательств, а для того чтобы восстановить ухудшившееся соотношение между величиной пенсий и заработной платы. Иными словами **не избыточный рост пенсионных обязательств вызывал дефицит пенсионной системы и заставлял увеличивать размеры трансферта, а, напротив, решение повысить пенсии вело к росту дефицита и требовало увеличения трансферта.** Анализ показателей пенсионной системы свидетельствует, что такие решения неизменно следовали за снижением коэффициента замещения. Правительство явно рассматривало ситуацию растущего разрыва между пенсиями и заработной платы как неприемлемую и пыталось сократить этот разрыв. Таким образом, действия правительства соответствовали логике финансирования «мягких» обязательств.

Как можно оценить российскую пенсионную систему по состоянию на 2009 год? Из Таблицы 3 видно, что даже после частичного восстановления коэффициента замещения, его уровень оставался низким по международным меркам. В среднем по странам ОЭСР коэффициент замещения был вдвое выше, чем в России, почти такое же соотношение получаем при сравнении с ЕС. Более того, и в выборке формирующихся рынков все страны имели более высокий коэффициент замещения. Отметим, что его величина существенно варьирует по странам, причем зачастую она высока в не самых богатых странах (86% в Турции, 73% в Греции) и низка в наиболее развитых странах (37% в США, 35% в Великобритании, 34% в Японии). Дальнейшие сравнения показывают, что по суммарным расходам на пенсии Россия близка к среднему уровню как по ОЭСР, так и по выборке формирующихся рынков. Ставки пенсионных взносов по России несколько уступают средним, однако разрыв здесь значительно меньше, чем различия в коэффициентах замещения. Таким образом, проблема не в том, что в российской экономике на пенсии выделялось недостаточно средств.

Другая важнейшая группа факторов, определяющих соотношение пенсий и заработной платы – это возрастная структура населения и пропорции между числом плательщиков пенсионных взносов и получателей пенсий (коэффициент поддержки). Представленные в Таб.4 данные свидетельствуют, что демографическая нагрузка в России несколько выше, чем в среднем по другим формирующимся рынкам, но значительно ниже, чем в развитых стран.

Таблица 3. Показатели пенсионных систем по выборке стран (2007 г.)²

	Ставка пенсионных взносов (%)	Выплата пенсий (% ВВП)	Коэффициент замещения (%)
<i>Развитые страны:</i>			
Великобритания	23.8	6.6	34.6
Германия	20.0	10.4	51.4
Греция	20.0	11.7	73.1
Испания	28.3	8.4	57.8
Италия	32.7	14.0	68.5
Франция	15.0	13.0	63.3

² Учитывая все виды пенсий по государственному и обязательному страхованию.

США	12.4	6.0*	37.1**
Япония	15.4	9.0*	33.5**
В среднем по выборке	21.0	9.9	52.4
В среднем по ЕС	н/д	10.1	49.7
В среднем по ОЭСР	н/д	7.2*	57.6 (м)/56.4 (ж)**
<i>Формирующиеся рынки:</i>			
Россия (2009)	16.7***	6.9	27.6
Россия (2011) ³	22.0***	9.2	37.8
Венгрия	33.5	10.9	38.9
Мексика	6.9	1.3	37.8 (м)/33.5 (ж)**
Польша	19.6	11.6	56.2
Турция	20.0	7.8	86.4**
Чехия	28.0	7.8	45.2
Ю.Корея	9.0	1.6	40.2**
В среднем по выборке (без России)	19,5	6,8	50,4

Источник: European Commission (2009), ILO, OECD (2009a), Social Security Administration (2008, 2009).

* Данные за 2005 г.

** Данные за 2006 г.

*** Эффективные ставки

Таблица 4. Демографические соотношения по выборке стран (2007 г.)

	Доля населения в возрасте 65 лет и старше (%)	Коэффициент демографической нагрузки ⁴ (%)	Коэффициент поддержки ⁵
<i>Развитые страны:</i>			
Великобритания	16.0	24.1	н/д
Германия	19.8	29.9	161
Греция	18.6	27.6	175
Испания	16.7	24.2	266
Италия	19.9	30.2	149
Франция	16.4	25.2	181
США	13.0	20.9	н/д
Япония	21.0	35.8	н/д
В среднем по выборке	17.7	27.2	н/д
В среднем по ЕС	17.0	25.2	н/д
В среднем по ОЭСР	н/д	23.8	н/д
<i>Формирующиеся рынки:</i>			
Россия	13.3	18.5	128
Венгрия	15.9	23.2	131
Мексика	6.0	10.0	н/д
Польша	17.3	19.0	154
Турция	6.0	10.5	н/д
Чехия	14.4	20.2	179
Ю.Корея	10.0	15.2	н/д
В среднем по выборке	11.6	16.4	н/д

Источник: European Commission (2009), OECD (2009b), ILO.

³ Оценка

⁴ Соотношение численности населения в пожилом (65 лет и старше) и в трудоспособном возрасте (15-64 лет).

