

## **Начать сначала (к вопросу о новой пенсионной реформе)**

### **Введение**

За восемь лет, прошедших после реформы 2002 года, реформа пенсионной системы превратилась в перманентный процесс. Латанием дыр и внесением отдельных усовершенствований всех проблем не решить; требуется новая полноценная пенсионная реформа, о чем Президент Российской Федерации Д. Медведев сказал в своем бюджетном послании: «Необходимо разработать ясную программу долгосрочного развития пенсионной системы, обеспечивающую социально приемлемый уровень пенсий по сравнению с заработной платой ...».

Ряд предположений, положенных в основу реформы 2002 года, не выполняются, что, как минимум, требует анализа правильности принятых на их основе решений. Необходимо сделать «шаг назад», вернуться к основам и обсуждать базовые принципы, цели и задачи пенсионной системы, равно как и весь спектр методов решения существующих проблем.

В статье рассмотрены ряд принципиальных проблем пенсионной системы России и коротко охарактеризованы возможные пути их решения. Предложения, разумеется не бесспорные, но, на взгляд автора, заслуживающие обсуждения.

### **1. Мировой пенсионный кризис**

В 1889 году в Германии была принята первая в мире система социального страхования стариков, разработанная канцлером Отто фон Бисмарком в соответствии с поручением императора Вильгельма I, который в письме к парламенту Германии в 1881 году писал «... лица, неспособные к работе

вследствие возраста или инвалидности, имеют все основания на заботу со стороны государства». Отметим, что и для стариков, и для инвалидов, речь шла о защите на случай нетрудоспособности. Был установлен 70-летний пенсионный возраст, по достижении которого люди обычно были нетрудоспособны к труду, особенно к тяжелому физическому труду<sup>1</sup>. Отметим, что во времена введения пенсионной системы средняя продолжительность жизни мужчин в Германии была немногим выше 40 лет.

Германская пенсионная система была фондируемой; пенсии выплачивались за счет реальных накоплений. В конце 19 начале 20 веков широко дебатировался вопрос о том, какой должна быть государственная пенсионная система: всеобщей и оплачиваемой за счет пенсионных взносов, как в Германии, или не предусматривающей пенсионных взносов, менее глобальной, выплачиваемой только наиболее бедным, удовлетворяющим установленным требованиям, пожилым лицам. Система, основанная на тестировании средств пожилых лиц, впервые была введена в Дании в 1891 году. В дальнейшем данная система была внедрена в Австралии, Франции, Исландии, Ирландии, Новой Зеландии и Великобритании. К началу второй мировой войны национальные пенсионные схемы, основанные на уплате пенсионных взносов – частично фондируемые, частично распределительные – были созданы в Австрии, Бельгии, Болгарии, Чехословакии, Франции и ряде иных стран. До второй мировой войны государственные пенсионные системы были весьма умеренными и предоставляли небольшие, не более 15-20% от средней зарплаты, пенсии<sup>2</sup>.

Дискредитация фондируемых пенсионных схем в первой половине 20 века, явившаяся следствием двух мировых войн и великой депрессии, привела к

---

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

<sup>2</sup> Averting the Old-Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote the growth. New-York: Oxford University Press.

тому, что в 1960-м годах государственные пенсионные системы стали в основном распределительными, финансируемыми за счет налогов на заработную плату. Это было благоприятное для распределительной системы время, характеризовавшееся высоким ростом населения – высокий уровень рождаемости при относительно низкой детской смертности, - и высоким реальным ростом зарплаты.

Основным показателем уровня пенсионного обеспечения является так называемый коэффициент замещения, равный отношению пенсии к заработной плате. Для распределительной пенсионной системы, при которой пенсии выплачиваются за счет текущих взносов работников, нетрудно показать, что

$$\text{Коэффициент замещения} = \frac{\text{Количество работников}}{\text{Количество пенсионеров}} \times \text{Ставка взносов} .$$

Если количество пенсионеров мало, а работников – велико, государственная пенсионная система является достаточно дешевой. Дешевизна способствовала принятию популистских решений; в частности, несмотря на существенный рост продолжительности жизни, был понижен пенсионный возраст.

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

«Растущая популяция, в которой всегда гораздо больше молодежи, чем стариков» воспринималась не как предположение, а как очевидный факт.

Однако даже нобелевские лауреаты совершают ошибки. Прошло совсем немного времени и резкое снижение рождаемости – в сочетании с низким пенсионным возрастом - привело к резкому росту количества пенсионеров по отношению к количеству работников и, соответственно, стоимости пенсионного обеспечения. В результате возник всемирный кризис государственной пенсионной системы.

