
А.К. Соловьёв

**СТАРЕНИЕ НАСЕЛЕНИЯ РОССИИ
КАК ФАКТОР БЮДЖЕТНОГО КРИЗИСА**

Соловьёв Аркадий Константинович – доктор экономических наук, заслуженный экономист РФ, профессор Финансового университета, начальник Департамента актуарных расчетов и стратегического планирования Пенсионного фонда Российской Федерации.

**Демографические угрозы
пенсионной реформы в России**

В последние годы старение населения рассматривается как едва ли не основной фактор возникновения «бюджетного кризиса» 2010-х годов и растущая угроза долгосрочной устойчивости государственной пенсионной системы. Повышению пенсионного возраста придается статус структурной реформы, обеспечивающей соответствие ПФР рыночным экономическим и социальным отношениям. При этом традиционно ссылаются на благополучные во всех отношениях западные эталоны пенсионных систем, где возраст назначения пенсий установлен на уровне 65 лет и даже выше (табл. 1), не акцентируя внимания на макроэкономических и социальных условиях, в которых функционируют все успешные западные пенсионные системы.

Действительно, нельзя не признать, что возраст выхода на пенсию является одним из базовых параметров, от которого непосредственно зависят экономические и социальные результаты функционирования каждой страховой пенсионной системы. Однако, в свою очередь, уровень пенсионного возраста является прямой производной от «внешних» по отношению к пенсионной системе факторов и условий.

Таблица 1

**НОРМАТИВНЫЙ ПЕНСИОННЫЙ ВОЗРАСТ НАСЕЛЕНИЯ
В РОССИИ И В СТРАНАХ ОЭСР**

Страна	Нормативный пенсионный возраст для получения полной пенсии в рамках системы обязательного пенсионного страхования	
	Мужчины	Женщины
Россия	60	55
Австрия	65	60
Бельгия	65	65
Великобритания	65	62
Дания	65	65
Испания	65 лет + 2 мес.	65 лет + 2 мес.
Люксембург	65	65
Польша	65	60
Франция	65	65
Швейцария	65	64
Германия	65 лет + 3 мес.	65 лет + 3 мес.
Нидерланды	65 лет + 2 мес.	65 лет + 2 мес.
Ирландия	66	66
Португалия	66	66
Италия	66 лет + 3 мес.	62 года + 3 мес.
Греция	67	67
Исландия	67	67

Источник: Social Security Programs throughout the World: Europe, 2014; Social Security Programs throughout the World: The Americas, 2013; Social Security Programs throughout the World: Asia and the Pacific, 2014; Всемирный Банк; Евростат.

Одним из этих таких общепризнанных факторов являются демографические характеристики населения страны (табл. 2) как в прошедшие периоды, в которых формировались государственные пенсионные обязательства, так и в будущие (по демографическому прогнозу Росстата), которые будут определять условия реализации накопленных пенсионных прав современных поколений застрахованных лиц.

Кроме демографии, необходимо учитывать неуклонно возрастающую в условиях рыночной экономики значимость таких внешних факторов, как макроэкономика и уровень развития рынка труда, в которых эти пенсионные права будут формироваться. Успешная зарубежная практика материального обеспечения пенсионеров показывает, что именно макроэкономика и социально-трудовые отношения определяют институциональный формат пенсионной системы, который регламентирует экономические отношения между всеми ее участниками: работника (будущего пенсионера), работодателя (финансового агента) и государства (конституционного гаранта прав и обязательств каждой стороны). В нашей стране, которая до сих пор не завершила

переходный период от «развитого социализма» к «развитому рынку», именно макроэкономические и трудовые факторы играют ключевую роль в создании нормальных условий для любых изменений сложившихся параметров выхода на пенсию как на «общих основаниях», так и на «льготных» (досрочных, привилегированных и т.п.).

