

**ПОЛИТИКА
АКТИВНОГО ДОЛГОЛЕТИЯ
И ПЕНСИОННЫЕ РЕФОРМЫ**
РОССИЙСКИЙ
И МЕЖДУНАРОДНЫЙ
ОПЫТ



ВЫПУСК 1

**ПОЛИТИКА
АКТИВНОГО ДОЛГОЛЕТИЯ
И ПЕНСИОННЫЕ РЕФОРМЫ:
РОССИЙСКИЙ
И МЕЖДУНАРОДНЫЙ
ОПЫТ**

ВЫПУСК 1

Составители

О.В. Синявская

О.В. Ворон



Издательский дом Высшей школы экономики
Москва 2020

УДК 369.5
ББК 60.9
П50

Сборник подготовлен по результатам реализации проекта
«Распространение передового опыта в области пенсионных реформ
и политики активного долголетия» в рамках Программы
«Фонд развития прикладных исследований Национального
исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Составители:
О.В. Синявская, О.В. Ворон

Политика активного долголетия и пенсионные реформы:
П50 российский и международный опыт. Вып. 1 [Текст] : сб. ст. /
сост. О. В. Синявская, О. В. Ворон ; пер. с фр. О. В. Ворон,
пер. с англ. М. А. Устиновой ; Нац. исслед. ун-т «Высшая
школа экономики». — М. : Изд. дом Высшей школы эконо-
мики, 2020. — 191, [1] с. — 300 экз. — ISBN 978-5-7598-2154-0
(в обл.). — ISBN 978-5-7598-2062-8 (e-book).

Сборник включает статьи, написанные российскими и зарубеж-
ными экспертами на основе выступлений на регулярном научном
семинаре «Политика активного долголетия и пенсионные реформы:
российский и международный опыт», организованном Институтом
социальной политики НИУ ВШЭ в 2019 г. Тематика статей охваты-
вает вопросы развития социального страхования в XXI в., становле-
ния системы долговременного ухода, зарубежный и российский опыт
пенсионных реформ.

Материалы сборника будут полезны ученым и практикам (пред-
ставителям федеральных и региональных органов власти, некоммерче-
ских организаций), занимающимся вопросами социальной политики,
социального страхования, социального обслуживания, долговремен-
ного ухода и пенсионного обеспечения. Они также могут быть исполь-
зованы в образовательной деятельности в высших учебных заведениях.

УДК 369.5
ББК 60.9

Опубликовано Издательским домом Высшей школы экономики
<<http://id.hse.ru>>

doi:10.17323/978-5-7598-2154-0

ISBN 978-5-7598-2154-0 (в обл.)
ISBN 978-5-7598-2062-8 (e-book)

© Авторы, 2020
© Составление. О.В. Синявская,
О.В. Ворон, 2020

СОДЕРЖАНИЕ

Раздел 1. Будущее социального страхования	5
Обязательное социальное страхование: пути реформирования (Ю.В. Воронин, Е.Ш. Гонтмахер, А.Л. Сафонов)	7
Раздел 2. Пенсионные реформы.....	21
Пенсионные фонды с системой автоподписки: уроки для развивающихся экономик (Хайнц П. Рудольф).....	23
Пенсионное обеспечение во Франции: положение дел, финансовые прогнозы и текущая реформа (Пьер-Луи Бра)	77
Уровень жизни пенсионеров, механизмы поддержки социальной солидарности и обеспечения равенства между мужчинами и женщинами с точки зрения пенсий во Франции (Анн Лавинь)	95
Реформирование пенсионного возраста в странах Балтии (О.В. Раевская)	117
Структура пенсионного обеспечения в Российской Федерации и тенденции социально-экономического развития (С.Ю. Беляков)	133
Раздел 3. Система долговременного ухода.....	155
Оценки и прогнозирование потенциального спроса на долговременный уход в Российской Федерации (Д.В. Помазкин, О.В. Синявская, Е.Л. Якушев)	157
Некоторые вехи на пути становления рынка услуг долгосрочного ухода (Рамаз Ахметели).....	174

Раздел 1

**БУДУЩЕЕ СОЦИАЛЬНОГО
СТРАХОВАНИЯ**

Юрий Викторович Воронин,
заведующий Центром правового обеспечения
социально-экономических реформ Института
законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

Евгений Шлемович Гонтмахер,
профессор Национального исследовательского
университета «Высшая школа экономики»

Александр Львович Сафонов,
проректор Академии труда
и социальных отношений

ОБЯЗАТЕЛЬНОЕ СОЦИАЛЬНОЕ СТРАХОВАНИЕ: ПУТИ РЕФОРМИРОВАНИЯ

20 лет назад был принят Федеральный закон «Об основах обязательного социального страхования», который должен был иметь основополагающее значение для пенсионного обеспечения, защиты работника в случае безработицы и временной нетрудоспособности, функционирования системы здравоохранения. Если посчитать финансовые средства, которые аккумулируются и тратятся по этим и ряду других направлений обязательного социального страхования, то они будут сопоставимы с федеральным бюджетом. Так, в 2018 г. государственные внебюджетные фонды (Пенсионный, социального страхования и обязательного медицинского страхования) потратили почти 11 трлн руб., а федеральный бюджет — 16,7 трлн. Работодатели перечисляют в эти фонды 30% заработной платы тех, кто у них занят, кроме того, регионы вносят платежи за неработающее население в Федеральный фонд ОМС.

Но опирается ли функционирование такой объемной и затратной системы на страховые принципы? Можно привести не-

сколько признаков, которые позволяют дать отрицательный ответ на этот вопрос.

1. Устойчивость финансовой системы обязательного социального страхования должна базироваться на эквивалентности страхового обеспечения собранным взносам. Однако в реальной действительности и Пенсионный фонд, и Федеральный фонд обязательного медицинского страхования получают трансферты из федерального бюджета, без которых невозможно обеспечить предусмотренные расходы.
2. Введенная с 1 января 2015 г. так называемая балльная система исчисления пенсионных прав нивелирует размер выплачиваемых пенсий, отрывая их величину от фактического заработка, с которого уплачен взнос в Пенсионный фонд.
3. Продолжающаяся уже пять лет и предусмотренная еще по крайней мере на два года «заморозка» обязательных платежей в накопительную пенсионную систему, а также отмена индексации пенсий работающим пенсионерам грубо нарушают основополагающий страховой принцип стремления к эквивалентности индивидуальных взносов и индивидуальных выплат.
4. Отсутствует общедоказательный персонифицированный учет объема взносов в увязке с размером индивидуальных затрат в Фонде социального страхования и Федеральном фонде обязательного медицинского страхования.
5. Гражданин не имеет возможности внести собственные денежные средства в систему обязательного социального страхования на основе персонального договора между ним и всеми тремя внебюджетными государственными фондами.
6. Льготы по уплате взносов в систему обязательного социального страхования предоставляются работодателю по принципу вида деятельности (отраслевой принадлежности), а не на индивидуальной основе, с учетом улучшения полученных финансово-экономических показателей в результате применения такого рода стимулирования.
7. Ликвидирован институт обязательного страхования от безработицы, что лишило рынок труда важного и проверенного международным опытом института его регулирования.

Фактически российское обязательное социальное страхование институционально весьма напоминает еще один федеральный бюджет, отличаясь от него только чисто социальным характером расходов этой системы. Поэтому неудивительно, что в 2001–2010 гг. активно обсуждался вопрос о ликвидации внебюджетных фондов и поглощении их федеральным бюджетом. В качестве первого шага к этому страховые платежи были заменены на Единый социальный налог, несмотря на то что природа страхового взноса принципиально отличается от налога. Первый — это отложенная часть оплаты труда, которая возвращается работнику в виде пенсии, услуг «бесплатного» здравоохранения, пособий по временной нетрудоспособности и т.п. Второй, например НДФЛ, — это прямые отчисления в казну, где перечисления теряют целевой характер и могут быть использованы на любые государственные нужды.

В чем же главные нерешенные институциональные проблемы, которые не дают создать в России реально действующую систему обязательного социального страхования?

Начнем с несоответствия механизма сбора отчислений в систему государственных внебюджетных фондов реально существующим формам занятости и получения доходов от трудовой деятельности.

Сегодня система сбора социальных платежей в основном строится на нескольких предпосылках:

- работник имеет постоянный ежемесячный доход;
- у работника есть постоянный работодатель;
- основной формой дохода работника является заработная плата;
- гражданин трудоспособного возраста, не имеющий работы, объективно и на законных основаниях не участвует в формировании бюджетов социальных фондов.

Следствием такого «индустриального» подхода является невозможность для граждан, получающих доходы от трудовой деятельности в форме одномоментных «гонораров» за длительный период, самостоятельно «выкупить» годовой стаж в пенсионном и медицинском страховании. В связи с этим происходит сокращение доходной базы системы социального страхования по сезон-

ным работникам, творческим работникам, фрилансерам, работникам, занимающимся индивидуальной трудовой деятельностью без юридического оформления (за исключением стандартного гражданско-правового договора), получающим доходы в «конверте», но желающим формировать свои пенсионные права.

Граждане трудоспособного возраста, имеющие доходы иные, чем доходы от трудовой деятельности (доходы от материальных и нематериальных активов), формально могут не участвовать, но фактически уклоняются от участия в формировании страховых фондов. Имея источники дохода, они получают доступ к медицинским услугам наравне с детьми, инвалидами и пожилыми гражданами.

Системной проблемой является чрезмерное «огосударствление» системы владения и управления социальными страховыми фондами. В отличие от системы управления социальными фондами, принятой в экономически развитых странах и основанной на общественной (публичной) собственности, паритетной формы управления со стороны плательщиков страховых взносов, в Российской Федерации используется модель государственных фондов. Это означает, что при принятии непопулярных решений вся ответственность ложится исключительно на органы федеральной власти.

Кроме того, государственная модель позволяет неоправданно часто вносить изменения как в тарифную, так и в организационную политику, подчиняя их сиюминутным интересам, что делает систему социального страхования «непонятной» для граждан и является одним из стимулов для уклонения от участия в ней.