Следует отметить, что кризис пенсионной системы Российской Федерации имеет место несмотря на то, что рост продолжительности жизни в России прекратился полвека тому назад. Этот факт показывает, что из двух демографических факторов, приведших к кризису системы государственного пенсионного обеспечения – роста продолжительности жизни и снижения рождаемости, - более значимым является снижение рождаемости.

## **2. Реформа 2002 года: предположения и реальность**

Выше мы уже видели, что устойчивость функционирования пенсионной системы зависит от выполнения лежащих в ее основе предположений; в частности, резкое падение рождаемости, было основной причиной мирового пенсионного кризиса.

При разработке российской пенсионной реформы 2002 года был сделан ряд предположений, среди которых можно выделить два наиболее принципиальных:

- 1) Пенсионный возраст (60 лет для мужчин и 55 лет для женщин) останется неизменным как минимум до 2050 года.
- 2) Доходность инвестиций будет превышать скорость роста зарплаты на 4%, а именно, предполагались 7% реальная (сверх инфляции розничных цен) доходность пенсионных инвестиций и 3% реальный рост заработной платы.

На базе вышеуказанных предположений были сделаны следующие основополагающие выводы:

1) Из предположения о неизменности пенсионного возраста следовало, что падение коэффициента замещения будет настолько велико, что проблемы будущих пенсионеров *можно и нужно* решать даже за счет нынешних пенсионеров.

2) Из предположения о высокой доходности пенсионных инвестиций следовала необходимость введения накопительной пенсии, как средства улучшения положения пенсионеров достаточно отдаленного будущего. Введение накопительной части трудовой пенсии ухудшило положение существующих пенсионеров вследствие сокращения средств, идущих на выплату текущих пенсий; накопительные пенсионные взносы нынешних пенсионеров не финансируют. В 2002 году средний коэффициент замещения составлял около 32% и, в отсутствие пенсионной реформы, никаких оснований для его снижения в течение, по крайней мере, 10 лет не было. В результате реформы в 2007 коэффициент замещения снизился до 23%.

Уже можно утверждать, что первое предположение проверку временем не выдержало. Сегодня совершенно очевидно, что вопрос стоит только о том, когда и насколько будет повышен пенсионный возраст. Если бы при долгосрочном моделировании предполагалось повышение пенсионного возраста, пусть даже не в 2002 году, а, скажем, через, 20 лет, и не единовременное, а растянутое еще на 10-20 лет, положение будущих пенсионеров не выглядело бы таким трагическим, чтобы следовало ухудшать пенсионное обеспечение нынешних.

В течение 2002-2007 годов средняя скорость роста зарплаты составляла около 25% в год. По данным пенсионного фонда России<sup>3</sup> с начала деятельности и до конца 2007 года доходность пенсионных инвестиций государственной управляющей компании ВЭБ составила 7.81% в год; средняя доходность всех управляющих компаний за период с 1 января 2004

---

<sup>3</sup> См. сайт Пенсионного фонда России.

года по 31 декабря 2007 года составила 11.1% в год. Предполагалось 4% превышение доходности над ростом зарплаты; в реальности же средняя доходность оказалась на 13% ниже роста зарплаты, а у ВЭБ – на 16%! Положение с доходностью пенсионных инвестиций просто катастрофическое.

### **3. Новая пенсионная реформа: начать сначала**

**Контекст пенсионной реформы.** В последнее время произошло немало событий, которые необходимо учитывать при разработке пенсионной системы страны.

Важнейшей причиной кризиса пенсионной системы является резкое снижение рождаемости, которое не так давно представлялось попросту невозможным. Пенсионная система, равно как и вооруженные силы, первыми почувствовали на себе изменение демографической ситуации. В то же время, влияние демографических изменений на экономику в полной мере в полной мере еще не проявилось. Несмотря на то, что в Российской Федерации в течение достаточно длительного периода времени имеет место сокращение численности населения, сокращение численности работоспособного населения<sup>4</sup> еще не началось и его воздействие нам неизвестно. В частности, превышение доходности инвестиций над скоростью роста зарплаты имело место в условиях растущего предложения труда. Что произойдет с доходностью инвестиций в условиях падающего предложения труда нам неизвестно; еще в 1990 годах ряд специалистов высказывал предположение, что падение численности работоспособного населения приведет к изменению соотношения вознаграждения основных факторов производства – труда, капитала и земли – в пользу труда и, соответственно, к снижению доходности инвестиций.

---

<sup>4</sup> Работоспособным населением условно считаются лица в возрасте от 20 до 60 лет.