Таблица 2

**ОЖИДАЕМАЯ ПРОДОЛЖИТЕЛЬНОСТЬ ЖИЗНИ (ОПЖ) НАСЕЛЕНИЯ
В РОССИИ И СТРАНАХ ОЭСР**

Страна	Ожидаемая продолжительность жизни населения в возрасте 65 лет		
	Мужчины	Женщины	Оба пола
Россия	12,76	17,1	15,41
Австрия	18,1	21,3	19,8
Бельгия	17,7	21,3	19,6
Великобритания	18,5	20,9	19,7
Дания	17,5	20,2	19,0
Испания	18,7	22,8	20,9
Люксембург	18,4	21,4	20,0
Франция	19,1	23,4	21,4
Швейцария	19,3	22,3	20,9
Германия	18,2	21,2	19,8
Нидерланды	21,0	18,0	19,6
Ирландия	18,0	21,1	19,6
Португалия	17,6	21,3	19,6
Италия	22,1	18,5	20,5
Греция	18,1	21,0	19,6
Исландия	20,1	21,5	20,8

Источник: Social Security Programs throughout the World: Europe, 2014; Social Security Programs throughout the World: The Americas, 2013; Social Security Programs throughout the World: Asia and the Pacific, 2014; Всемирный Банк; Евростат.

Сравнение России со странами ОЭСР в сопоставимых условиях периода «дожития» (продолжительность жизни после определенного возраста), в течение которого должна выплачиваться государственная пенсия, показывает, что ни в обозримом прошлом, ни в настоящее время демографических оснований для аврального повышения возраста назначения пенсии нет. Кстати говоря, долгосрочный прогноз Росстата также показывает наличие большого отставания темпов увеличения продолжительности жизни старших возрастов от западного населения (особенно – мужского).

Тем не менее как в теории, так и в практике экономической и социальной политики цивилизованного государства нормативный показатель пенсионного возраста рассматривается как важнейший, если не ключевой инструмент долгосрочного регулирования не только пенсионной системы, но и макро-

РОССИЯ ВЧЕРА, СЕГОДНЯ, ЗАВТРА

экономической системы страны. Поэтому пенсионный возраст должен быть поставлен в один ряд с тарифной политикой формирования пенсионных прав (отношения работника и работодателя) и институциональной формацией пенсионной системы (отношения застрахованного лица и страховщика: солидарного или индивидуально-накопительного).

Однако норматив пенсионного возраста принципиально отличается от выделенных выше нормативных регуляторов пенсионной системы тем, что он не только сам зависит от комплекса внешних факторов, но и оказывает разнонаправленное и пролонгированное воздействие на социальную политику и многие макроэкономические параметры. Поэтому обоснование и выбор пенсионного возраста должны строиться не на социальных или политических соображениях, а на профессиональных экономических и актуарных расчетах. При наличии определенных демографических изменений в продолжительности жизни нашего населения (отдельных возрастных категорий) в последние годы и долгосрочной перспективе повышение возраста выхода на страховую пенсию необходимо рассматривать в непосредственной взаимосвязи с долгосрочным макроэкономическим прогнозом социально-экономического развития страны.

По прогнозу Федеральной службы государственной статистики (Росстат), в период 2015–2030 гг. будет наблюдаться неуклонный рост численности постоянного населения России, к 2030 г. она составит более 147,6 млн человек. При этом к 2030 г. на 1 тыс. лиц трудоспособного возраста будет приходиться 864 человека нетрудоспособных (дети и лица старше трудоспособного возраста), в то время как сейчас нагрузка составляет 722 человека.

На фоне роста численности населения страны, по нашим оценкам, численность получателей страховой пенсии в последующие 15 лет увеличится на 12% (с 39,7 млн человек до 44,5 млн человек к 2030 г.). При этом драйверами роста служат не только естественные тенденции демографического развития (демографические волны), но и прогнозируемый рост продолжительности жизни населения в общеустановленном пенсионном возрасте. Так, на сегодняшний день ожидаемая продолжительность жизни мужчин, достигших возраста 60 лет, составляет 16 лет, женщин, достигших возраста 55 лет, – 25,3 года. К 2030 г. эти показатели составят – 17,9 лет и 27,2 года соответственно. Приведенные демографические параметры трансформируются в бюджете ПФР в денежный эквивалент неуклонно растущих финансовых расходов, что усиливает нагрузку на федеральный бюджет.