⁵ Число работников, уплачивающих пенсионные взносы, на 100 пенсионеров.

В чем ситуация в нашей стране оказываются радикально хуже, чем в других странах – это по соотношению численности плательщиков пенсионных взносов и получателей пенсий. Это означает, что у нас по сравнению с другими странами слишком мало работников в «формальном» секторе, где платятся налоги и социальные взносы (причем их доля в общем числе занятых падает, снизившись с 78% в 2001 г. до 71% в 2009 г.), и слишком много пенсионеров. Одна из причин такой ситуации состоит в том, что в России действуют облегченные условия получения пенсий. С одной стороны, имеется большое число льгот, предоставляющих право на досрочный выход на пенсию работникам, занятым в тяжелых или опасных для здоровья производствах. С другой стороны, к трудовому стажу предъявляются сравнительно мягкие требования - для получения права на трудовую пенсию достаточно лишь иметь трудовой стаж 5 лет. В выборке развитых стран необходимый стаж составляет в среднем 21 год, в рассматриваемой ниже выборке формирующихся рынков – 18 лет. Как результат, среди получателей пенсий по старости в России каждый девятый имеет возраст ниже стандартного пенсионного, а **число получателей таких пенсий превышает численность населения пенсионного возраста.**

В целом приведенные характеристики пенсионных систем демонстрируют большое разнообразие пенсионной политики. Все страны можно условно разделить на четыре группы, в зависимости от возрастной структуры населения и уровня расходов на выплату пенсий (Таб.5). Для стран, расположенных в верхнем ряду, характерен высокий коэффициент замещения. Попавшие в левую нижнюю клетку страны, напротив, имеют сравнительно низкий коэффициент замещения. Наконец, в правом нижнем углу соединены страны с высоким (за счет благоприятных демографических условий) и низким соотношением пенсий к зарплате. К последней категории относилась и Россия. Забегая вперед, отметим, что после 2009 г. Россия переходит в верхнюю правую клетку таблицы.

Таблица 5. Классификация пенсионных систем по демографическим и финансовым параметрам

<i>Расходы на пенсии</i>	<i>Демографическая нагрузка</i>	
	Высокая (выше 20%)	Умеренная (до 20%)
Большие (выше 10% ВВП)	Германия, Греция, Испания, Италия, Франция, Венгрия	Польша, Россия (с 2010 г.)
Ограниченные (до 10% ВВП)	Великобритания, США, Япония, Чехия	Россия (до 2009 г.), Мексика, Турция, Ю.Корея

Оценка пенсионной системы после ее реформирования в 2010 г.

За разрозненными решениями по дополнительной индексации пенсий последовал новый этап реформы, введенный в действие в начале 2010 г. Фактически он направлен на решение той же задачи повышения коэффициента замещения не на разовой, а на долгосрочной основе.

Отметим основные моменты новой реформы.

- **Реформирован единый социальный налог.** ЕСН заменен системой социальных взносов, которые будут уплачиваться непосредственно во внебюджетные фонды (как это было до 2001 года). Регрессивная шкала с тремя ставками заменена единой ставкой при установлении предельной заработной платы, на которые начисляются взносы. Этот предел будет ежегодно индексироваться в меру роста средней зарплаты в экономике. Начиная с 2011 г., ставка пенсионных взносов повышается с 20% до 26%.
- **Отменяется базовая часть трудовых пенсий как их отдельная составляющая.** При определении размера пенсии будет условно рассчитываться ее базовая часть, индексация этой части будет проводиться с использованием общего коэффициента, устанавливаемого для всей страховой пенсии.

- **Пересчитываются пенсионные права, приобретенные до 1.1.1991** (проводится так называемая валоризация пенсионных прав).
- **Пенсионерам, имеющим пенсию ниже прожиточного уровня для данного региона, обеспечивается социальная доплата до этого уровня.**

Одновременно с реформированием перечисленных и некоторых других элементов пенсионной системы проведено повышение уровня пенсий. В частности, в декабре 2009 г. базовые пенсии индексированы на 30%. В целом результатом всех нововведений стало увеличение размеров трудовых пенсий почти в полтора раза и повышение коэффициента замещения до 38%. При этом суммарные пенсионные выплаты измеренные в процентах ВВП почти удваиваются – они превысят 10% ВВП, по сравнению с 5,2% ВВП в 2007 г.

Проведенные реформы содержат несколько полезных элементов. Во-первых, это касается коррекции шкалы социальных взносов. Регрессивная шкала социальных налогов, введенная в 2001 г. и модифицированная в 2005 г., не предусматривала коррекцию границ регрессии по мере роста зарплаты. В таких условиях приближение средней зарплаты к первому порогу регрессии, а затем его преодоление (несмотря на кризис, переход через этот порог ожидается в 2012 г.) неизбежно вызвал бы резкий обвал эффективной ставки социальных взносов. Применение построенного в Экономической экспертной группе распределения по величине заработной платы показывает, что при сохранении действующей шкалы пенсионных налогов и взносов их эффективная ставка упала бы к 2020 году почти вдвое - до 8,5% (по сравнению с 16,7% в 2009 г.). В новых условиях эффективная ставка пенсионных взносов (с учетом предельной величины их базы) будет, начиная с 2011 г., поддерживаться на постоянном уровне 22%. Таким образом, изменение шкалы социальных взносов (как минимум их индексация на динамику зарплаты) было абсолютно необходимой мерой.