Имеют место существенные структурные изменения в экономике страны, в том числе вследствие перехода к постиндустриальному обществу. Существенно меняется структура занятости населения, постепенно растет мобильность трудовых ресурсов, увеличивается доля малого и среднего бизнеса, а также самозанятого населения, интернет увеличивает возможности работы на дому, работы с неполной занятостью и т.д.

Происходящие изменения необходимо учитывать при подготовке новой пенсионной реформы, чтобы не готовиться к прошлой войне<sup>5</sup>. Необходимо вернуться к основам и обсуждать базовые принципы, цели и задачи пенсионной системы, а также весь спектр методов решения существующих проблем. В рамках одной статьи эту тематику не охватишь, поэтому остановимся лишь на нескольких принципиальных вопросах.

**Цели и задачи.** Начать нужно с того, что не было сделано при проведении реформы 2002 года, а именно<sup>6</sup>:

- четко определить конкретные цели пенсионной системы России;
- на основе этих целей установить количественные критерии оценки эффективности, позволяющие сравнивать достоинства тех или иных решений;
- на основе целей и критериев сформулировать меры по развитию пенсионной системы.

**Накопительная или распределительная?** Накопительная пенсия обеспечивает более высокую, чем распределительная пенсию при условии, что доходность инвестиций превысит скорость роста зарплаты<sup>7</sup>; доходность пенсионных инвестиций должна превышать инфляцию зарплаты, а не

---

<sup>5</sup> «Генералы всегда готовятся к прошлой войне». Уинстон Черчилль.

<sup>6</sup> В отличие от скажем, Шведской пенсионной реформы. См. А.Лельчук Почему Россия не Швеция? (к вопросу о пенсионной реформе) // Пенсионные фонды и инвестиции, 2008, № 1(37), стр. 68-73.

<sup>7</sup> А. Лельчук Пенсионная система России: реформа продолжается. // Финансы, №1, 2009.

розничных цен. Выше мы уже говорили о том, что, по крайней мере, пока, до выполнения данного условия еще очень далеко. Не являясь специалистом в области инвестиций и макроэкономики, автор не берется судить о том, удастся ли в будущем обеспечить необходимый уровень доходности. Однако хотелось бы отметить, что для этого, как минимум, данную задачу следует сформулировать и считать приоритетной. Если же продолжать заботиться о сохранности средств пенсионных накоплений в ущерб их доходности, или сравнивать доходность пенсионных инвестиций с инфляцией розничных цен, введение накопительной части пенсионной системы будет отрицательно сказываться на пенсиях не только нынешних, но и будущих пенсионеров.

**Пенсии и дети.** Наличие государственной пенсионной системы мешает осознать простой и хорошо понятный нашим предкам факт: стариков кормят дети (и внуки). Если детей нет или они не в состоянии помочь родителям, нужно работать самим. Наличие государственной пенсионной системы попросту позволяет, не имея своих детей жить за счет чужих. Накопления также не являются решением проблемы. Деньги не едят; чтобы приобрести на них необходимые товары, нужно чтобы кто-то их произвел.

Пенсионные проблемы - следствие ухудшения демографической ситуации. Одновременно, само существование государственной пенсионной системы является существенным фактором снижения рождаемости. В прошлом дети были нужны для того, чтобы на старости лет не умереть с голода. Теперь можно жить за счет чужих детей. Более того, при прочих равных более высокую пенсию получают бездетные: у них выше возможности карьерного роста, они могут больше отложить себе на старость.

В прошлом, дети воспринимались как данность, думать о влиянии пенсионной системы на рождаемость просто не приходило в голову. Теперь ситуация изменилась и специалисты все больше обсуждают вопрос о том, в



какой мере пенсия должна зависеть от наличия детей<sup>8</sup> и влияние такой зависимости на рождаемость.

Что касается социальной справедливости, то вполне уместен вопрос: «Справедливо ли, что люди, сделавшие чрезвычайно важное для общества дело - вырастили детей - получают более низкую пенсию, чем бездетные?»

**Пенсионный возраст** – один из наиболее мифологизированных аспектов пенсионной системы. Рассмотрим типичные мифы.

1) Мужчины пенсию практически не получают, поскольку их средняя продолжительность жизни всего на полтора года превышает пенсионный возраст. Объяснения специалистов о том, что (остаточная) продолжительность жизни мужчины, дожившего до 60 лет, составляет около 14 лет, не доходят не только до широкой публики, но и до некоторых законодателей. Хотя, казалось бы, достаточно оглянуться вокруг, чтобы убедиться, что мужчины пенсионеры реально существуют и в немалом количестве<sup>9</sup>.

