

## **Минздравсоцразвития предлагает провести новую пенсионную реформу**

В заключительных выводах аналитического доклада Минздравсоцразвития<sup>1</sup> «Итоги пенсионной реформы и долгосрочные перспективы развития пенсионной системы Российской Федерации с учетом влияния мирового финансового кризиса» *политкорректно* говорится о необходимости продолжения пенсионной реформы. Однако, на взгляд автора, предложения Минздравсоцразвития означают потребность в новой *полноценной* реформе пенсионной системы страны, поскольку в тексте Доклада ставятся под сомнение многие важнейшие положения действующей пенсионной системы страны, вплоть до ее структуры.

В Докладе подробно проанализировано современное состояние российской системы пенсионного обеспечения и возможные альтернативы ее долгосрочного развития. Это, безусловно, качественный документ, который является хорошей основой для предлагаемого авторами широкого обсуждения. В данной статье автор хотел бы внести свой вклад в дискуссию на обозначенную Минздравсоцразвития тему.

### **1. Структура пенсионной системы**

Прежде, чем обсуждать структуру пенсионной системы нужно уточнить терминологию. После реформы 2002 года трудовая пенсия стала состоять из трех элементов:

*1. Базовая пенсия*, одинаковая для большинства пенсионеров.

---

<sup>1</sup> В дальнейшем будет называться Доклад.

2. *Страховая (условно накопительная) пенсия.* При выходе застрахованного лица на пенсию проводится расчет условного пенсионного капитала, равного сумме поступивших в Пенсионный фонд РФ страховых взносов, увеличенных за счет индексации. Для расчета размера страховой пенсии условный капитал делится на ожидаемую продолжительность выплаты трудовой пенсии на день назначения пенсии. Размер страховой части трудовой пенсии подлежит такой же индексации, как и взносы.

3. *Накопительная пенсия.* В отличие от страховой, накопительная часть трудовой пенсии основана на реальных накоплениях. Для расчета размера накопительной пенсии, реальные накопления делятся на ожидаемую продолжительность выплаты трудовой пенсии на день назначения пенсии. Размер накопительной части трудовой пенсии подлежит индексации с учетом доходов от инвестирования средств пенсионных накоплений.

Последующие изменения законодательства привели к объединению двух первых элементов, которые совместно стали называться страховой пенсией. Базовая часть трудовой пенсии получила простое название «фиксированный базовый размер страховой части трудовой пенсии», а от условно накопительной (бывшей страховой) осталось только обозначение «ПК/Т» в формуле расчета размера страховой части трудовой пенсии. Поэтому для целей данной статьи будем использовать термины: базовая, условно накопительная и накопительная пенсии.

В Докладе обсуждается возможность коренного изменения структуры пенсионной системы, а именно:

- отказа от базовой пенсии;
- отказа или накопительной пенсии или сокращения ее размера;

- замены условно накопительной пенсии базовой системой расчета размера пенсии, по примеру Франции и Германии.

В Докладе отмечается, что по своей природе базовая пенсия не отвечает страховым принципам, поскольку размер базовой пенсии не зависит от уплаты страховых взносов. Кроме того, насколько нам известно, базовая пенсия в комбинации с условно накопительной и/или накопительной пенсией существует только в России. Поэтому идея отказа от базовой пенсии выглядит вполне логично, хотя для реализации этой идеи может потребоваться некоторый переходный период. Если же говорить об источниках финансирования базовой пенсии, то:

- она должна была бы финансироваться из общих налогов;
- льготы по уплате пенсионных взносов можно давать именно за счет освобождения от уплаты взносов на финансирование базовой пенсии.

В Докладе обоснованно говорится о том, что накопительная пенсия не свободна от демографических проблем, связанных с падением рождаемости. Однако утверждение, что накопительная пенсия будет менее эффективна, чем распределительная, на наш взгляд является *гипотезой*, а не доказанной теоремой. Более того, некоторые утверждения, обосновывающие неэффективность накопительной пенсии, не вполне корректны. Например, в положении Доклада о том, что «высокая инфляция (существенно выше, чем 1-2% в развитых странах) делает невозможным получение реальной доходности на пенсионные накопления», противоречит известным фактам. В развитых странах двузначная инфляция 1970-1980 годов сочеталась с высокой реальной доходностью инвестиций. Глобальный финансовый кризис действительно еще раз подтвердил более высокую уязвимость накопительной пенсии, чем распределительной: падение «рублевого» индекса РТС составило почти 75% за пять месяцев. Однако в настоящее время этот индекс лишь немного уступает историческому максимуму, а с

учетом дивидендов, вложенные в индекс РТС накопления дали бы, по крайней мере, номинальный доход.