Второе важное нововведение – ликвидация бедности среди пенсионеров, за счет социальных доплат до прожиточного минимума пенсионера. Правда, эта мера реализована не оптимальным образом, но «цена вопроса» не столь велика, как стоимость остальных решений, поскольку после повышения пенсий у большинства пенсионеров ее размеры превысили прожиточный минимум.

В то же время «цена» **реформы** **намного превышает возможности экономики.** Приведенные в Таб.6 оценки показывают, что трансферт из федерального бюджета в Пенсионный фонд (ПФР) на финансирование трудовых пенсий увеличивается в 2010 г. до 4,2% ВВП (по сравнению с 0,9% ВВП в 2007 г.). С учетом того, что растет также финансирование государственных пенсий, использование общих доходов на финансирование пенсионной системы достигает в 2010 году 6,2% ВВП – на 4,3 п.п. ВВП больше чем в 2007 году. Таким образом, за три года ресурсы размером 4,3% ВВП дополнительно перераспределены в пользу пенсионной системы. Чтобы проиллюстрировать масштабы этих ресурсов отметим, что они в полтора с лишним раза превышают все обычные (без чрезвычайных антикризисных мер) расходы федерального бюджета на оборону или на национальную экономику. В 2011 году трансферт в пенсионный фонд несколько снижается, благодаря повышению ставок социальных взносов. Однако увеличение доходов внебюджетных фондов ведет к сокращению базы других налогов (подходного, на прибыль). По оценкам Экономической экспертной группы чистый рост поступлений в бюджетную систему составит лишь 0,7% ВВП. Это означает, что общий вычет из ресурсов бюджета в пользу пенсионной системы даже после 2010 года будут составлять примерно 5,5% ВВП (с учетом «скрытого» перераспределения, возникающего из-за сокращения базы общих налогов), а рост таких ресурсов по сравнению с 2007 годом составит 3,5% ВВП.

Таблица 6. Прогноз источников финансирования трудовых пенсий после реформы 2010 года (% ВВП)

	2010	2011	2012
Пенсионные взносы	4.6%	5.5%	5.5%
<i>на базовую и страховую часть</i>	3.7%	4.6%	4.6%
<i>на накопительную часть</i>	0.9%	0.9%	0.9%
Трансферт за счет общих доходов федерального бюджета	4.2%	3.2%	3.2%
<i>в т.ч. на валоризацию пенсионных прав</i>	1.2%	1.3%	1.3%
Справочно:			
<i>Расчетная доля финансирования трудовых пенсий за счет собственных ресурсов</i>	46.4%	59.4%	60.7%
Трансферт из федерального бюджета на государственные пенсии, ЕДВ и др.	2.0%	1.8%	1.7%
Потери бюджетной системы из-за повышения социальных налогов	-	-0,5%	-0,5%

Последствия нового этапа пенсионной реформы особенно тяжелы для бюджета в послекризисной ситуации. Снижение налоговой нагрузки и сокращение базы ряда налогов в ходе кризиса привели к падению доходов бюджетной системы: их реальная величина сократилась в 2009 г. на четверть по сравнению с 2008 годом. Такое положение дел типично для многих стран, однако их реакция состоит в сокращении государственных расходов, в том числе на пенсии, для устранения возникших бюджетных дисбалансов. Принятие дополнительных обязательств в пенсионной сфере создает угрозу того, что возникший дефицит российского бюджета может принять хронический характер. Правительство оказывается перед выбором: оно вынуждено либо быстро наращивать государственный долг, либо серьезно повышать налоги, либо радикально сокращать другие виды расходов (причем на всех уровнях бюджетной системы, учитывая, что региональные и местные бюджеты потеряют часть своих доходов). Неоднократно проводившиеся межстрановые исследования показывают, что как ухудшение сбалансированности бюджета из-за увеличения социальных расходов, так и увеличение социальных расходов за счет снижения расходов на государственные инвестиции, образование и здравоохранение ведет к замедлению роста экономики. К этому необходимо добавить негативные последствия повышения налоговой нагрузки.

Серьезно ухудшается и структура финансирования трудовых пенсий. Доля собственных доходов падает в 2010 г. до 46%, что уводит пенсионную систему далеко от страховых принципов. Даже после повышения пенсионных взносов «самообеспеченность» составит лишь 60%.

Еще более серьезные проблемы возникают в долгосрочном периоде. В предстоящие десятилетия нас ожидает резкое ухудшение демографической ситуации: по прогнозу Росстата (Росстат, 2010) к 2030 году соотношение между численностью населения в пенсионном и трудоспособном возрасте ухудшится более чем в полтора раза (оно возрастает с 33% до 52%)⁶. Возможные последствия оценивались с использованием долгосрочных прогнозов до 2050 года.