2) Человек, не доживший до пенсии, потерял все свои пенсионные взносы. С определенной точки зрения это, разумеется, справедливо: человек, не попавший в аварию, зря страховал автомашину; не сломавший ногу – зря страховался от несчастного случая.

3) Цель жизни – дожить до пенсии, чтобы каждый день стал воскресеньем, поэтому пенсионный возраст повысить никак невозможно: слишком многие не реализуют главную цель жизни.

---

<sup>8</sup> Robert Fenge, Jakob von Weizsacker. Mixing Bismark and Child Pension Systems: An Optimum Taxation Approach. // CESifo Working Paper N 1751, June 2006.  
Robert Fenge, Volker Meier. Pensions and Fertility Incentives. // CESifo Working Paper N 879, February 2003.

<sup>9</sup> Движенья нет, сказал мудрец брадатый. Другой смолчал и стал пред ним ходить. А. С. Пушкин Движение.

4) Пенсионный возраст повысить невозможно вследствие низкой продолжительности жизни в России. Вот если бы продолжительность жизни в России была такой же, как на Западе. Все говорят о мужчинах, и никто не вспоминает о женщинах. Между тем, остаточная продолжительность жизни 55-летних российских женщин всего на один год меньше остаточной продолжительности жизни 60-летних англичанок. С 2010 года пенсионный возраст англичанок повышен с 60 до 65 лет и сравнялся с пенсионным возрастом мужчин.

5) Пенсионный возраст повышать нельзя – не хватит вакансий. При этом забывают, что снижение численности трудоспособного населения, которое начнется в ближайшие годы, будет сопровождаться ростом количества вакансий. Другое дело, сроки и скорость повышения пенсионного возраста должны учитывать состояние рынка труда. Напомним также, что признание будущего повышения пенсионного возраста важно само по себе; оно позволяет правильно прогнозировать будущее развитие пенсионной системы (см. раздел 2).

6) Социальная несправедливость более позднего, чем в прошлом выхода на пенсию. Наши родители могли рано выйти на пенсию, потому что у них было много детей. У нашего поколения – автору 55 лет – детей мало, мы на них потратили мало сил и средств. Поэтому, вполне справедливо, что мы не имеем права на ранний выход на пенсию.

Многие страны повысили пенсионный возраст, но фактический возраст выхода на пенсию вырос гораздо меньше, чем номинальный. Для повышения фактического возраста выхода на пенсию, позволяющего компенсировать сокращение работоспособного населения, необходимы дополнительные меры. В течение многих лет Женевская ассоциация – Международная ассоциация страховой экономики – изучает вопрос частичной занятости лиц старшего возраста. Частичную занятость в Женевской ассоциации называют четвертой опорой пенсионной системы, которая должна дополнить три

существующие опоры – государственную пенсионную систему, корпоративные пенсии и индивидуальные пенсионные планы. По их мнению, частичная занятость позволяет использовать опыт и квалификацию пожилых работников, которые не могут или не хотят работать на полную ставку. Кроме того, она позволяет обеспечить плавный переход от полной занятости к полной «незанятости»<sup>10</sup>.

Наряду с частичной занятостью можно также рассмотреть налоговые меры стимулирования позднего выхода на пенсию, т.е. полное или частичное освобождение зарплаты пожилых работников от налогов и взносов во внебюджетные фонды. Опять же к вопросу социальной справедливости: «почему пожилые работники финансируют молодых пенсионеров»?

В заключение вспомним, что пенсионная система создавалась Отто фон Бисмарком для защиты от связанной с возрастом нетрудоспособности, а не от возраста как такового. Вполне возможно, что в сложившейся демографической ситуации государство сможет, в лучшем случае, решать только эту задачу. Следует также учитывать, что наряду с потерей трудоспособности может иметь место и более тяжелая форма инвалидности – неспособность к самообслуживанию. В условиях малых семей это очень серьезная проблема, которая по мере роста продолжительности жизни и качества медицинского обслуживания, становится все более и более значимой. Проблема долгосрочной заботы о таких стариках представляется более значимой, чем пенсионное обеспечение здоровых и трудоспособных 55-летних старушек или 60-летних стариков.

**Добровольное пенсионное страхование/обеспечение.** В последнее время принят ряд важных мер по стимулированию корпоративного пенсионного обеспечения. В то же время, так же как и в отношении

---

<sup>10</sup> The Four Pillars. Geneva Association Information Newsletter. N 46, March 2010. [www.genevaassociation.org](http://www.genevaassociation.org).