С другой стороны непонятно, для чего в Докладе доходность инвестиций сравнивается с инфляцией. Известно, что при сравнении накопительной и распределительной пенсии доходность инвестиций нужно сравнивать со скоростью роста зарплаты, а не с инфляцией<sup>2</sup>.

При проведении пенсионной реформы 2002 года не было использовано одно из основных свойств условно накопительной пенсионной системы – бессрочная сбалансированность при условии правильной индексации<sup>3</sup>. Не обсуждается это базовое свойство в Докладе. На наш взгляд, прежде чем рекомендовать замену условно накопительной системы на балльную, необходимо тщательно проанализировать свойства условно накопительной системы.

Объединение пенсии по старости и пенсии по инвалидности в рамках единой трудовой пенсии представляется, как минимум, спорным. Расчет размера условно накопительной части пенсии по инвалидности искусственно привязан к расчету размера условно накопительной части пенсии по старости; формула непрозрачна и может приводить к парадоксальным результатам. Накопительная часть пенсии по инвалидности выплачивается только по достижении пенсионного возраста. Велика ли вероятность того, что человек, ставший инвалидом первой группы в 40 лет, доживет до 60? Необходимо рассмотреть вопрос об отделении пенсии по инвалидности от пенсии по старости, как это сделано во многих странах мира, особенно в странах, в которых существует условно накопительная пенсия.

---

<sup>2</sup> Averting the Old-Age Crisis: Policies to protect the old and promote growth, New York (Oxford University Press), World Bank, 1994.

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

<sup>3</sup> Ole Settergren, D. Mikula, 2006. The Rate of return of Pay-As-You-Go Systems: A More Exact Consumption-Loan Model of Interest. In the Pension Reform. Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution (NDC) Schemes., R. Holzman and E. Palmer (eds).

## 2. Демографические проблемы и пенсионный возраст

Демографические проблемы являются основной причиной кризиса системы пенсионного обеспечения во многих странах мира. В первую очередь влияет снижение рождаемости; повышение продолжительности жизни тоже вносит свой вклад, но он все же менее существенен, что ярко демонстрируют проблемы российской пенсионной системы, возникшие в отсутствие роста продолжительности жизни.

В Докладе утверждается, что в России, вследствие низкой продолжительности жизни, отсутствует демографический резерв повышения пенсионного возраста. Это утверждение основано на анализе таких показателей, как: (1) доли лиц, которые доживут до пенсионного возраста; (2) продолжительности получения пенсии.

В Докладе говорится: «низкая продолжительность жизни, особенно у мужчин, приведет к тому, что часть застрахованных лиц не доживет до момента назначения пенсии и не сможет воспользоваться своими пенсионными правами». Это факт, с которым трудно не согласиться. Но, что из него следует? По своей природе пенсионное обеспечение является частью системы обязательного социального *страхования*. Страхование вовсе не подразумевает того, что все застрахованные должны получить страховое пособие. Суть страхования заключается в перераспределении собранных средств в пользу тех, кому они понадобятся. Никого не волнует тот факт, что, скажем, по страхованию от несчастных случаев на производстве и производственных болезней страховое пособие получает ничтожное меньшинство работников. Говоря о пенсиях, никого также не волнует то, что часть пенсионеров успевает получить только одну месячную пенсию.

Утверждение, что пенсия должна выплачиваться долго является всего лишь констатацией существующей в мире ситуации, сложившейся в иной

демографической реальности. Когда детей было много, на каждого пенсионера приходилось много работников. Пенсионная система была достаточно дешевой, и давление избирателей приводило к непрерывному росту продолжительности выплаты пенсии. В изменившейся демографической ситуации необходимо вспомнить о том, что стариков кормят дети и внуки. Наличие государственной пенсионной системы всего лишь дает возможность жить за счет чужих детей, не более того. Когда детей мало у всего поколения в целом, халява закончилась. Малодетное поколение ни с экономической, ни с моральной точек зрения не имеет права на низкий пенсионный возраст.

В Докладе говорится о том, что с ростом пенсионного возраста вырастет количество инвалидов. Это, безусловно, справедливо. Рабочей группой по моделированию пенсионной системы страны, работавшей на МЭРТ, проводилось моделирование повышения пенсионного возраста. Расчеты, проведенные с учетом *быстро* растущего количества инвалидов, показали<sup>4</sup>, что повышение пенсионного возраста до 65 лет увеличит количество работников, кормящих одного пенсионера, на 70%. Еще раз вернемся к вопросу наличия я кормильцев. Если их будет мало, дело может дойти до возвращения к первой бисмарковской пенсионной системе, которая создавалась как пенсия по нетрудоспособности. При 70-летнем пенсионном возрасте пенсия по старости трактовалась как пенсия по инвалидности; без экспертизы МСЭКов 70-летние признавались. Этот подход вполне аналогичен приравниванию лиц, старше 80 лет, к инвалидам с выплатой им одинаковой базовой пенсии.