Сценарий 1. *Стабилизация размера трансферта на финансирование дефицита ПФР.* Первый вариант исходит из того, что мы достигли предела по размерам трансфертов из федерального бюджета. Делается предположение, что в дальнейшем сохраняется постоянная (в % ВВП) величина трансферта из федерального бюджета в ПФР без учета валоризации, а целевые трансферты на валоризацию определяются расчетным путем.

⁶ Здесь и далее рассматривается средний вариант прогноза.

Отделение валоризации от остальной части трансферта оправдано тем, что она имеет особый смысл. По сути эти выплаты компенсируют поколению пенсионеров части причитающихся им выплат из-за того, что определенная доля пенсионных взносов направляется в накопительную систему.

Расчеты показывают, что в условиях ухудшения демографических показателей поддержание постоянной величины трансферта неизбежно повлечет постепенное снижение коэффициента замещения (Рис.2). К 2025 г. коэффициент замещения вернется к уровню 2009 г., а к концу периода упадет до 18%.

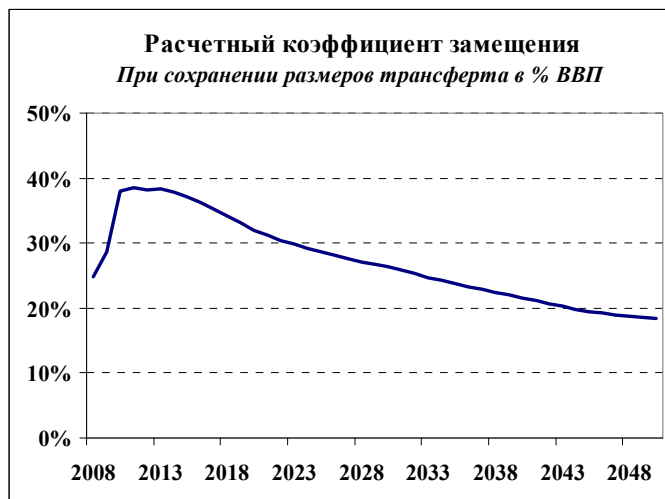


Рисунок 2

Предыдущий анализ позволяет сделать вывод, что данный сценарий неприемлем, поскольку он не обеспечивает долгосрочной «мягкой» устойчивости пенсионной системы (даже если он обеспечивает «жесткую» устойчивость и рост реальной величины пенсий). Это делает необходимым рассмотрение альтернативных сценариев.

Сценарий 2. Стабилизация коэффициента замещения за счет увеличения трансферта. Расчеты показывают (Рис.3), что в этом случае необходимые размеры трансферта из федерального бюджета быстро растут: в 2026 г. они превысят 5% ВВП, в 2036 г. окажутся более 7% ВВП, а к концу периода достигнут 10,6% ВВП. В среднем за 2010-2050 гг. необходимо каждые пять лет увеличивать трансферт на 1 процентный пункт ВВП.

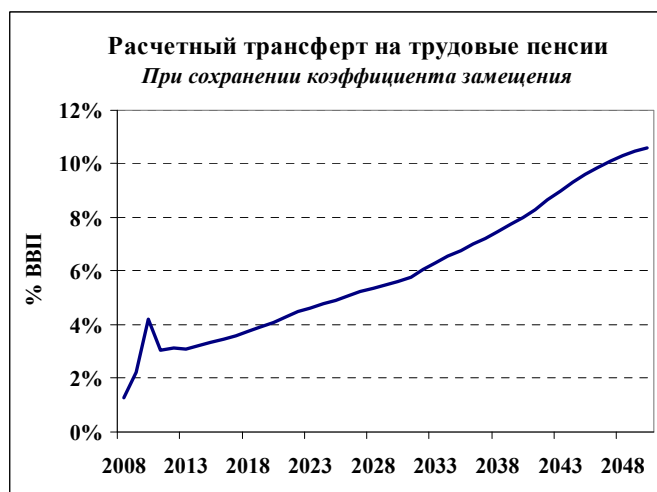


Рисунок 3

Сценарий 3. Стабилизация коэффициента замещения за счет повышения ставки пенсионных взносов. В расчетах определялась номинальная ставка, необходимая для

поддержания постоянного коэффициента замещения (на уровне 38%). При этом не учитывалось вероятное снижение собираемости при повышении ставок.

Расчеты (Рис.4) свидетельствуют, что требуемая ставка пенсионных взносов составит 33% в 2020 г., 41% в 2030 г. и 60% в 2050 г. В среднем она должна ежегодно расти на один процентный пункт. К концу периода налоговая нагрузка увеличивается на 10 процентных пунктов ВВП по сравнению с сохранением постоянной ставки. Естественно, такой сценарий также нельзя считать приемлемым.