Еще один недостаток государственной модели — использование средств системы социального страхования на иные, не связанные с целевым характером, задачи.

Тарифная, организационная политика в европейских социальных системах строится на основе переговоров объединений работодателей и работников при посредничестве со стороны государства, в рамках которых размер тарифа определяется исходя из широкой гаммы социально-экономических факторов:

- интереса сохранения рабочих мест;
- динамики фонда оплаты труда;

- необходимости развития бизнеса и сохранения его конкурентных преимуществ в глобальной экономике;
- уровня демографической нагрузки;
- обеспечения права на достойную пенсию.

В результате переговоров формируется широкий социально-политический консенсус для проведения необходимых изменений в системе социального страхования и временной устойчивости таких изменений.

Важнейшей проблемой является форма собственности средств, аккумулирующихся во внебюджетных страховых фондах, — в настоящее время это федеральная собственность — и определяемое этим огосударствление управления средствами обязательного социального страхования. Сейчас эта обязанность возложена на Правительство РФ, несмотря на закрепленную законодательством паритетность участия представителей работников, работодателей и государства в органах управления данной системой.

Как видно, многое сводится к роли государства в обязательном социальном страховании. Она, с нашей точки зрения, должна быть принципиально изменена.

Необходимо уже в ближайшие годы сформировать нормативную базу для создания и функционирования, например с 2024 г., единого фонда социального страхования, предполагающую изменение формы собственности средств этого фонда с государственной на общественную (публичную). Не менее важно создать механизм управления фондом на основе равного по численности участия представителей работников, работодателей и федерального правительства. Руководитель этого фонда должен избираться его правлением, а не назначаться государством, как сейчас.

Еще один принципиальный вопрос — определение видов обязательного социального страхования, относящегося к компетенции фонда. Кроме уже привычных его видов — пенсионного, от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, по временной нетрудоспособности, беременности и родам, медицинского страхования, — необходимо возобновить страхование от безработицы, а также на случай необходимости постороннего долговременного ухода.

Необходимо перейти и к единому страховому платежу, покрывающему все виды рисков. Его совокупный размер должен устанавливаться на основе консенсуса представителей работников, работодателей и федерального правительства в органе управления единого фонда.

Считаем целесообразным сформировать персонифицированную систему управления социальными рисками, предполагающую перераспределение самим работником личного страхового взноса для увеличения уровня гарантий по одному или нескольким видам обязательного социального страхования и одновременного сокращения по другим видам страхового покрытия.

Кроме того, требуется дать право гражданам трудоспособного возраста самостоятельно осуществлять дополнительные платежи в систему социального страхования из собственных средств, «выкупать» страховой стаж за прошлый период по установленным тарифам (в случае отсутствия у человека необходимого стажа).

Что касается работодателей, то льготы по платежам на социальное страхование должны предоставляться им в персональном порядке в обмен на достижение ключевых показателей по созданию дополнительных рабочих мест, повышению уровня оплаты труда, легализации занятости и фонда оплаты труда.

Инфраструктура единого фонда социального страхования должна строиться на базе единого реестра застрахованных лиц. В нем, кроме персональной информации о человеке, месте его работы, размерах заработка и отчислениях из него, а также условиях труда, должен содержаться паспорт здоровья (информация о прохождении диспансеризации и специальных профосмотрах, включая сведения о противопоказаниях к работе во вредных и тяжелых условиях труда). Неотъемлемой частью этого реестра должна стать и информация об объеме произведенных выплат по видам страхования.

Цель назревшей реформы обязательного социального страхования — добиться финансовой сбалансированности системы при полном обеспечении покрытия страховых рисков социально значимыми выплатами.

В ближайшие годы в рамках подготовки к перечисленным выше институциональным преобразованиям необходимо решить

важнейшую задачу по расширению доходной части системы социального страхования.

Для решения этой задачи следует сформировать экономические условия для роста фонда оплаты труда как основного источника финансирования обязательств в системе социального страхования, что потребует реализации комплекса реформ, направленных на создание условий для эффективной занятости, преодоление неоправданной дифференциации доходов населения, вовлечение в трудовую деятельность лиц с ограниченными возможностями и лиц, занятых уходом за нетрудоспособными членами семьи.

В числе предлагаемых решений — сокращение численности занятых (за исключением сферы образования, здравоохранения) в государственном секторе. Нужно предложить лицам, проходящим службу в силовых органах власти, увеличить продолжительность выслуги лет, необходимой для получения государственной пенсии, и сократить основания для ее льготного исчисления в обмен на заключение трудового договора, гарантирующего занятость до достижения предельного возраста с сохранением занимаемых должностей до достижения предельного возраста пребывания на госслужбе. Это позволит сократить численность за счет ограничения приема новых работников и перераспределения последних в другие сектора экономики.

Кроме того, необходимо более активно переходить на использование мультикомплексов в системе социального страхования. Это предполагает создание системы «одного окна» для работы с гражданами, обращающимися для оформления прав на выплаты из системы обязательного социального страхования. В труднодоступных и удаленных местах такую роль могут выполнять отделения «Почты России».

Нужно создать условия для развития удаленных форм занятости. В целях вовлечения в эту программу сельского населения — использовать возможности компании «Почта России» по созданию пунктов доступа к интернет-связи для предоставления информации о товарах и услугах, а также внедрения электронного документооборота в сфере трудовых отношений.

Важна поддержка занятости лиц старших возрастов, включающая:

- право граждан, достигших предпенсионного и пенсионного возраста, на получение бесплатных государственных услуг по повышению квалификации и переквалификации (программа развития компьютерной грамотности, создание специальных образовательных программ среднего и высшего образования);
- право использования государственных сервисов поиска работы;
- право на участие в государственных программах поддержки по переезду к новому месту работы.

Требуется внести изменения в действующее законодательство, дающие право гражданам, которые получают доходы от трудовой и иной деятельности и не имеют стандартных условий найма (на основе трудового договора):

- самостоятельно вносить страховые платежи;
- самостоятельно определять место, сроки и размеры уплаты взносов в социальные страховые фонды на основе законодательно установленного размера минимального годового взноса.

Граждане должны также получить право «выкупа» (частично или полностью) страхового стажа для целей пенсионного обеспечения. «Выкуп» страхового стажа может либо быть осуществлен в последний год, предшествующий дню достижения возраста, дающего право на получение страховой пенсии, либо производиться авансовыми платежами в течение всего предпенсионного периода времени. Размер годового платежа для «выкупа» страхового стажа может определяться ежегодно постановлением Правительства РФ.

Однако исчисление размера пенсии таким категориям застрахованных лиц должно осуществляться без применения к ним солидарных механизмов перераспределения страховых взносов, заплаченных в пользу наемных работников, включая невыплату им к пенсии каких-либо фиксированных сумм из солидарных источников. Размер их пенсий должен определяться только двумя факторами: общей суммой перечисленных ими страховых взносов

в ПФР, которая должна быть не меньше суммы, гарантирующей выплату им пенсии в размере не ниже прожиточного минимума пенсионера в течение всего ожидаемого периода жизни на пенсии, и продолжительностью данного периода.

Для целей медицинского страхования или страхования от несчастного случая на производстве и профессионального заболевания граждане, получающие доходы в условиях, отличных от стандартных трудовых отношений, должны также иметь возможность приобретения полиса на годовой период или на несколько лет.

Таким образом, будут учтены реальный циклический характер и индивидуальные условия получения гражданами доходов от трудовой и иной деятельности.

В целях создания условий для обеспечения финансовой устойчивости системы социального страхования и прекращения практики перекрестного субсидирования страховых взносов работников одних секторов экономики за счет других необходимо отказаться от применения ограничений по взносооблагаемой базе. Для этого необходимо:

- вернуться к порядку взимания страховых взносов со всех выплат, связанных с фактическими трудовыми отношениями работодателя и работника (независимо от их формального статуса);
- ввести единую для всех отраслей и видов деятельности ставку уплаты страховых взносов;
- не допускать применения каких-либо регрессивных или прогрессивных шкал исчисления заработка в целях его взносообложения;
- применять правило взимания социальных страховых платежей с натуральных льгот, предоставляемых работникам (включая льготные путевки, услуги, оплачиваемые за счет средств работодателя, предоставленный транспорт для личных целей, за исключением средств, расходуемых по программам охраны труда).

Необходимо установить минимальную величину ежемесячного страхового взноса на основе следующего принципа: для целей социального страхования не имеет значения, какая заработная плата формально выплачивается работнику, но страховой взнос

должен быть не ниже фиксированного размера. Этот размер следует рассчитать таким образом, чтобы его уплата в течение минимального периода стажа, требуемого для приобретения права на страховую пенсию (с учетом права «выкупа» страхового стажа), фактически покрывала затраты пенсионной системы на выплату пенсии в минимальном размере.

Минимальный размер страхового взноса на медицинское страхование должен быть определен в процентном соотношении к МРОТ (в месячном или годовом выражении).

Требуется провести инвентаризацию и оптимизацию ранее введенных льгот по уплате страховых взносов для отдельных категорий плательщиков в целях оценки их эффективности. По итогам инвентаризации предлагается отказаться от льгот, которые не обеспечили создания дополнительных рабочих мест, повышения уровня оплаты труда и легализации занятости и фонда оплаты труда.

В дальнейшем необходимо перейти от системы секторальной поддержки развития производства и услуг за счет снижения размеров страховых взносов работодателей к системе точечного, адресного субсидирования. Для этого потребуется разработать нормативно-правовую базу, на основе которой предстоит:

- сформировать фонд бюджетного субсидирования социальных страховых платежей предприятий, нуждающихся в государственной поддержке;
- определить источники финансирования бюджета данного фонда (включая поступления из федерального и региональных бюджетов);
- определить условия предоставления субсидий в обмен на достижение ключевых показателей развития (включая обязательства по увеличению объемов производства продукции или оказания услуг, рост фонда оплаты труда, создание дополнительных высокоэффективных рабочих мест).