Можно согласиться с Докладом в том, что повышение пенсионного возраста не приведет к долгосрочному снижению дефицита бюджета ПФР, если сэкономленные средства будут использованы на повышение пенсий. Однако

---

<sup>4</sup> V.N. Baskakov, A.L.Lelchuk, D.V. Pomazkin. Modelling the pension system of the Russian Federation. In The Pension system: A model for Russia and international experience. Moscow, 2003, pp. 10-90.

именно повышение размера пенсии и должно являться *целью* повышения пенсионного возраста; важной задачей разработчиков новой пенсионной системы является обеспечение целевого использования этого ресурса. Если граждане нашей страны поверят, что повышение пенсионного возраста направлено на повышение пенсий, этот важный элемент пенсионной реформы будет проще реализовать.

Еще одним доводом против повышения пенсионного возраста является возможная безработица среди молодежи. При резком единовременном повышении пенсионного возраста безработица может вырасти, однако, пенсионный возраст можно повышать постепенно. В то же время суть демографического кризиса заключается в снижении в ближайшие годы количества работников, аналогичного снижению количества призывников, с которым страна уже столкнулась. В новой демографической ситуации экономика страны будет остро нуждаться в рабочих руках; разумное повышение пенсионного возраста является одним из способов решения этой проблемы. Более того уместно было бы стимулировать пожилых людей не спешить с выходом на пенсию, в том числе за счет налоговых льгот.

Не всегда пожилые люди могут или хотят работать полный рабочий день. 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>5</sup>.

---

<sup>5</sup> The Four Pillars. Geneva Association Information Newsletter. N 46, March 2010.  
[www.genevaassociation.org](http://www.genevaassociation.org).

Очень важно понимать взаимосвязь между демографическими проблемами и пенсионной системой. Много говорится о влиянии демографии на пенсионную систему, но существует и существенная обратная связь. В частности, по мнению специалистов одной из причин низкой рождаемости является обеспеченная, за счет государственной пенсионной системы, старость. Специалисты все больше обсуждают вопрос о том, в какой мере пенсия должна зависеть от наличия детей<sup>6</sup>, и как такая зависимость может повлиять на рождаемость<sup>7</sup>. Что касается социальной справедливости такого подхода, то вполне уместен вопрос: «Справедливо ли, что люди, сделавшие чрезвычайно важное для общества дело - вырастили детей – получают, особенно женщины, более низкую пенсию, чем бездетные?»

### **3. Актуарное прогнозирование**

В выводах Доклада предложено «...на основе проведенного в настоящем докладе подробного анализа современного состояния российской системы пенсионного обеспечения и возможных альтернатив ее долгосрочного развития, отобранных исходя из международного опыта и современных трендов развития пенсионных систем в других государствах, осуществить профессиональное обсуждение с участием заинтересованных министерств и ведомств, социальных партнеров, экспертных организаций и институтов гражданского общества в целях:

- выработки консолидированного сценария развития пенсионной системы Российской Федерации, рассчитанного на период функционирования до 2050 г., включающего наиболее приемлемые для общества решения;

---

<sup>6</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>7</sup> Отметим, что демографы достаточно скептически относятся к влиянию на рождаемость материальных стимулов, в том числе материнского капитала.



- осуществления программы актуарного прогнозирования результатов реализации консолидированного сценария развития пенсионной системы Российской Федерации на основе специальной актуарной модели, разработанной и применяемой Пенсионным фондом Российской Федерации;
- подготовки и принятия Программы долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации».

Таким образом, актуарное прогнозирование рассматривается как один из важнейших этапов работы над пенсионной реформой. Без него все утверждения являются, в лучшем случае, правдоподобными рассуждениями.

Актуарное прогнозирование проводится на основе специальной актуарной модели. Реальная жизнь очень многообразна и содержит много несущественных для решения конкретной задачи характеристик, тогда как модель – упрощенное описание реального процесса, адекватное с точки зрения решаемой задачи, обеспечивающее получение корректных результатов в широком спектре ситуаций и условий, даже при невыполнении некоторых предположений. Двумя основными элементами любой модели, в том числе модели пенсионной системы, являются:

- алгоритмы проведения расчетов, реализованные в форме некоторой компьютерной программы;
- актуарные предположения (значения параметров модели), на основании которых проводятся расчеты.

Любые конкретные результаты определяются этими двумя элементами. Когда в Докладе говорится о том, что будет иметь место в 2020 или 2050 году, речь идет о величинах, рассчитанных с использованием конкретной программы – в данном случае модели, разработанной Пенсионным фондом РФ - при заданных показателях множества параметров: демография, будущий пенсионный возраст, доходность инвестиций, рост зарплаты, занятость и т.д.