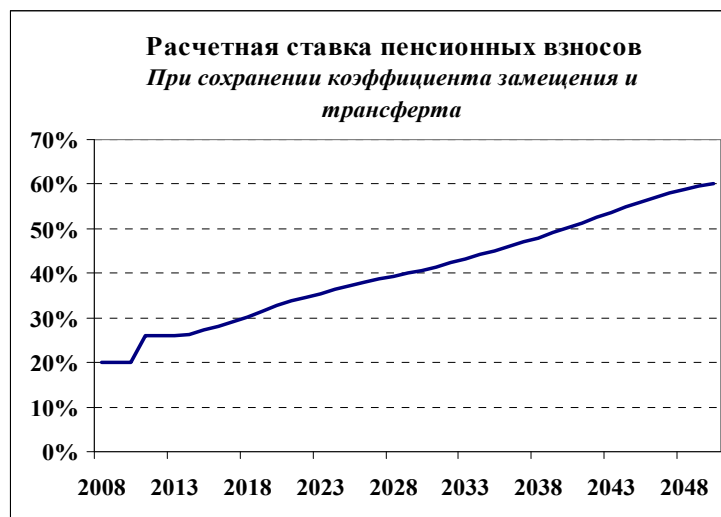


Рисунок 4

Оправдано ли повышение пенсионного возраста в России?

Анализ, проведенный в предыдущем разделе, показывает, что в рамках продолжения прежней пенсионной политики не представляется возможным поддерживать коэффициент замещения на уровне, достигнутом в 2010 г. Значительное снижение коэффициента замещения будет означать ухудшение уровня жизни пенсионеров по сравнению с другими группами населения, поэтому такой сценарий выглядит политически нереалистичным. Обеспечить поддержание коэффициента замещения, т.е. «мягкую» устойчивость российской пенсионной системы, может только широкий набор энергичных мер (Гурвич, 2008). Важнейшими из них должны стать, в частности:

- Формирование системы профессионального пенсионного страхования, на которую должно быть переложено финансирование досрочного выхода на пенсию работников, занятых на вредных или тяжелых производствах.⁷
- Более избирательная и адресная политика предоставления пенсий. Целесообразно повысить минимальный стаж, требуемый для предоставления трудовых пенсий, рассмотреть вопрос об ограничениях на получение полной пенсии работающими пенсионерами. Имеет смысл вновь выделить базовую пенсию, вернув ей социальный характер и предоставлять только малообеспеченным пенсионерам.
- Развитие негосударственного пенсионного страхования, играющего ведущую роль во многих странах

Представляется, что ключевой мерой, сверх перечисленных, должно стать повышение пенсионного возраста. Для этого, кроме невозможности удержать стабильный уровень коэффициента замещения, есть немало дополнительных оснований.

Во-первых, как показывает Таб.7, пенсионный возраст в России заметно ниже, не только по сравнению с развитыми странами, но и по сравнению с большинством стран с

⁷ В настоящее время обязательное профессиональное пенсионное страхование действует в Австралии, Норвегии, Турции, Швейцарии и ряде других стран (OECD, 2008).

переходной экономикой и формирующимися рынками. Средний пенсионный возраст по рассматриваемой выборке развитых стран составляет 64,5 года для мужчин и 62,6 года для женщин. Стандартный возраст выхода на пенсию высок и для стран сопоставимых с Россией: в выборке из 12 стран с переходной экономикой и формирующимися рынками средний пенсионный возраст (без учета России) составил 63,1 года для мужчин и 59,9 года для женщин.

Как известно, старение населения является общей тенденцией развитых стран. В ответ все большее распространение получают меры, обеспечивающие адаптацию пенсионных систем к ухудшающимся демографическим условиям. Ряд стран (Австралия, Венгрия, Норвегия и др.) сделали ставку на использование накопительных систем, исключая тем самым возможность возникновения пенсионного дисбаланса. Некоторые страны (как Германия, Португалия, Финляндия) предусмотрели в законодательстве привязку размеров назначаемых пенсий к ожидаемой продолжительности их получения выходящей на пенсию когортой пенсионеров. Правда, в этом случае не решается проблема «мягкой устойчивости», поскольку адаптация к ухудшающимся демографическим условиям происходит за счет снижения коэффициента замещения. Все более популярным становится адаптация за счет повышения пенсионного возраста, которая позволяет сохранять коэффициент замещения. За последние 20 лет более трети стран в нашей выборке повысили стандартный пенсионный возраст (Таб.7). Решения о будущем повышении приняты также в трети рассматриваемых стран. Подобные планы имеют и многие другие страны. Наиболее радикальный вариант повышения пенсионного возраста проводит Дания, где он автоматически корректируется вслед за повышением средней продолжительности жизни. Повышение пенсионного возраста планируют также Австралия, Голландия, Швеция. Во Франции по мере роста продолжительности жизни увеличивается требуемый для получения пенсии стаж (в настоящее время он составляет 40 лет, что отчасти компенсирует низкий стандартный пенсионный возраст).