государственной пенсионной системы, отсутствие программы развития добровольного пенсионного обеспечения/страхования, в которой были бы четко определены конкретные цели добровольного пенсионного страхования/обеспечения, приводят к наличию существенных проблем. Ряд таких проблем был вскрыт в подготовленном Гильдией актуариев документе «Развитие добровольного пенсионного страхования/обеспечения в Российской Федерации»<sup>11</sup>:

1) Действующая система налогообложения и обложения взносами во внебюджетные фонды дискриминирует пенсионные планы с установленными выплатами<sup>12</sup>. Это связано с тем, что взносы работодателя в НПФ можно относить на расходы на оплату труда только при условии учета пенсионных взносов на именных счетах участников, которые для пенсионных планов с установленными выплатами неприменимы.

2) Действующая система обложения взносами во внебюджетные фонды дискриминирует пенсионные планы предприятий, реализуемые посредством пенсионного страхования в компаниях по страхованию жизни.

3) Налогообложение инвестиционного дохода, используемого для повышения пенсий участников НПФ.

4) Очень сложным видом страхования жизни – страхованием пожизненных пенсий – разрешено заниматься НПФ, т.е. организациям, не являющимся страховыми компаниями. Это противоречит как российской (страхованием жизни в России занимаются только специализированные компании по страхованию жизни), так и мировой практике.

---

<sup>11</sup> См. <http://www.actuary-ai.ru/dta/h01n07.pdf>.

См. также статью А. Лельчук НПФ: страховщик или специализированная инвестиционная компания? // Финансы, № 7, 2010.

<sup>12</sup> Такие планы характерны, в частности, для наших крупнейших корпораций.

5) Налоговые льготы, равно как и льготы по взносам во внебюджетные фонды, можно получить по пенсионным планам с пятилетними пенсиями. Зачем государство стимулирует такое «пенсионное» обеспечение?

Для решения пенсионных проблем необходимо принятие дальнейших мер по стимулированию добровольного индивидуального пенсионного страхования/обеспечения.

**Структура пенсионной системы страны.** Российская система трудовых пенсий очень сложна; в этом мы явно находимся в числе лидеров. Она состоит из трех основных элементов: (1) базового, (2) условно накопительного и (3) накопительного, наряду с которыми предусмотрена также гарантия минимального размера страховой пенсии. Не упрощает ситуацию и тот факт, что пенсии по инвалидности и по случаю потери кормильца не отделены от пенсии по старости. В результате глобальные проблемы пенсионной системы страны усугубляются «частными» проблемами отдельных групп пенсионеров, в том числе с пенсионеров по инвалидности и по случаю потери кормильца<sup>13</sup>.

Представляется рациональным пересмотр структуры трудовой пенсии, во всяком случае, для будущих пенсионеров.

## **Заключение**

В краткой статье невозможно, разумеется, рассмотреть все проблемы и варианты их решения, однако, автор надеется, что она будет способствовать расширению дискуссии о путях развития пенсионной системы РФ.

В заключение хотелось бы отметить следующее. Пенсионная реформа требует очень сложных, и, что особенно важно, долгосрочных решений.

---

<sup>13</sup> См. А.Лельчук Почему Россия не Швеция? (к вопросу о пенсионной реформе) // Пенсионные фонды и инвестиции, 2008, № 1(37), стр. 68-73.

Хотелось бы, чтобы при подготовке новой пенсионной реформы был в полной мере учтен опыт предыдущей, в том числе, необходимость:

- 1) четкой формулировки целей и критериев
- 2) тщательного анализа сделанных предположений
- 3) долгосрочного моделирования, как базового, так и альтернативных, сценариев развития пенсионной системы
- 4) тщательного обсуждения результатов моделирования.

Хотелось бы особо отметить важность тщательного и неспешного анализа предположений и результатов моделирования. Неочевидность принципиальных предположений о неизменности пенсионного возраста и обеспечении надлежащей доходности инвестиций была ясна и в начале 2000-х годов, однако, все сомнения были проигнорированы. Что касается моделирования, то используемые Пенсионным фондом России и Министерством экономического развития и торговли (МЭРТ)<sup>14</sup> модели долгосрочного развития пенсионной системы страны, были разработаны позже основных законодательных актов.

---

<sup>14</sup> В.Н.Баскаков, А.Л.Лельчук, Д.В.Помазкин. Моделирование пенсионной системы Российской Федерации. В сборнике: «Пенсионные системы: Модель для России и международный опыт». Московский общественный научный фонд, 2003.