Принимая во внимание позитивные тенденции роста продолжительности жизни населения, некоторые экономисты предостерегают необходимость незамедлительного повышения пенсионного возраста в целях сокращения объема трансфертов федерального бюджета бюджету ПФР. Напомню, что действующий порог общеустановленного пенсионного возраста – 55 лет для жен-

щин и 60 лет для мужчин – впервые был введен Постановлением ВЦИК СНК РСФСР от 26.08.1929 г., когда ожидаемая продолжительность жизни мужчин в возрасте 60 лет составляла 14,5 лет, женщин, достигших возраста 55 лет, – 20,7 лет. Следует обратить внимание, что рост этого показателя за прошедшие 86 лет существенно отстает от среднеевропейских показателей. Так, например, за последний полувековой период в странах Европы ОПЖ увеличилась на 150%, в то время как в России – на 110%.

В этих условиях активно обсуждаются комплексы мер, которые должны быть направлены на всех участников пенсионной системы (работодателей, государство – в форме госбюджета), а не только на пенсионеров – путем секвестирования законодательно обоснованных – заработанных пенсионных обязательств перед застрахованными лицами. Такой комплекс мер выходит далеко за пределы самой пенсионной системы и требует не только ее адаптации к бюджетно-финансовым трудностям страховщика, но и всей макроэкономической системы государства.

Дополнительную сложность в решении проблемы пенсионного возраста создают многоукладность отечественной пенсионной системы, связанная с чрезмерной диверсификацией нормативных условий формирования пенсионных прав для различных видов народнохозяйственной деятельности, и высокие финансовые риски переходной экономики.

В таких условиях повышение пенсионного возраста должно осуществляться не из краткосрочных интересов финансовой конъюнктуры или социально-политических соображений, а на основе актуарных расчетов, которые позволяют учитывать весь комплекс факторов, условий и противоречий, которые сопровождают этот исторический процесс.

Проблемы обоснования сценарных условий повышения пенсионного возраста

Актуарные расчеты позволяют найти взвешенный компромисс между социальными функциями пенсионной системы и экономическими интересами общества. Основываясь на страховых принципах эквивалентности пенсионных прав и пенсионных обязательств, актуарные расчеты показывают, что любое изменение пенсионного возраста целесообразно лишь в том случае, если его результатом станет улучшение существующих показателей пенсионной системы, достигаемых в рамках действующего законодательства.

Исходя из постановки задачи о «чрезмерной нагрузке на экономику государственных пенсионных обязательств», критериями эффективности изменения пенсионного возраста предлагается признать сокращение и последующее полное преодоление хронического дефицита бюджета пенсионной системы, а также сокращение и постепенную ликвидацию трансферта государственного

РОССИЯ ВЧЕРА, СЕГОДНЯ, ЗАВТРА

бюджета. При этом такое сокращение должно обеспечить достижение целевых ориентиров проведенной пенсионной реформы (по уровню материального обеспечения пенсионеров), либо как минимум не допустить ухудшения современного положения пенсионеров.

Исходя из принятых критериев эффективности, определим комплекс показателей, с помощью которых можно проследить динамику изменения основных элементов пенсионной системы в процессе повышения пенсионного возраста. Поскольку главной причиной роста расходов бюджета является увеличение численности пенсионеров, следует проследить их динамику в течение всего периода перехода к новому возрасту, который занимает несколько десятилетий. Второй аналогичный показатель, который отвечает за формирование финансовой базы выплаты пенсий, – численность работников-застрахованных лиц, за которых уплачиваются страховые взносы и которые одновременно формируют будущие собственные пенсионные права. Третий показатель, характеризующий финансовую обеспеченность бюджета, – это заработная плата работников, исходя из которой отчисляются страховые взносы.