Решение о предоставлении субсидий и контроль за эффективностью их использования необходимо передать социальным партнерам.

Сокращение числа льгот, переход на точечный и целевой порядок использования субсидий по страховым платежам позволят

в среднесрочной перспективе повысить наполняемость социальных страховых внебюджетных фондов и тем самым снизить нагрузку на федеральный бюджет.

В среднесрочной перспективе потребуется осуществить изменение порядка формирования тарифа дополнительных страховых взносов, уплачиваемых с рабочих мест, где существуют вредные и тяжелые условия труда, дающие право на досрочное назначение пенсии по старости. Данный тариф должен быть рассчитан не искусственным образом, как сейчас, а исходя из суммы затрат на выплату этих пенсий. Возможно введение дифференцированного тарифа по степени вредности и тяжести условий труда (по аналогии с системой тарификации в обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний).

Нужно изменить порядок уплаты страховых взносов индивидуальными плательщиками. В настоящее время только индивидуальные предприниматели, адвокаты, нотариусы, частные детективы и приравненные к ним категории самозанятых лиц уплачивают за себя страховые взносы. И то по пониженным ставкам. А, например, лица свободных профессий (писатели, художники, композиторы, архитекторы и др.), которые также занимаются индивидуальной трудовой деятельностью, но творческой, не подлежат регистрации и не охвачены действием системы социального страхования. Необходимо устранить данный пробел и охватить социальным страхованием всех так называемых фрилансеров.

Однако их вхождение в эту систему должно быть добровольным. Пусть они сами решают, получать ли им в старости социальную или страховую пенсию. Тогда не будет претензий с их стороны, что их «обложили» неподъемными страховыми взносами, вынуждающими прекращать свою деятельность. Надо дать им возможность самим определять размер платежа, но взамен установить порядок, при котором страховая пенсия им будет устанавливаться в размере, эквивалентном перечисленным ими же взносам. Пенсионная система от такого решения ничего не потеряет, а только выиграет, поскольку в настоящее время эти лица платят в систему меньше, чем из нее получают (за счет выплаты им фиксированной суммы к пенсии).

Требуется изменить порядок предоставления медицинских полисов обязательного медицинского страхования гражданам трудоспособного возраста (18–55/60 лет). Во-первых, необходимо ввести два уровня медицинского обслуживания в рамках ОМС, покрывающих расходы на полный набор медицинских услуг и расходы на оказание экстренной медицинской помощи. Полный уровень распространить на граждан трудоспособного возраста, которые:

- имеют легальную занятость и за которых были уплачены взносы работодателем;
- находятся на учете в службе занятости как безработные;
- имеют степень утраты трудоспособности, не позволяющую заниматься трудовой деятельностью;
- осуществляют уход за членами семьи, не имеющими возможности самостоятельного ухода (инвалиды, пожилые, несовершеннолетние дети при отсутствии возможности воспользоваться детскими дошкольными учреждениями или по социально-медицинским показаниям);
- оплатили взносы в ФОМС самостоятельно или за которых был осуществлен платеж третьим лицом.

Неработающим гражданам трудоспособного возраста, которые не отнесены к первой группе, предоставляется страховой полис только на оказание бесплатных медицинских услуг экстренно-го порядка. Логика здесь такая: раз у тебя есть на что жить, значит, ты должен сам оплатить и медицинскую помощь. Иного эффективного средства борьбы с неформальной («теневой») занятостью не существует.

Такое решение гораздо более логичное и реализуемое, чем брать с неработающего населения соплатеж в ОМС. Во-первых, неработающее население очень разное — есть люди, не работающие по объективным причинам. Поэтому подходить ко всем с «одним мериллом» нельзя. Во-вторых, такой платеж невозможно будет взыскать, поскольку этих людей просто «не поймашь» (не учтешь), раз они не числятся работающими.

Начиная с 2015 г. произошла потеря связи пенсии с трудовым вкладом работника и утрачена понятная людям система сохранения пенсионных прав во времени. Причина — переход на новую

(балльную) пенсионную формулу. Согласно этой формуле, чем больше объем пенсионных прав, тем меньше стоимость балла, через который эти права переводятся в деньги.

Разработчики данной формулы декларировали борьбу с «тенью», а на деле получили обратный эффект. Из-за искусственного ограничения числа баллов людям невыгодно показывать работу по совместительству, т.е. свою реальную заработную плату. Работающим пенсионерам невыгодно работать легально, поскольку в силу этой же причины они лишились возможности производить полноценный ежегодный перерасчет своей пенсии.

В целях достижения эффективности пенсионной системы необходимо отказаться от балльной пенсионной формулы, заменив ее для наемных работников на стажево-заработковую пенсионную формулу. Такая формула понятна людям (более понятна, чем любая другая), справедлива (поскольку обеспечивает баланс интересов высоко- и низкооплачиваемых наемных работников за счет ограничения размеров пенсий максимальной суммой одним в целях подтягивания размеров пенсий до гарантированного минимума другим) и, главное, является реальной альтернативой непопулярному решению об увеличении пенсионного возраста.

Стажево-заработковую формулу (и в этом ее существенное преимущество перед всеми другими формулами) можно так «настроить», что полная пенсия будет выплачиваться при страховом стаже, который физически будет возможно выработать только одновременно с достижением более высокого, чем сейчас, пенсионного возраста.

Базой такого подхода должен стать новый показатель — средняя продолжительность трудовой деятельности граждан, который отражает реальную возможность рынка труда использовать труд лиц старших возрастов и их физические возможности. Использование указанного показателя прекратит дискуссии о необходимости и возможности повышения пенсионного возраста. Формула, рассчитываемая на основе средней продолжительности трудовой деятельности, сможет учитывать сложившиеся в Российской Федерации социально-экономические реалии и готовность/неготовность (физическую, профессиональную, моральную, социальную) граждан к более продолжительной трудовой деятельности.

Как уже отмечалось, для самозанятых работников должна быть введена эквивалентная формула «расчетного пенсионного капитала», основанная на подсчете размера пенсии исходя из общей суммы перечисленных таким лицом страховых взносов с применением актуарно рассчитанного ожидаемого периода выплаты ему этой пенсии.

Предлагаемая реформа обязательного социального страхования должна стать объектом открытой дискуссии с участием экспертов, политиков, широкого круга граждан, для того чтобы найти устраивающий все стороны компромисс. Только тогда можно приступить к реальным шагам, целью которых в конечном счете станет формирование институциональной основы для долгосрочного улучшения социального положения всех слоев российского общества.

Раздел 2

ПЕНСИОННЫЕ РЕФОРМЫ

Хайнц П. Рудольф¹,
ведущий экономист Всемирного банка
(Вашингтон)

ПЕНСИОННЫЕ ФОНДЫ С СИСТЕМОЙ АВТОПОДПИСКИ: УРОКИ ДЛЯ РАЗВИВАЮЩИХСЯ ЭКОНОМИК²

1. Введение

Добровольные пенсионные фонды с автоматической системой подписки (АСП), как ожидается, должны способствовать созданию пенсионных сбережений в дополнение к будущим пенсиям. АСП — это добровольные пенсионные схемы для работников, в рамках которых сотрудники автоматически регистрируются в пенсионных фондах, до тех пор пока не решат отказаться от участия в программе. АСП считается эффективным инструментом для увеличения охвата пенсионным обеспечением и улучшения «коэффициентов замещения» в будущем. В рамках данных систем поток пенсионных доходов, как предполагается, составит существенную часть среднего дохода, полученного до выхода на пенсию³. Однако АСП не нацелена на замену систем социального обеспечения, а должна лишь дополнить будущие пенсионные до-

¹ Хайнц П. Рудольф (hrudolph@worldbank.org) благодарит Фиону Стюарт и Джона Поллнера за предоставленные комментарии и предложения.

² Пер. с англ. М.А. Устиновой. Перевод осуществлен в рамках лицензии Creative Commons с изд.: *Rudolph H.P. Pension Funds with Automatic Enrollment Schemes: Lessons for Emerging Economies* (English). Policy Research Working Paper. No. WPS 8726. Washington, DC: World Bank Group, 2019. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/368081549376313709/Pension-Funds-with-Automatic-Enrollment-Schemes-Lessons-for-Emerging-Economies>. — *Примеч. ред.*

³ МОТ предлагает считать адекватным коэффициент замещения в размере не менее 40%.

ходы и, таким образом, помочь гражданам избежать резкого падения потребления после выхода на пенсию.

Однако программы с АСП не являются панацеей. Поскольку такие системы подразумевают наличие низких начальных ставок взносов, длительного переходного периода при внедрении, а также тщательное управление инвестиционным портфелем, АСП не является «идеальным решением» проблем охвата пенсиями и их адекватности. В условиях старения населения, наличия систем социального обеспечения, испытывающих большую нагрузку, и низких процентных ставок АСП может создавать дополнительный пенсионный доход в дополнение к другим пенсионным компонентам. Комплексные решения в странах с системами социального обеспечения обычно требуют параметрических изменений, включая увеличение пенсионного возраста, а также индексацию размеров пенсий и коэффициентов накопления пенсионных пособий в соответствии с устойчивостью бюджета.

После детально описанного опыта создания АСП в странах с англосаксонской системой права (Великобритания, США и Новая Зеландия) в настоящей статье рассматривается процесс внедрения АСП в некоторых странах с романо-германской правовой системой (Бразилия, Польша, Российская Федерация, Чили и Турция), а также в провинции Квебек в Канаде. В заключительной части статьи описаны уроки для стран с развивающейся экономикой⁴. Хотя в одних из этих стран (Бразилия, Чили, Польша, провинция Квебек и Турция) процесс создания АСП завершен, другие пока еще находятся в стадии принятия законопроекта, требующего дальнейшего одобрения законодательной властью (Российская Федерация). В статье рассмотрены случаи внедрения АСП, условия которых распространяются на всех работников (провинция Квебек, Польша, Российская Федерация и Турция), а также опыт стран, которые создавали АСП в отдельно взятых секторах экономики, — например, Чили (самозанятые) и Бразилии (государственные служащие федерального правительства).