Прогнозы, сделанные разными специалистами или организациями, будут отличаться по двум причинам: различие в алгоритмах и различие в актуарных предположениях. Без конкретизации алгоритмов расчета и сделанных актуарных предположений, прогнозные величины понять невозможно.

Для полноценного анализа различных вариантов реформирования пенсионной системы необходимо наличие нескольких конкурирующих центров разработки пенсионной реформы, по крайней мере, на этапе «выработки консолидированного сценария развития пенсионной системы Российской Федерации». Отбор рекомендуемых решений из широкого набора возможных альтернатив должен проводиться на основе актуарного прогнозирования. Об этом сказано в тексте Доклада, но, к сожалению, не видно из процитированного выше вывода. Наличие в вышеуказанных центрах своих собственных моделей пенсионной реформы позволит проверить зависимость результатов моделирования не только от актуарных предположений, но и от алгоритмов модели.

В основе реформы 2002 года лежал ряд принципиальных актуарных предположений<sup>8</sup>, не выдержавших проверки временем. В частности:

- 1) из предположения о неизменности пенсионного возраста до 2050 года следовало, что падение коэффициента замещения будет настолько велико, что проблемы будущих пенсионеров *можно и нужно* решать даже за счет нищих пенсионеров 2002 года;
- 2) предположение о том, что доходность инвестиций будет превышать скорость роста зарплаты на 4%, послужило основанием для введения накопительной пенсии, как средства улучшения положения пенсионеров достаточно отдаленного будущего.

---

<sup>8</sup> А.Лельчук. : Начать сначала (к вопросу о новой пенсионной реформе) // "Финансы", 2010

Оба эти предположения в настоящее время подвергаются обоснованным сомнениям, в том числе авторами Доклада. При проведении новой пенсионной реформы актуарным предположениям должно быть уделено особое внимание; в их подготовке должны участвовать ведущие специалисты в соответствующих областях: демографии, макроэкономики, инвестициях и т.д.

## **Заключение**

В докладе рассмотрен широкий круг вопросов, которые необходимо проанализировать при разработке новой пенсионной реформы. Тем не менее, он далеко не исчерпывающий; на взгляд автора постановка задачи должна быть существенно расширена.

Хотелось бы, чтобы при подготовке новой пенсионной реформы был в полной мере учтен опыт предыдущей. Автор хотел бы поделиться своими соображениями по работе над новой пенсионной реформой, основанными на опыте пенсионной реформы 2002 года.

Во-первых, не нужно спешить. Реформа 2002 года была проведена в спешке. Была задана целевая дата проведения реформы; сроки были успешно соблюдены. Что касается прочего, то сказанное в Докладе комментариев не требует.

Во-вторых, цели и задачи пенсионной реформы должны быть предметом дискуссии и сформулированы в явном виде. Примером четкой формулировки целей и задач является, в частности, Шведская пенсионная реформа<sup>9</sup>. В качестве примера упомянем оценку эффективности повышения пенсионного возраста; рациональность повышения пенсионного возраста зависит от целевой функции (см. п.2).

---

<sup>9</sup> Palmer, E. (2000), 'The Swedish pension reform model: Framework and issues', World Bank Pension Primer, Washington D.C.

В-третьих, нужно очень тщательно подходить к подготовке актуарных предположений. Предположения должны разрабатываться специально для целей пенсионной реформы. В 2002 году широко использовались показатели макроэкономического развития страны, подготовленные для иных целей. В частности, в используемом прогнозе Министерства экономического развития и торговли предполагался 3% реальный (сверх инфляции) рост зарплаты, отражавший *консервативные* предположения о будущем развитии экономики России. Однако, с точки зрения оценки эффективности внедрения накопительной пенсионной системы, консервативным было бы предположение не о низкой, а о *высокой* скорости роста зарплаты – чем выше скорость роста зарплаты, тем, при прочих равных, менее эффективна накопительная система. Возражения специалистов о том, что в условиях догоняющего развития зарплата может расти гораздо быстрее, чем предполагалось в вышеуказанном прогнозе, во внимание не принимались. На деле, после реформы имел место двузначный рост реальной зарплаты.

И наконец, основные решения должны приниматься *после* моделирования, а не до него. На первый взгляд это настолько очевидное утверждение, что о нем не следовало бы даже говорить. Однако принципиальные решения пенсионной реформы 2002 года, включая основные законодательные акты, были подготовлены до моделирования. Более того, использовавшиеся Пенсионным фондом России и Министерством экономического развития и торговли (МЭРТ) модели долгосрочного развития пенсионной системы страны, были разработаны позже основных законодательных актов.