Интегральными показателями эффективности повышения возраста предлагается признать изменение расходной части бюджета ПФР и соответствующее сокращение федерального трансферта на покрытие государственных пенсионных обязательств.

С социальных позиций повышения уровня жизни пенсионеров традиционно признаются показатели динамики соотношения страховой пенсии и прожиточного минимума пенсионеров (ПМП), а также коэффициента замещения (соотношение страховой пенсии с заработной платой). Указанный комплекс показателей ориентирован на оценку эффективности повышения пенсионного возраста не только по критерию экономии бюджетных средств, но и по критерию улучшения (неухудшения) материального положения пенсионеров.

Для того чтобы получить количественные результаты по комплексу установленных показателей, в актуарной модели повышения пенсионного возраста необходимо учитывать изменения нескольких макроэкономических параметров, определяющих бюджетные характеристики пенсионной системы. Во-первых, необходимо учесть наличие рабочих мест для пожилых людей, остающихся на рынке труда, а также сохранение уровня занятости вновь вступающих на рынок труда (молодежной безработицы)¹.

1. Тем самым обеспечив молодым людям возможности выработки стажа и формирования будущих пенсионных прав.

Во-вторых, изменение численности занятых непосредственно сопряжено с распределением фонда заработной платы, который является базой начисления страховых взносов и источником формирования пенсионных прав. В-третьих, необходимо отразить в модели законодательные нормы по учету страхового стажа и количественного эквивалента пенсионных прав по новой – трансфертной пенсионной формуле (ограничения по минимальному и максимальному количеству баллов).

Следует отметить, что в модели не учитываются внешние (относительно пенсионной системы) финансовые последствия повышения пенсионного возраста, которые увеличивают расходы госбюджета: на выплату пособий по безработице, на выплату социальных пособий по бедности (включая недежные льготы), социальных пособий по уходу за нетрудоспособными гражданами, на дополнительное медицинское и социальное обслуживание пожилых работников, дополнительное развитие социальных услуг, на создание дополнительных рабочих мест, учитывающих физиологические особенности пожилых работников и др.

Экономический эффект от повышения пенсионного возраста в контексте рассматриваемых показателей представляет собой компромисс между интересами застрахованных лиц – нынешних и будущих пенсионеров – и государственного страховщика (включая субсидиарную ответственность федерального бюджета). Для этого необходимо положительные финансовые результаты сопоставлять с социальными последствиями и в первую очередь – с численностью людей, которые:

- 1) не доживут до назначения пенсии в связи с установлением нового пенсионного возраста;
- 2) не смогут найти работу в период увеличенного пенсионного возраста, что не позволит им формировать дополнительный объем пенсионных прав и, соответственно, повысить размер будущей пенсии (не говоря уже о потере источника физического выживания до назначения пенсии);
- 3) выйдя на пенсию в более позднем возрасте, не смогут вести нормальный образ жизни в связи с ухудшением состояния здоровья.

Страховые принципы пенсионного обеспечения, как показывает практика зарубежных стран, предусматривают поддержание оптимальных пропорций между продолжительностью периодов зарабатывания пенсии (от 20 лет до пенсионного возраста) и ее получения не более 1,5–2,0 (в среднем по странам ЕС – 1,8). В нашей стране этот показатель составляет 2,24 (в расчете на «лучший» за всю перестройку период – 2012–2013 гг.), т.е. практически на треть хуже (несправедливее) общемировой практики. Дополнительное повышение возраста усугубит сложившееся соотношение (особенно для мужского населения).

РОССИЯ ВЧЕРА, СЕГОДНЯ, ЗАВТРА

Помимо отмеченной проблемы увеличения страховой нагрузки на самих застрахованных лиц по причине несправедливого соотношения периодов трудовой и нетрудовой жизни необходимо отметить, что при повышении пенсионного возраста произойдет усиление нагрузки на рынок труда, который в настоящее время и без того «перегружен» теневой занятостью из-за ограниченности легальных рабочих мест.