⁴ Помимо прочего, Рудольф также подготовил анализ опыта США, Великобритании и Новой Зеландии (см. [Rudolph, 2016]).

В статье подчеркивается важность разумной государственной политики как в области дизайна АСП, так и в разработке вариантов участия в программе, предлагаемых гражданам по умолчанию. Например, профессиональные пенсионные планы в некоторых странах Северной Европы, где существует развитая культура пенсионных фондов, предлагают высокую степень свободы выбора вариантов инвестирования. В этих случаях системы АСП, как правило, в значительной степени зависят от эффективности руководства фондами, включая профессиональное управление и активное участие социальных партнеров⁵. Такие модели невозможно с легкостью воспроизвести в открытых пенсионных схемах в странах с романо-германской системой права при ограниченном участии социальных партнеров. Предоставление рынку права на выбор наилучших вариантов пенсионного обеспечения для сотрудников может в конечном счете негативно сказаться на правах наиболее уязвимых групп населения, включая бедных и людей с низкой финансовой грамотностью.

Надежная государственная политика, основанная на ясных возможностях выбора участия в системе по умолчанию, может предоставить альтернативную модель, которая также обеспечит защиту для будущих пенсионеров. Для того чтобы компенсировать неучастие социальных партнеров, необходимо разработать такую государственную политику, которая отвечает на каждый из вопросов, возникающих при внедрении добровольной пенсионной системы:

- Должны ли граждане платить взносы в систему или нет?
- Какой должна быть отраслевая организация системы пенсионных фондов, для того чтобы лучше всего отвечать потребностям будущих пенсионеров?
- Кто должен управлять пенсионным счетом физических лиц?
- Каким должен быть по умолчанию инвестиционный портфель для физических лиц?
- Как выплачивать пенсионные пособия после выхода на пенсию?

⁵ Социальные партнеры — это группы, которые сотрудничают в рамках рабочих отношений для достижения общей цели и включают работодателей, работников, профсоюзы и правительство.

Поскольку АСП берет на себя патерналистскую роль в предоставлении услуг по накоплению пенсий, политика пенсионных фондов должна быть хорошо скоординирована и призвана обеспечивать решения по каждому вопросу. В то время как в традиционных пенсионных схемах государственная политика предполагает, что рынок предоставит такие решения, подход АСП приносит дополнительную степень патернализма, направляя вкладчиков к оптимальным решениям. Поскольку на карту поставлено доверие к государственной политике, ожидание, что «невидимая рука рынка» выберет экономически эффективные решения, не всегда становится лучшей альтернативой. Повторение традиционной структуры обязательных накопительных систем (второй компонент) может быть неоптимальным для схем АСП. В рамках системы АСП можно выстраивать эффективные рыночные структуры, которые в состоянии решить некоторые проблемы обязательного пенсионного финансирования, включая высокий размер взносов, неэффективное распределение портфеля и нерациональную конкуренцию.

Эффективность дизайна системы АСП должна сопровождаться соответствующими образовательными и информационными кампаниями. Достижение низкого уровня отказа от участия в системе крайне важно для формирования прочной базы пенсионных фондов. В силу поведенческих факторов создание динамики высокого участия требует постепенного развития, поэтому ожидается, что начальные ставки взносов для АСП будут низкими. Хотя в системе могут быть растущие ставки взносов, важно предложить эффективную платформу для вкладчиков с точки зрения как услуг, так и инвестиций. Такая платформа должна поддерживаться образовательными и информационными кампаниями, которые ориентированы на потребности различных слоев населения.

Данная статья организована следующим образом. В разделе 2 представлен обзор вызовов, с которыми сталкиваются пенсионные системы в Латинской Америке, Центральной и Восточной Европе. В разделе 3 проанализирован опыт функционирования АСП в Турции, Польше, Российской Федерации, провинции Квебек (Канада), Чили и Бразилии и представлены краткие выводы по каждой стране. Последний раздел содержит общие рекомендации для стран с развивающейся экономикой.

2. Вызовы для пенсионных систем в Латинской Америке, Центральной и Восточной Европе

Старение населения — это серьезная угроза в виде финансовой нестабильности для большинства стран Центральной и Восточной Европы. Сочетание увеличения ожидаемой продолжительности жизни, постоянного низкого уровня рождаемости и значительной миграции населения на Запад повлияло на фискальную уязвимость большинства стран Центральной Европы. Как отмечают специалисты [Schwarz et al., 2014], графическое изображение возрастной структуры населения трансформировалось из традиционной формы пирамиды в столбец. В некоторых странах с особенно низким уровнем рождаемости и эмиграции оно стало напоминать перевернутую пирамиду. Старение населения будет оказывать значительное давление на бюджетную систему, как показано на рис. 1.

Хотя в Латинской Америке население моложе, оно также стремительно стареет впервые за всю историю. Как показано на рис. 2, в ближайшие десятилетия Латинская Америка пострадает от ускоренного старения населения. Например, в то время как

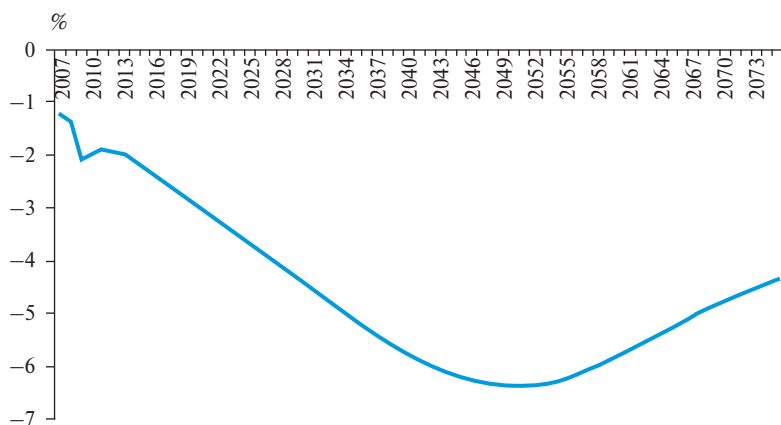


Рис. 1. Прогнозируемый пенсионный дефицит в средней центральноевропейской экономике (2007–2077)

Источник: [Schwarz et al., 2014].

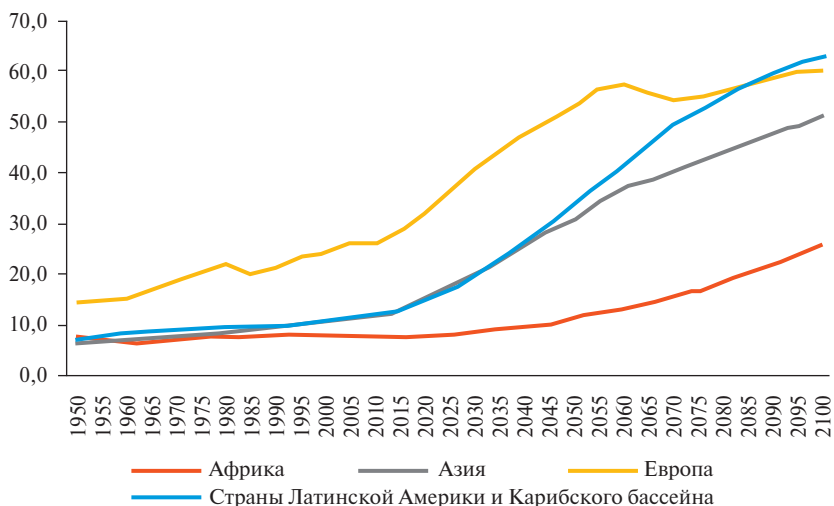


Рис. 2. Коэффициенты демографической нагрузки (отношение населения в возрасте 65+ к населению 20–64 лет)

Источник: WHO.

Франции потребовалось более 100 лет, для того чтобы население в возрасте 60+ составило от 10 до 20% населения, Бразилии на это потребуется всего 25 лет (2010–2035 гг.). Эти демографические сдвиги в сочетании со скромным глобальным ростом после финансового кризиса ускорили необходимость пенсионной реформы. Однако уже проведенные в Латинской Америке пенсионные реформы показывают, что нынешние системы, скорее всего, будут изо всех сил пытаться приспособиться к требуемым темпам старения. Более того, существующие пенсионные системы, даже с реформированными параметрами и повышенной эффективностью, в будущем могут стать неадекватными для структурно различающихся групп пожилых⁶.

Повышение роли накопительных систем (второй компонент) может быть достигнуто только за счет дополнительного увеличения ставок страховых взносов, но не благодаря замене на низкие взносы в системе социального обеспечения. Поскольку транзак-

⁶ См. [De la Torre, Rudolph, 2018].

сионные издержки накопительных систем в основном финансировались за счет долга в большинстве стран ЦВЕ, возможность увеличения ставок страховых взносов в накопительной системе за счет сокращения взносов в солидарную систему является ограниченной [Schwarz et al., 2014; Bielawska, Chłoj-Domińczak, Stańko, 2015]. В Латинской Америке с ее более узким охватом населения пенсионной системой увеличение ставок обязательных страховых взносов может способствовать переходу большого количества людей в неформальный сектор.

Резкое увеличение страховых взносов работодателей будет непростой задачей. Поскольку политически сложно увеличивать вклад работодателей в пенсионную систему, что, в свою очередь, влияет на конкурентоспособность экономики по сравнению с остальным миром, большинство стран ЦВЕ обладают ограниченным пространством для такого маневра. Тем не менее повышение ставок взносов может составить от 1 до 3%, правда, этого недостаточно для обеспечения адекватного уровня коэффициента замещения. Следовательно, большая часть увеличенных страховых взносов должна поступать от работников.

Схемы добровольного финансирования предоставляют хорошую возможность, но они должны иметь достаточный охват. И хотя правильная настройка параметров системы АСП по умолчанию может помочь привлечь участников, поддержка участия в системе до выхода на пенсию требует убедительной коммуникационной стратегии.