Таблица 7. Стандартный пенсионный возраст по странам

	Стандартный пенсионный возраст (в 2009 г.)		Изменение за последние 20 лет		Принятые решения о будущем изменении	
	М	Ж	М	Ж	М	Ж
<i>Развитые страны:</i>						
Великобритания	65	60	-	-		65 лет к 2020 г.
Германия	65	65	2	2	67 лет к 2029 г.	67 лет к 2029 г.
Греция	65	60	-	-		65 лет
Испания	65	65	-	-		
Италия	65	60	5	5		
Франция	60	60	-	-		
США	66	66	-	-	67 лет к 2027 г.	67 лет к 2027 г.
Япония	65	65	5	9		
<i>В среднем по выборке</i>	<i>64.5</i>	<i>62.6</i>	<i>1.5</i>	<i>2.0</i>		
<i>Формирующиеся рынки:</i>						
Россия	60	55	-	-		
Аргентина	65	60	5	5		
Бразилия	65	60	-	-		
Венесуэла	60	55	-	-		

Венгрия	62	61	2	6		
Мексика	65	65	-	-		
Польша	65	60	-	-		
Турция	60	58	5	8	65 лет к 2046 г.	65 лет к 2048 г.
Чехия	61.8	60.3	1.8	7.3	63 года к 2016 г.	63 года к 2019 г. ⁸
Чили	65	60	-	-		
ЮАР	65	60	-	-		
Ю.Корея	60	60	-	-	65 лет к 2033 г.	65 лет к 2033 г.
<i>В среднем по выборке (без России)</i>	<i>63.1</i>	<i>59.9</i>	<i>1.1</i>	<i>1.7</i>		

Источник: расчеты по данным ILO, Social Security Administration (2008, 2009).

Второй аргумент в пользу повышения пенсионного возраста связан с ожидаемой ситуацией на рынке труда. Специфическая особенность демографических тенденций в России состоит в том, что старение населения будет сопровождаться сокращением численности рабочей силы. По прогнозу Росстата численность населения в трудоспособном возрасте за ближайшие 20 лет уменьшится на 13% (более чем на 11 млн.чел.). В сочетании с увеличением спроса на труд по мере роста экономики это приведет к тому, что рабочая сила станет остро дефицитной. Ее недостаток в перспективе станет главным фактором, сдерживающим рост российской экономики. Естественным резервом дополнительного предложения труда служат «молодые» пенсионеры.

Распространенный аргумент против повышения пенсионного возраста состоит в сравнительно низкой продолжительности жизни в России. Однако на самом деле ожидаемая продолжительность жизни при рождении не имеет особого отношения к проблемам определения пенсионного возраста. Значительно более важную с этой точки зрения демографическую характеристику представляет собой длительность пребывания на пенсии, т.е. ожидаемый срок дожития лиц, достигших пенсионного возраста. Приведенные в Таб.8 данные свидетельствуют, что в настоящее время ожидаемое пребывание на пенсии мужчин в России несколько (на три года) короче, чем в среднем по выборке развитых стран, однако выше, чем в среднем по выборке формирующихся рынков. Продолжительность пребывания на пенсии женщин в России уступает лишь двум странам в выборке (Франции и Италии). Если учесть распространенность досрочного выхода на пенсию в России, то по сроку дожития российские пенсионеры сопоставимы даже с развитыми странами. Расчеты по данным о возрасте впервые оформивших пенсию показывают, что мужчины в России фактически выходят на пенсию по старости в среднем в 58 лет, после чего живут 15,3 лет. Средний по странам ОЭСР фактический возраст выхода на пенсию составляет 63,5 года, после чего ожидаемая продолжительность жизни равна 18 годам. Для женщин соотношение оказывается обратным: фактический возраст выхода на пенсию составляет 54,5 года для России и 62,5 года в среднем по ОЭСР, а средний срок пребывания на пенсии 23,4 года для россиянок и 22 года для гражданок ОЭСР.

Другая важная демографическая характеристика – соотношение между длительностью пребывания на пенсии и трудовой деятельности. Старение населения увеличивает этот показатель и тем самым число пенсионеров, приходящихся на одного работника. В результате коэффициент замещения падает, независимо от того, является ли пенсионная система распределительной или накопительной. Для стабилизации коэффициента замещения многие страны принимают решения о повышении пенсионного

⁸ Для женщин, имеющих детей, целевой пенсионный возраст составит 59-62 года.

возраста, восстанавливая соотношение между длительностью пребывания на пенсии и продолжительностью трудовой деятельности и стабилизируя таким образом коэффициент замещения.

В двух правых колонках Таблицы 5 представлены расчетные соотношения между сроком дожития с момента выхода на пенсию и расчетным стажем (полученным в предположении, что трудовая деятельность начинается в 20 лет и занимает все время до выхода на пенсию). По этому показателю российские мужчины находятся между развитыми странами и формирующимися рынками, а женщины «превосходят» не только обе группы стран, но вообще все представленные в выборке страны. Такое «превосходство» означает, что либо коэффициент замещения в российской пенсионной системе будет сравнительно низким, либо необходимо установить сравнительно высокие ставки пенсионных взносов, либо требуется значительное дополнительное финансирование пенсионных выплат за счет общих доходов бюджета. В таблице показано также, что при повышении пенсионного возраста до 62 лет для мужчин и 60 лет для женщин анализируемое соотношения и для тех, и для других оказывается близким к среднему по формирующимся рынкам.