Так, в частности по данным СПУ², более трети застрахованных лиц трудоспособного возраста не заняты деятельностью (31 млн человек из 88 млн человек), подлежащей обязательному пенсионному страхованию, а более 13,5 млн из них с 2002 г. не имеют ни одного дня «легального» стажа.

Более того, начиная с 2002 по 2013 г. уровень занятости застрахованных трудоспособного возраста снизился почти на 10 п.п. (с 74,3% до 64,8%). Причем направленность этой тенденции не изменилась до настоящего времени.

Дополнительная напряженность на легальном трудовом рынке формируется также по причине неполной занятости «легальных» наемных работников. Так, в частности, из общей численности наемных работников полный календарный год заняты только две трети из них (из женщин – 68%, из мужчин – 60), а в сельском хозяйстве (по причине сезонной занятости) еще меньше – лишь половина: 53,4 – женщин и 47,3% – мужчин.

Указанные негативные процессы на сложившемся рынке труда оказывают прямое и косвенное влияние на пенсионную систему как в части формирования пенсионных прав будущих пенсионеров, так и в части финансовой обеспеченности бюджета ПФР по выполнению текущих пенсионных обязательств. Снижение уровня занятости и рост хронической незанятости проявляются в сокращении периода трудового стажа для формирования не только средних, но и минимальных норм для формирования пенсионных прав у лиц, выходящих на пенсию.

В результате этого средняя продолжительность страхового стажа в годовом измерении (в расчете на 2012 г. к 2011 г.) при первичном назначении трудовой пенсии по старости снизилась на 1,3 года. Поэтому численность наемных работников и стаж новых назначений пенсионеров при повышении пенсионного возраста могут сохраниться на уровне, прогнозируемом для базового варианта.

С учетом отмеченных макроэкономических тенденций предлагаются следующие сценарные условия повышения пенсионного возраста.

1. Начало процесса повышения общеустановленного пенсионного возраста – 2016 г., завершение – 2030 г. (у мужчин), 2045 г. (у женщин).

2. Система персонализированного учета – по состоянию отчетности на 2013 г.

2. Шаг повышения пенсионного возраста – 6 месяцев в год (повышение осуществляется в зависимости от даты рождения).

3. Предельный пенсионный возраст – 65 лет – одинаковый для мужчин и женщин. Повышение возраста осуществляется в зависимости от года рождения застрахованного лица.

4. Повышение пенсионного возраста для получателей досрочных пенсий по старости осуществляется с тем же шагом и на такую же величину, как и для получателей пенсий по старости на общих основаниях.

Результаты актуарного прогнозирования повышения пенсионного возраста

Актуарное моделирование показало, что в современных макроэкономических условиях формирования пенсионных прав повышение пенсионного возраста не только не позволит стабилизировать пенсионную систему, но наоборот, после краткосрочной и незначительной экономии на переходном периоде существенно повышает (несмотря на снижение численности пенсионеров) риски роста расходов бюджета ПФР и соответственно федеральных трансфертов на покрытие дефицита. Причина заключается в том, что финансовые проблемы пенсионной системы обусловлены внешними факторами (макроэкономическими и демографическими), которые не могут быть нивелированы параметрическими настройками внутри пенсионной системы. Поэтому государству необходимо регулировать макроэкономику исходя из необходимости выполнения накопленных пенсионных долгов, а не пытаться их секвестировать, так как это дает лишь краткосрочный эффект с последующим нарастанием комплекса экономических проблем. В частности, трансферты федерального бюджета (на обязательное пенсионное страхование, на возмещение расходов по выплате страховых пенсий в связи с зачетом в страховой стаж нестраховых периодов, на компенсацию выпадающих доходов ПФР в связи с установлением пониженных тарифов) после первоначального снижения существенно возрастут по сравнению с базовым вариантом. Единственным позитивным результатом повышения пенсионного возраста является повышение уровня жизни пенсионеров, которые доживут до повышающегося пенсионного возраста.