3. Опыт стран по внедрению АСП

В этом разделе анализируется недавний опыт Турции, Польши, Российской Федерации, провинции Квебек (Канада), Чили и Бразилии, а также приводятся конкретные рекомендации по каждой стране.

а. Турция

Основные характеристики (система BES)

Турция имеет одну из самых щедрых систем социального обеспечения среди стран ОЭСР. Несмотря на относительно мо-

лодное население, пенсионные расходы достигали более 7,2% ВВП в 2013–2015 гг. и, вероятно, будут расти в будущем⁷. Более половины финансирования поступает из государственного бюджета. Такой дефицит пенсионной системы появился даже несмотря на 20-процентный страховой взнос в социальное обеспечение (для пенсионных целей), из которых 11 и 9% поступают от работодателя и работника соответственно. Кроме того, сбережения домохозяйств в процентах от располагаемого дохода относительно невелики и составили всего 6% в 2016 г.

Введение системы АСП не было предложено в качестве замены параметрических реформ. Хотя существует широкий консенсус в отношении того, что решение проблемы растущих пенсионных расходов потребует параметрической реформы системы социального страхования, правительство определило приоритеты в других областях. Однако, учитывая, что в любом сценарии пенсионной реформы необходим сберегательный компонент, в 2016 г. правительство предложило создать систему добровольного накопительного пенсионного обеспечения для работников с функциями автоматического зачисления. Создание АСП позволило бы сотрудникам диверсифицировать свой источник пенсионного дохода. Важно отметить, что в Турции действует система романо-германского права, которая разработана на основе Швейцарского гражданского кодекса.

АСП была реализована в сложной политической ситуации. Через месяц после попытки государственного переворота 25 августа 2016 г. в Турции был принят закон, который регулирует АСП для работников (BES). Закон требует, чтобы работодатели регистрировали всех работников в возрасте до 45 лет в рамках частных пенсионных планов, но у работников есть возможность отказаться. Положения вступили в силу 1 января 2017 г., но согласно датам, приведенным в табл. 1, закон предусматривает более длительный переход для компаний с меньшим числом сотрудников. На момент завершения реализации закона (январь 2019 г.) все компании, в которых работает более пяти человек, должны предложить своим сотрудникам добровольный пенсионный план.

⁷ См. [OECD, 2017].

Таблица 1. Турция: календарь внедрения схемы автоматической регистрации

Количество работников в компании	Начало действия закона
1000+	Январь 2017
250–999	Апрель 2017
100–249	Июль 2017
50–99	Январь 2018
10–49	Июль 2018
5–9	Январь 2019

Источник: Ministry of Finance and Treasury (Turkey).

Хотя работодатели обязаны регистрировать своих работников, последние имеют право отказаться от договора в течение двух месяцев после того, как им сообщили, что они участвуют в частном пенсионном плане. Система была разработана только с учетом страховых взносов от работников и правительства. Вариант участия по умолчанию — это 3-процентная ставка страховых взносов работников, при этом 25% взноса сотрудника финансируется правительством⁸. Регулярная уплата страховых взносов является ответственностью работодателей⁹. Работодатели, хотя и выбирают управляющие компании пенсионного фонда, не обязаны вносить страховой взнос в пенсионную систему. Кроме того, правительство также предлагает приветственный бонус в размере 1000 турецких лир для тех, кто решит остаться в плане BES¹⁰.

Система предоставляет возможность досрочного вывода средств. Согласно закону работники, которые зачислены в частный пенсионный план, будут иметь право на получение пенсии в возрасте 56 лет, если они находятся в системе не менее 10 лет. При этом физические лица могут снимать свои деньги, включая

⁸ Работники имеют право вносить больший страховой взнос в эту программу пенсионного фонда.

⁹ Закон также устанавливает штраф в размере 100 турецких лир за каждое нарушение работодателем своих обязательств.

¹⁰ 1000 турецких лир эквивалентна 170 долл. США (по данным на 24 августа 2018 г.).

соответствующие государственные средства софинансирования, при условии что деньги остаются в системе не менее 10 лет, независимо от возраста вкладчика.

Новая АСП действует в рамках существующей инфраструктуры управления пенсионными фондами. Финансовая структура для обеспечения пенсионной системы была основана на имеющейся добровольной пенсионной схеме (первоначально на условиях добровольного участия), работу которой обеспечивают примерно 19 поставщиков. Существующая отрасль, основанная на открытых управляющих компаниях пенсионных фондов, сосредоточена в основном на услугах по управлению пенсионными фондами высокого уровня и взимала в среднем высокие сборы за услуги. К моменту реформы и после нескольких сокращений общие сборы доходили до 1,7% от активов, находящихся под управлением¹¹. На этом фоне в законе был установлен предел взимания сборов в размере 0,85% от активов, находящихся под управлением, для компаний, участвующих в схеме автоматической регистрации. Что касается инвестиций, система предлагает ограниченный набор из пяти различных вариантов инвестирования.

Система включает в себя некоторое дорогостоящее дублирование услуг, например через Taksabank, который выполняет функции менеджера по работе с клиентами и предлагает пенсионный счет, связанный с национальной идентификационной картой. С одной стороны, это является достоинством системы, но с другой — просто повторяет другие операции, осуществляемые компаниями по управлению пенсионными фондами.

Предварительные результаты реформы и комментарии

Внедрение системы привело к высоким показателям отказа от участия в АСП. По сравнению с опытом США, Великобритании и Новой Зеландии показатели отказа в Турции были очень высокими. Согласно неофициальной информации, по состоянию на февраль 2018 г. почти 61% работников воспользовались своим

¹¹ Будучи достаточно высоким сбором, 1,7% в 2016 г. сравнимы с 2,5% комиссии за управление в 2013 г.

правом отказаться от участия¹². Эти цифры совпадают с более старыми официальными данными, которые учитывают аналогичные показатели отказа. По состоянию на август 2017 г. доля отказов для работников из частного и государственного сектора составляла 60 и 45% соответственно¹³.

В то время как в общественной дискуссии по поводу высоких показателей отказа от участия шла речь об отсутствии вклада со стороны работодателей, следует учитывать и иные причины, в том числе: недостаток времени для принятия необходимых нормативных правовых актов; отсутствие мотивации к дополнительным сбережениям при наличии высоких коэффициентов замещения, предлагаемых в системе социального страхования; нехватку времени для подготовки целевых образовательных и информационных кампаний о программе.

Жесткий график реализации реформы также повлиял на возможность ключевых ведомств должным образом объяснить населению ее основные цели. Промежуток между вступлением закона в силу и временем, когда первая группа компаний должна была зарегистрировать своих сотрудников в системе, был недостаточным (только пять месяцев) для подготовки нормативных актов, создания надзорной структуры и подготовки участников к условному согласию с тем, чтобы остаться в системе¹⁴. Все это происходило в контексте попытки государственного переворота, которая повлияла на работу ряда правительственных учреждений. Информационные кампании почти не проводились и не могли транслировать основные постулаты реформы различным группам населения.

Несмотря на щедрость, система социального страхования нуждается в параметрических реформах. При самом низком пенсионном возрасте среди стран ОЭСР пенсионная система Турции

¹² См.: Turkey: Proposed Amendments to Automatic Enrolment in Private Pension Plans System. URL: <http://www.mondaq.com/turkey/x/687354/retirement+super+annuation+plans+pensions+schemes/Proposed+amendments+to+automatic+enrolment+in+private+pension+plans+system>.

¹³ См.: <<http://www.kariyer.net/ik-blog/bireysel-emeklilik-zorunlu-hale-migeliyor/>>.

¹⁴ Согласно [Rinaldi, 2010], жесткие графики реализации, помимо других факторов, также повлияли на высокие показатели отказа в Италии.

предлагает коэффициент замещения, который на 17 базисных пунктов выше среднего показателя замещения для среднего заработка среди стран ОЭСР (рис. 3). Другими словами, при наличии достаточно щедрой солидарной системы первого уровня не совсем очевидно, что люди захотят использовать часть своего дохода для пенсионных накоплений в тот момент, когда они чувствуют, что их будущий пенсионный доход является адекватным и безопасным. Отсутствие устойчивости системы социального обеспечения, скорее всего, было не совсем понятным для тех, кто отказался от участия в BES.

Борьба с негативным отношением к АСП может быть тяжелой. Правительство готовит некоторые поправки к закону, чтобы решить вопрос с высокими показателями отказа, включая увеличение соответствующей доли софинансирования от правительства (с 25 до 30%) и продление времени для отказа (с двух до шести месяцев). Однако в парламенте уже появились группы, выступающие против внедрения АСП, которые заняли сильные позиции.

Уроки для других стран

Необходимо уделить достаточное количество времени разработке эффективных платформ предоставления услуг по управлению пенсионным фондом в промежутке между принятием закона и внедрением системы. Короткие сроки реализации стали серьезным препятствием для разработки более эффективных структур, направленных на снижение затрат и обеспечение оптимального распределения активов. Существующие учреждения, которые предлагали добровольно финансируемые схемы, были выбраны в качестве управляющих фондов для новой схемы АСП. Несмотря на значительное снижение платы за услуги со 170 до 85 базисных пунктов от активов, находящихся под управлением, по международным стандартам эта цифра по-прежнему высока. Как указывает МВФ [IMF, 2017], отсутствует возможность сделать систему более эффективной посредством отделения функций управления счетом от функций управления портфелем. Эта разделенная модель могла бы более результативно использовать экономию от масштаба.