Таблица 8. Показатели длительности пребывания на пенсии

	Средний срок пребывания на пенсии		Соотношение между пребыванием на пенсии ⁹ и условным стажем	
	М	Ж	М	Ж
<i>Развитые страны:</i>				
Великобритания	17.0	22.6	0.38	0.57
Германия	16.9	20.1	0.38	0.45
Испания	17.3	21.3	0.38	0.47
Италия	17.5	25.7	0.39	0.64
Франция	22.7	27.0	0.57	0.68
США	16.4	19.2	0.36	0.42
Япония	13.6	21.7	0.30	0.48
<i>В среднем по выборке</i>	<i>17.3</i>	<i>22.5</i>	<i>0.39</i>	<i>0.53</i>
<i>Формирующиеся рынки:</i>				
Россия – факт	14.2	23.8	0.36	0.68
Россия – при пенсионном возрасте 62/60	13.2	19.9	0.31	0.47
Венгрия	16.1	21.9	0.38	0.53
Мексика	9.1	8.7	0.20	0.19
Польша	14.4	23.6	0.32	0.59
Турция	14.6	15.7	0.37	0.41
Чехия	17.2	23.7	0.41	0.59
Ю.Корея	9.6	17.0	0.24	0.43
<i>В среднем по выборке (без России)</i>	<i>13.5</i>	<i>18.4</i>	<i>0.32</i>	<i>0.46</i>

Источник: Расчеты на основе данных Росстата и OECD (2009b)

Еще одно распространенное возражение против повышения пенсионного возраста состоит в том, что люди старшего возраста будут испытывать проблемы с трудоустройством. Данные Росстата не подтверждают этого опасения (Таб.9)¹⁰. Уровень экономической активности сразу после достижения пенсионного возраста действительно

⁹ При стандартном возрасте выхода на пенсию

¹⁰ Для мужчин аналогичные данные отсутствуют.

существенно падает (у разных групп населения это может объясняться разными причинами – отсутствием материальной необходимости работать, состоянием здоровья, выполнением семейных функций). Однако среди экономически активных женщин в возрасте 50-59 лет 96% были заняты, т.е. фактически не имели в 2008 г. проблем с трудоустройством. В целом почти половина женщин этого возраста фактически продолжали работать. Как отмечалось выше, в будущем ситуация будет еще более благоприятной для трудоустройства. При необходимости, на переходный период может использоваться международный опыт досрочного предоставления пенсий безработным предпенсионного возраста.

Таблица 9. Занятость по возрастным группам женщин (2008 г.)

Показатель	Возрастная группа			
	40-44	45-49	50-54	55-59
Численность группы (тыс.чел.)	4867	6173	6114	5426
Экономически активные (тыс.чел.)	4627	5690	4946	2633
Занятые (тыс.чел.)	4381	5415	4711	2518
Уровень экономической активности (%)	95.1%	92.2%	80.9%	48.5%
Доля занятых среди экономически активных (%)	94.7%	95.2%	95.2%	95.6%

Источник: Расчеты по данным Росстата

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

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

Исходя из этих принципов и демографического анализа, можно предложить следующий вариант действий.

1. Начиная с 2015 года досрочный выход на пенсию производится за счет профессиональных систем социального страхования.
2. Пенсионный возраст повышается. В качестве варианта, соответствующего сегодняшним демографическим показателям, может рассматриваться его повышение до 62 лет для мужчин и 60 лет для женщин.
3. Решение о предстоящем пересмотре пенсионного возраста объявляется как можно скорее.
4. Период, в течение которого он будет меняться, начинается через несколько лет – например, в 2015 году. Начиная с этого момента пенсионный возраст ежегодно повышается на полгода, как для мужчин, так и для женщин.

Результатом становится, по-первых, ускорение роста экономики за счет увеличения численности рабочей силы¹¹, во-вторых, увеличение доходов пенсионной системы благодаря большому числу плательщиков пенсионных взносов, и, в-третьих, сокращение

¹¹ При этом учитывается, что значительная часть «молодых» пенсионеров уже работает.

числа получателей пенсий. В итоге (Рис.5) коэффициент замещения существенно повышается. Так, в 2030 году он составляет 35% вместо 26% в сценарии 1, в 20430 г. 31% вместо 22%. Еще более существенным оказывается повышение реальных размеров пенсий (поскольку более высоким оказывается также общий рост доходов в экономике).