АСП следует предлагать только для пенсионных целей. Возможность снятия средств, включая софинансирование, через

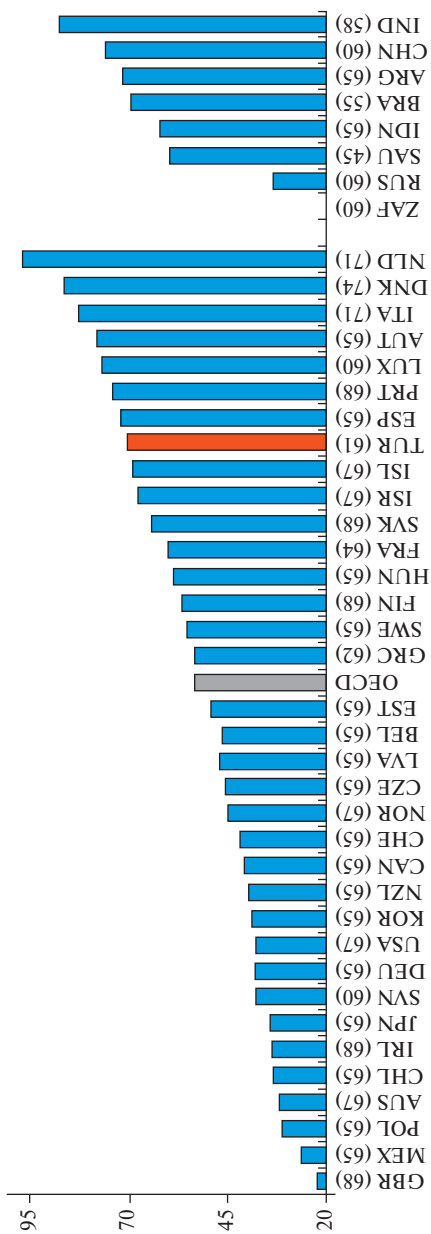


Рис. 3. Валовые коэффициенты замещения пенсий в странах ОЭСР

Источник: [OECD, 2017].

10 лет станет существенным недостатком турецкой АСП, поскольку физические лица, скорее всего, оставят лишь небольшую часть пенсионных доходов. Возможность досрочного снятия средств, как правило, используется отдельными гражданами. Следовательно, весьма вероятно, что граждане будут применять систему как способ среднесрочной экономии, используя налоговые преимущества и соответствующие взносы от правительства [Beshears et al., 2018]. А на будущих пенсионных доходах она скажется незначительно. Возможность досрочного снятия не помогает в обеспечении сглаживания потребления. Это приводит к неправильному распределению денег налогоплательщиков, поскольку соответствующие взносы на софинансирование от государства могут быть использованы гражданами не для получения пенсионного дохода, а, например, для замены автомобиля каждые десять лет.

Нет ничего лучше, чем произвести хорошее первое впечатление. В ответ на высокие показатели отказа от участия правительство Турции в последние несколько месяцев пыталось принять нормативные акты для изменения этой тенденции. Несмотря на то что еще можно вернуть обратно некоторых участников, это будет дорогостоящим мероприятием и займет определенное время. Дорогостоящим, поскольку потребует более сложных образовательных и информационных кампаний и может даже включать (автор надеется, что этого не будет) поддержку со стороны отдела продаж.

Следовательно, выделение достаточного времени для подготовки нормативных актов, создания надзорной структуры и подготовки надлежащих образовательных и информационных кампаний может помочь обеспечить низкие показатели отказа от участия в АСП в будущем.

б. Польша

Польша была в числе первых пользователей обязательных накопительных схем. В 1999 г. она стала одной из первых стран Европы, разработавших обязательную накопительную пенсионную схему. Проект системы соответствовал открытой пенсионной схеме, аналогичной той, что была внедрена в Чили в 1981 г. Она подразумевала наличие специализированных учреждений, кото-

рые предлагают услуги работникам по управлению пенсионными фондами. Эти учреждения конкурируют за клиентов, и работникам разрешается со временем переводить средства между управляющими пенсионными фондами.

Схема обязательного пенсионного страхования создала переходный дефицит, который в основном финансировался за счет долга. Реформа 1999 г. отделила от системы социального обеспечения ставку взноса в размере 19,52%, распределенных (12,22 и 7,3%) между Агентством социального обеспечения (ZUS) и индивидуальными счетами соответственно. По мере того как взносы начали направляться на индивидуальные счета, дефицит социального страхования увеличился, и последующие правительства финансировали этот дефицит переходного периода в основном за счет государственного долга (см. [Bielawska, Chłoń-Domińczak, Stańko, 2015; Schwarz et al., 2014]).

Уровни государственного долга, достигнутые после перехода на новую систему, привели к началу свертывания обязательной накопительной схемы. После финансового кризиса правительство увидело, что уровень государственного долга близок к верхнему пределу (55% ВВП). Поэтому в 2013 г. оно решило обменять весь государственный долг Польши в пенсионных портфелях пенсионных фондов в рамках накопительной схемы для неявного учета в системе социального страхования. Этот обмен позволил правительству сократить свой долг примерно на 17 п.п. от ВВП и таким образом смягчить фискальные ограничения для экспансии финансовой политики. Впоследствии суд заявил, что второй компонент пенсионной системы — это просто способ создания резервов для системы социального обеспечения, что полностью изменило логику, которую использует отрасль для предложения услуг по управлению пенсионными фондами. Идея индивидуальных счетов в рамках накопительной системы стала бессмысленной. Ставки взносов в накопительную систему были еще больше снижены, и было сделано несколько попыток полностью демонтировать второй компонент системы.

Ожидание снижения коэффициентов замещения помогло достичь консенсуса в отношении необходимости накопления пенсионных сбережений. Однако перспектива постепенного сниже-

ния коэффициентов замещения, как показано на рис. 4, требует разработки государственной политики, которая в будущем сможет повысить пенсионные доходы, но при ограниченной финансовой поддержке. При наличии системы социального страхования, основанной на условно установленных взносах, ожидается, что коэффициент замещения для женщин к 2040 г. снизится с почти 45% до уровня ниже 25%.

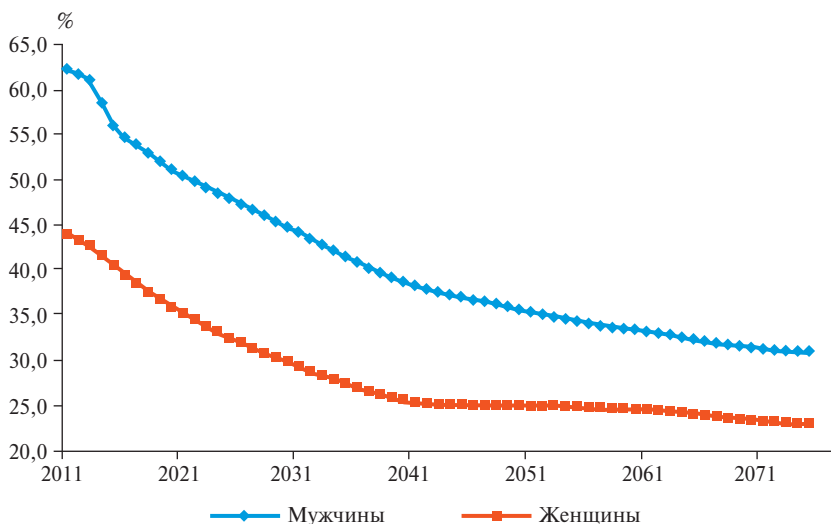


Рис. 4. Польша: прогнозируемый коэффициент замещения, % от средней зарплаты¹⁵

Источник: [World Bank, 2012].

Основные характеристики (РПК)

В ноябре 2018 г. правительство приняло закон, который регламентирует систему АСП для всех работников, или Основной план для работников (Pracownicze Plany Kapitałowe — РПК). Закон описывает страховые взносы от работодателей, работников и правительства. С точки зрения налогообложения взносы облагаются налогом, а начисленные проценты и изъятия средств не облагаются

¹⁵ Расчеты после корректировки страховых взносов в 2011 г.

ся налогом (ТЕЕ). Данная мера соответствует наилучшей практике для того, чтобы избежать искажений при принятии решений о сбережениях. Работодатели обязаны регистрировать всех сотрудников в возрасте до 55 лет, но пожилые сотрудники могут самостоятельно принять решение о регистрации. Система применяется ко всем компаниям (начиная с одного сотрудника), но предусмотрен постепенный процесс ее внедрения в зависимости от количества сотрудников в компании, как показано в табл. 2.

Таблица 2. Польша: график внедрения добровольной системы с автоподпиской*

Количество сотрудников	Дата внедрения
250+	Июль 2019
50–249	Январь 2020
20–49	Июль 2020
Другие (включая госсектор)	Январь 2021

* График предполагает шестимесячную задержку во внедрении по сравнению с изначальным законопроектом и отражает последние изменения, которые должны вступить в силу после принятия закона.

АСП включает взносы от работодателей, работников и правительства. Закон требует, чтобы работодатели регистрировали в РРК подходящих работников с базовой ставкой взноса в размере 1,5% от их заработной платы (которая может быть увеличена до 2,5%). Хотя сотрудники могут принять решение об отказе от участия в системе, они автоматически регистрируются в ней со ставкой взноса в размере 2% от заработной платы¹⁶. Сотрудники вправе также увеличить свою ставку взноса еще на 2 п.п. Государство может предоставить каждому участнику приветственный пакет в размере 250 злотых (на 2019 и 2020 гг.) из Фонда труда и ежегодный взнос в размере 240 злотых. Ежегодный взнос правительства может быть изменен путем регулирования.

¹⁶ Взнос от имени работника может быть меньше 2% (но не ниже 0,5%). Это условие действует для тех работников, доход которых ниже, чем эквивалент 1,2 минимальной месячной заработной платы.

РПК использует инфраструктуру накопительной системы. Система пенсионных фондов для АСП будет управляться пересмотренной версией управляющих компаний пенсионных фондов, которые управляют накопительной системой; кроме того, правительство рассматривает и других посредников, включая компании по страхованию жизни.

Вместо платформы для сбора взносов, которая используется в системе социального обеспечения и накопительной системе, посредники могут пользоваться параллельными каналами. Посредникам будет разрешено взимать до 50 базисных пунктов от активов под управлением и 10 базисных пунктов в качестве вознаграждения за успех в управлении активами, при условии что они превышают определенные показатели нормы прибыли. Польский фонд развития (PFR) — это государственное учреждение, которое будет действовать в качестве поставщика по умолчанию, если отдельные компании не регистрируют своих сотрудников. Кроме того, PFR будет выступать в качестве менеджера по работе с клиентами в общей схеме РПК.

Пенсионные фонды обязаны предлагать базовый инвестиционный портфель. Что касается инвестиций, то посредники в качестве вариантов по умолчанию должны предлагать фонды заданной даты¹⁷. В законопроекте предлагается стандартный портфель фондов заданной даты для всей отрасли. За исключением ограничений на инвестиции за границу (30% от активов под управлением), в законе о РПК нет других инвестиционных ограничений.

Фаза выплат не обеспечивает покрытие от риска долголетия. Что касается фазы выплат, то в возрасте 60 лет физические лица смогут снять до 25% сбережений одним платежом, а остальные будут выплачиваться 120 ежемесячными платежами. Аннуитеты не будут обязательными. При том что деньги разрешается сни-

¹⁷ Фонд заданной даты (target date fund) — это тип фонда жизненного цикла, который призван оптимизировать размер пенсии к моменту выхода на пенсию путем изменения пенсионных портфелей в ходе старения когорт населения. Фонды заданной даты обычно называются по дате выхода на пенсию определенной когорты — например, Фонд-2040 создан для когорт, которые выйдут на пенсию между 2036 и 2045 гг.

мать только после выхода на пенсию, в исключительных обстоятельствах (болезнь, подтвержденная документально) физическим лицам будет разрешено снимать деньги из пенсионного фонда. Законом предусмотрен срок внедрения системы — семь месяцев с момента его утверждения.

Предварительные уроки

Время проведения реформы АСП имеет большое значение. Недавно принятый закон о РПК является своевременным и учитывает спрос на более достойные пенсии, который, вероятно, появится в ближайшие десятилетия. Не только демографические проблемы в Польше говорят о сходстве с другими странами региона, но и способность систем социального обеспечения предлагать адекватные пенсии. Поколение, которому в настоящее время за 40, сможет получить при выходе на пенсию пособия с лучшим коэффициентом замещения. Это также актуально с точки зрения экономического цикла, поскольку польская экономика близка к состоянию полной занятости, для которой характерны сильный рост заработной платы и, следовательно, готовность работодателей перечислять дополнительные взносы. Введение АСП особенно актуально для тех стран, которые после финансовых кризисов сократили роль накопительной пенсии.

Портфели жизненного цикла являются подходящим вариантом по умолчанию для инвестиций, особенно если решено использовать общий эталонный портфель. Базовая инвестиционная стратегия, основанная на фондах жизненного цикла, также помогает направить людей на правильный путь. Возможность использования общего эталонного портфеля является сильной стороной РПК. Важно привлечь вкладчиков к применению инвестиционных стратегий, которые оптимальны с точки зрения ожидаемой пенсии. Поскольку в будущем лимит инвестиций за рубежом может стать обязательным ограничением.

Существует потенциал для вовлечения государственного учреждения в управление активами, но его роль должна быть надлежащим образом определена. Наличие государственного финансового учреждения (PFR в Польше) в качестве поставщика по умолчанию — идея, заслуживающая дальнейшего изучения, осо-

бенно если организация собирается повысить стоимость по сравнению с частной компанией по управлению активами. В случае с Польшей у PFR есть мандат на развитие внутреннего рынка капитала. Вовлечение правительственных учреждений в управление пенсионными фондами, хотя и довольно успешно в случае Великобритании (Nest), обычно требует высоких стандартов управления и способности действовать по принципу «вытянутой руки»¹⁸. Это позволяет избежать конфликта интересов при реализации правительством других стоящих перед ним целей. Задача заключается в том, чтобы оправдать присутствие государственного финансового института возможностью устранения провалов рынка. Кроме того, важно обеспечить применение к государственному финансовому учреждению тех же правил и надзора, что и к остальным поставщикам услуг пенсионных фондов.

Необходимо помнить о времени проведения реформы. У польского правительства есть семимесячный срок для реализации реформы после принятия закона. Это относительно короткий срок, который вряд ли окажется достаточным для принятия нормативных актов, лицензирования учреждений и подготовки информационных и образовательных кампаний. При таком периоде между принятием закона и регистрацией компаний сокращается время для рассмотрения институциональных изменений, которые могут повысить эффективность системы. Так как в случае Польши сборы будут ограничены, ожидается, что значительные затраты ресурсов на маркетинговые кампании привлекут компании-работодателей к сотрудничеству с пенсионными фондами. В отличие от образовательных и информационных кампаний, нацеленных на привлечение внимания людей к проблемам, связанным с их будущими пенсиями, мероприятия, организованные отраслью, скорее всего, будут направлены на подписание контрактов с более крупными компаниями. Все это составляет операционные риски для

¹⁸ Принцип вытянутой руки — это условие, при котором стороны сделки являются независимыми и находятся на равных. Концепция сделки на расстоянии вытянутой руки гарантирует, что обе стороны в сделке действуют в рамках своих интересов и не подвергаются взаимному давлению или принуждению.

быстрой реализации новой пенсионной схемы. Короткие сроки для проведения реформ являются общим фактором в странах, в которых АСП привели к высоким показателям отказа, в том числе в Турции и Италии.

Дискуссия об использовании платформы системы социального обеспечения для сбора страховых взносов представляется интересной с точки зрения государственной политики. Что касается каналов сбора, польское правительство предпочло держаться подальше от платформы, которая собирает взносы для накопительной системы, управляемой системой социального обеспечения (ZUS). Создание параллельной структуры для сбора взносов и выплаты пособий могло потребовать больших затрат, однако правительство утверждало, что разделение необходимо, чтобы защитить РПК от ситуации, когда деньги на счетах могут оказаться в системе социального обеспечения (как это было с накопительной системой). Однако создание параллельной системы сбора взносов не способствует эффективности. Другие страны в аналогичных ситуациях могут рассмотреть такие варианты, как превращение ИТ-системы для сектора социального обеспечения в отдельную компанию, которая оказывает услуги и предлагает ИТ-решения государственным и частным компаниям. Такая новая компания будет конкурировать с частными на ИТ-платформах за накопительные пенсионные системы.

в. Российская Федерация

В Российской Федерации существует многоуровневая пенсионная система. Она включает три элемента: обязательное пенсионное страхование, обязательную накопительную систему (второй уровень) и добровольную накопительную пенсионную систему (третий уровень). Обязательное пенсионное страхование работает в рамках системы начисления баллов, а накопительная система охватывает примерно 40% работников. Из-за старения населения и влияния этого фактора на пенсионные выплаты правительство с 2015 г. заморозило страховые взносы в накопительную систему, и эти ресурсы были переданы для финансирования дефицита солидарной системы. Хотя теоретически второй уро-

вень пенсионной системы все еще существует, на практике перечисление взносов в систему вряд ли возобновится в ближайшем будущем.

В октябре 2018 г. правительство провело значительную параметрическую реформу, которая помогает сбалансировать растущий дефицит системы пенсионного страхования. В рамках реформы был увеличен пенсионный возраст с 55 до 60 лет для женщин и с 60 до 65 — для мужчин. Это увеличение пенсионного возраста является значительным, учитывая, что ожидаемая продолжительность жизни в возрасте 65 лет в Российской Федерации (17,61 и 13,08 года для женщин и мужчин соответственно) ниже, чем в среднем в странах ОЭСР (21,28 и 18,17 года для женщин и мужчин соответственно)¹⁹. Параллельно правительство анализирует возможность создания АСП. Кроме того, оно изучает предложения по созданию добровольной пенсионной схемы с функциями автоматической регистрации. Считается, что эта реформа поможет дополнить уменьшающиеся пенсии системы обязательного пенсионного страхования, которые должны выплачиваться Пенсионным фондом Российской Федерации в будущем.

Проект ИПК

Проект АСП, в основном финансируемой сотрудниками, включает автоматическое повышение ставок страховых взносов на протяжении нескольких лет. В 2017 г. Министерство финансов РФ и Центральный банк РФ представили концепцию добровольной пенсионной схемы с автоматической регистрацией и автоматическими функциями повышения взносов, которую назвали Индивидуальный пенсионный капитал (ИПК). Ставки взносов работников увеличатся с 0 до 6% в течение шести лет, но граждане могут зафиксировать их на любом уровне. Правительство обеспечит соответствующий взнос, при этом система не предусматривает никаких обязательных взносов от работодателей. Физические лица будут иметь возможность отказаться от участия в системе ИПК в любое время.

¹⁹ См. [OECD, 2017].

В рамках ИПК будет создан центральный администратор, который назначается Банком России и будет выполнять функции управления учетной записью, включая:

- а) распределение новых вкладчиков среди управляющих компаний пенсионных фондов (существующие счета останутся в их пенсионном фонде);
- б) связь с работодателями по поводу ставок страховых взносов для сотрудников;
- в) сбор страховых взносов;
- г) услуги для работодателей и работников;
- д) учет индивидуальных счетов.

ИПК предусматривает фазу выплат, которая защищает людей от риска долголетия, и предлагает некоторые механизмы обеспечения ликвидности. Физические лица могут снимать средства только после достижения пенсионного возраста, но в случаях тяжелого заболевания гражданам будет разрешено снимать их без уплаты каких-либо налогов или сборов. Физическим лицам также может быть разрешено частично снимать средства в любой момент времени при чрезвычайной ситуации, включая ремонт дома, болезнь родственников или безработицу. В этих случаях снятие будет облагаться подоходным налогом. Фаза выплат включает в себя различные продукты, в зависимости от размера средств. В то время как небольшие фонды могут брать единовременные или срочные аннуитеты, средние и крупные сбережения могут потребовать пожизненных аннуитетов, но в определенных пределах граждане могут использовать другие варианты. Управляющие компании предложат номинальную гарантию нулевого возврата в течение пяти лет. Это защищает номинальную стоимость взносов (за исключением дополнительных возвратов). Такая возможность существует и в обязательной накопительной системе.

Предварительные уроки

Внедрение ИПК является своевременным и необходимым, потому что данная система решает проблему быстрого старения населения и позволит избежать быстрого снижения коэффициента замещения для будущих поколений в контексте системы с условными установленными взносами.