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

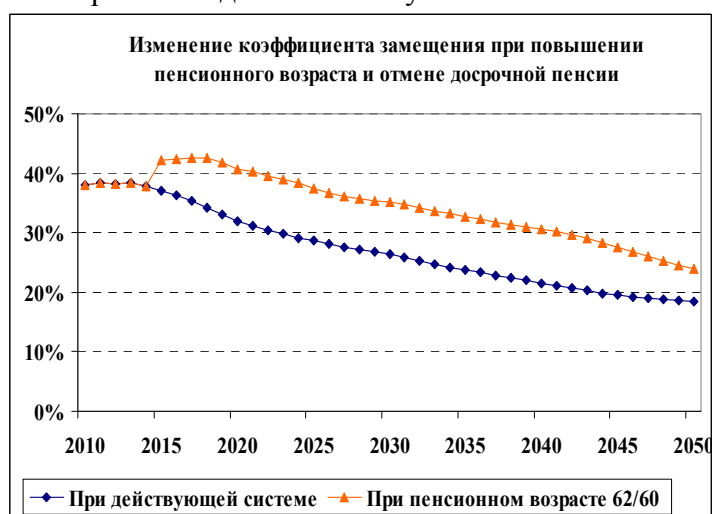


Рисунок 5

Заключение

Подводя итоги, можно сделать следующие выводы. Изменения, внесенные в 2010 году в пенсионную систему, повышают текущий уровень пенсий, однако не приближают нас к решению долгосрочных проблем пенсионной системы. Более того, во многих отношениях ситуация даже усложняется. Во-первых, резкое повышение коэффициента замещения значительно затрудняет его поддержание на достигнутом уровне в будущем. Во-вторых, достаточно быстро (по прогнозу за четыре года) планируется полностью потратить на финансирование пенсионного дефицита средства Фонда национального благосостояния, предназначавшиеся для решения долгосрочных проблем пенсионной системы. Велики и ее немедленные отрицательные последствия. Ухудшается структура государственных расходов, более того, она серьезно ослабляет макроэкономическую устойчивость российской экономики.

Реформа не содержит сколько-нибудь существенного институционального развития пенсионной системы. Дополнительные ресурсы, выделенные пенсионной системе, целесообразно было бы использовать в первую очередь для решения ее долгосрочных проблем. Эти средства могли направляться, например:

- На обеспечение бесконфликтного повышения пенсионного возраста (пенсии в этом случае увеличиваются только для добровольно соглашающихся выйти на пенсию в более позднем возрасте),

- На увеличение капитализации накопительной системы, как предлагает Дмитриев и др.(2008), либо на временную поддержку пенсионной системы при перераспределении пенсионных взносов в пользу накопительной системы (Гонтмахер, 2009). Правда, целесообразность ставки на развитие накопительной системы на нынешнем этапе требует серьезного обсуждения (Дмитриева, Петухова, Ушаков, 2010).

В целом основной результат реформы состоит в повышении уровня пенсий, ценой негативных последствий для остальной экономики, а в долгосрочной перспективе и для самой пенсионной системы. По сути, она носит популистский характер, тогда как согласно общепринятой практике пенсионные реформы направлены в первую очередь на решение долгосрочных проблем. Наиболее рациональное объяснение принятия такой реформы в разгар финансового кризиса связано с электоральными соображениями – стремлением увеличить поддержку со стороны населения старшего возраста накануне парламентских и президентских выборов, предстоящих в 2011 и 2012 г. Не вызывает сомнения, что в самом скором времени правительству придется провести по-настоящему серьезные пенсионные реформы, чтобы предотвратить будущий финансовый кризис, которым грозит нам старение населения.

Литература

Гонтмахер Е.Ш. Российская пенсионная система после реформы 2002 года: проблемы и перспективы (2009). //Журнал Новой экономической ассоциации, С.190-206.

Гурвич Е.Т. (2008). Приоритеты нового этапа пенсионной реформы // SPERO, №8, С.43-62.

Гурвич Е.Т. (2007). Перспективы российской пенсионной системы // "Вопросы экономики", № 9, С.46-71

Дмитриев М., Дробышевский С., Михайлов Л., Омельчук Т., Сычева Л. (2008). Можно ли повысить пенсии до 40% заработной платы? //Экономическая политика, №3, С.26-36

Дмитриева О., Петухова Н., Ушаков Д. (2010). Переход от распределительной пенсионной системы к накопительной: результаты и критерии эффективности // Вопросы экономики, №4, С.24-33

Малева Т.М., Синявская О.В., 2005. Пенсионная реформа в России: история, результаты, перспективы. М., НИСП.

Назаров В.С., Синельников С.Г. (2009). О стратегии совершенствования российской пенсионной системы //Экономическая политика, №3, С.150-177.

Росстат (2010). Предположительная численность населения РФ до 2030 года.

European Commission (2009). Ageing Report.

ILO. Social Security Database, www.ilo.org/dyn/sesame/ifpses.socialdatabase

OECD (2009a). Pensions at a Glance.

OECD (2009b). Society at a Glance.

OECD (2008). Private Pensions Outlook.

Social Security Administration (2008, 2009). Social Security Programs Throughout the World, USA.