ИПК предлагает ряд различных инновационных функций. Функция автоматического увеличения взносов дает начало постепенному процессу увеличения ставок, что облегчает жизнь вкладчиков, особенно в экономике с уровнем инфляции в диапазоне 4% в год. Постепенный подход к увеличению ставок взносов позволяет достичь 6-процентной ставки взносов в течение шестилетнего периода²⁰.

Центральный администратор — это значимый элемент пенсионной системы, поскольку он отвечает за управление счетами. Важной особенностью является то, что работники будут автоматически привязаны к управляющим компаниям пенсионных фондов, что позволит избежать дорогостоящего маркетинга поставщиков по привлечению новых клиентов (фактора, который способствовал необоснованному повышению платы за услуги в других юрисдикциях)²¹. Вместо того чтобы передать ответственность за выбор управляющего активами работодателю, система ИПК больше полагается на надежность управляющих компаний пенсионных фондов.

Четкая схема этапа выплаты включает предоставление аннуитетов в качестве способа выплаты пособий участникам системы ИПК. Этап выплаты, как правило, представляет собой проблему, которая не рассматривается в других нормативных актах и является фундаментальной с точки зрения достижения цели сглаживания потребления. Объединяя активы вкладчиков, аннуитеты предоставляют адекватные финансовые решения, которые обеспечивают покрытие от риска долголетия.

Свободный вход управляющих пенсионных фондов в отрасль является важным для некоторых вызовов управления. Во избежание возможных злоупотреблений со стороны государственных органов — например, в выдаче лицензий управляющим активами — дизайн ИПК включает бесплатный вход для пенсионных фондов.

²⁰ Автоматическое увеличение взносов (эскалация) было первоначально предложено нобелевским лауреатом Ричардом Талером в 2004 г. [Benartzi, Thaler, 2004].

²¹ Для замены вкладчиков могут понадобиться значительные расходы на маркетинг, однако поддержание низких комиссионных сборов позволит избежать дополнительных затрат.

Несмотря на свободный вход, правительство ожидает ограниченное количество квалифицированных компаний по управлению пенсионными фондами, которые будут участвовать в системе. Модель с ограниченным количеством лицензированных управляющих пенсионными фондами может лучше работать в странах с более институционально сильными организациями государственного сектора.

Предоставление пятилетней гарантии, хотя и неоптимальной, все еще может потребоваться для того, чтобы завоевать доверие населения. Пятилетнюю номинальную гарантию на взносы следует понимать в контексте экономики с низким уровнем финансовой грамотности населения, в которой участники в основном не желают идти на рыночные риски. Хотя такие гарантии могут создавать стимулы для неоптимальных инвестиционных стратегий у управляющих пенсионными фондами, это может быть разумным вариантом для обретения доверия среди населения в переходный период. По мере развития системы желательно постепенно увеличивать срок гарантии от пяти лет до такого, чтобы она срабатывала в пенсионном возрасте. Гарантия номинальной стоимости взносов при выходе на пенсию (когда это наиболее необходимо) будет менее дорогой и уменьшит искажения в распределении активов.

г. Квебек, провинция Канады

Основные характеристики системы (VRSP)

Система АСП была введена в Квебеке для того, чтобы увеличить охват дополнительными пенсиями. Как способ расширения охвата среди работников частного сектора в 2014 г. провинция Квебек утвердила закон о создании добровольно финансируемой схемы с функциями автоматической регистрации (Добровольные пенсионные сберегательные планы — VRSP)²². Она обязательна для работодателей Квебека с пятью или более сотрудниками, имеющих право предлагать VRSP сотрудникам, которые в настоящее время не имеют возможности внести свой страховой взнос в зарегистрированный пенсионный накопительный план или без-

²² Французское написание аббревиатуры — RVER.

налоговый сберегательный счет посредством вычета из заработной платы и не являются членами зарегистрированного пенсионного плана, предоставленного их работодателем.

По закону все компании с более чем пятью сотрудниками должны будут предлагать коллективные планы своим работникам. Программа осуществлялась постепенно, начиная с компаний, имеющих более 20 сотрудников (1 января 2016 г.); затем — от 10 до 19 сотрудников (июнь 2017 г.) и, наконец, от пяти и более (январь 2018 г.).

Работодатели должны выбрать поставщика системы VRSP (т.е. лицензированное финансовое учреждение), зарегистрировать своих сотрудников и перечислять взносы. Поставщиками планов VRSP являются страховые компании, которым разрешено продавать аннуитеты. В плане VRSP сотрудники автоматически включаются в план, выбранный их работодателем, но они имеют право отказаться в течение 60 дней после уведомления о членстве. Хотя работодатели не делают взносов, сотрудники будут вносить свой вклад с повышением ставок, как показано в табл. 3.

Таблица 3. Квебек: график повышения страховых взносов

Страховые взносы, % от заработной платы до вычета налогов	Период
2	Июль 2014 — декабрь 2014
3	Январь 2018 — декабрь 2018
4	После января 2019

Сотрудники имеют доступ к ликвидности своих взносов в пенсионный фонд. Любые взносы работодателя в систему VRSP могут быть заблокированы, но вклады сотрудников не будут закрыты. Сотрудники не могут снимать взносы работодателя, за исключением определенных ситуаций, включая сокращение продолжительности жизни, умственную или физическую нетрудоспособность или нерезидентство. По окончании плана работники имеют право на полную стоимость своих вкладов, взносов работодателя и весь инвестиционный доход. Закрытая часть счета участника может быть переведена на пенсионный план, определяемый законом и выбранный участником.

В принципе на этапе выплаты не допускаются единовременные суммы. На этом этапе участники в возрасте 55 лет могут перевести заблокированную учетную запись VRSP в пенсионный план, определенный законом и выбранный участником. Пенсионные выплаты должны начаться не позднее конца года, в котором участнику системы исполняется 71 год. Пенсионные фонды должны предлагать базовый вариант инвестиций, основанный на жизненном цикле. Поставщики также обязаны предложить от трех до пяти дополнительных инвестиционных вариантов. Они могут взимать плату до 1,25 и 1,50% от управления активами в рамках базового инвестиционного портфеля и остальных портфелей соответственно.

Хотя участие в системе VRSP было малочисленным, правительство утверждает, что работники могли выбрать альтернативные механизмы пенсионных сбережений, которые доступны в Квебеке. По состоянию на сентябрь 2017 г. около 70 тыс. сотрудников (8 тыс. компаний) зарегистрированы в пенсионной системе VRSP. И хотя это число довольно низкое, власти объяснили, что внедрение системы VRSP дало возможность компаниям предлагать другие виды пенсионных планов, доступных в провинции Квебек, включая REER Collectif, RRS и CELI Collectif. В рамках общей оценки воздействия системы VRSP необходимо проанализировать ее влияние на другие пенсионные планы.

Предварительные уроки

Система VRSP предусматривает несколько важных функций, в том числе необходимость предлагать портфели инвестиций на основе жизненного цикла как базовый вариант. Роль работодателя в выборе управляющих пенсионными фондами следует традиции профессионального (корпоративного) фонда провинции Квебек и соответствует остальным доступным пенсионным планам. Система VRSP также предлагает постепенное увеличение ставок взносов, которое создает стимулы для того, чтобы остаться в системе. Хотя фаза выплат хорошо разработана, она может быть финансово недостаточной, учитывая возможность отзыва взносов работника на этапе накопления. Пока система предлагает возможность аннуитетов на этапе выплат, снятие денег до выхода на пенсию — это не очень хорошая практика [Beshears et al., 2018].

Ограничения на сборы за услуги выглядят высокими. Хотя ограничения на сборы установлены законом, они кажутся высокими для экономики со сложным финансовым рынком.

Общая оценка системы VRSP должна включать другие пенсионные планы, существующие в Квебеке. Низкий уровень участия в плане, обусловленный наличием иных пенсионных продуктов, по мнению правительства, связан с тем, что, если сопоставить взносы для работодателей, другие пенсионные планы предлагают им лучшие налоговые преимущества, чем система VRSP. В целом успех этой системы должен оцениваться с учетом общего охвата частной пенсионной системой, а не только VRSP.

д. Чили

В Чили хорошо отлажена обязательная накопительная пенсионная система. В 1981 г. Чили стала первой страной, которая внедрила обязательную накопительную схему в системе открытых пенсионных фондов (второй уровень). Позже подобные реформы произошли в других странах. Хотя система все еще работает, правительство обеспокоено низким уровнем участия самозанятых.

Автоматическая регистрация для самозанятых

Основным фокусом системы АСП в Чили являются самозанятые граждане. В 2008 г. закон ввел схему с автоматической регистрацией для самозанятых как переходный этап на пути участия в обязательной пенсионной системе. Схема с автоматической регистрацией работала между 2012 и 2015 гг., а в обязательном формате заработала с 2016 г. Закон определил постепенный процесс участия с точки зрения процента от доходов, который будет использоваться для выплаты взносов, как показано в табл. 4. В период 2012–2014 гг. самозанятые были автоматически зачислены в пенсионную систему с возможностью отказа. Далее закон установил, что после 2015 г. взносы самозанятых должны быть обязательными²³.

²³ В 2014 г., когда приближалось время для перевода системы в обязательную, правительство решило отложить введение обязательных взносов до 2018 г. Впоследствии был принят закон с этими характеристиками.

Таблица 4. Чили: график выплат взносов,
% от чистой прибыли

Год	% от чистой прибыли для взносов	Процесс
2012	40	Возможность выбора
2013	70	Возможность выбора
2014	70	Возможность выбора
2015	100	Обязательно

Источник: SII.

Служба внутренних доходов сыграла ключевую роль в регистрации самозанятых в пенсионную систему. Отказ от участия был реализован в процессе налогообложения доходов. Служба налоговых доходов (SII) определяла сумму взносов, которую работающие не по найму должны были вносить в пенсионную систему каждый год. SII удерживала 10% от суммы с каждого счета или квитанции за предоставленные услуги, чтобы обеспечить условия для уплаты налога, которые затем перечислялись в виде страховых взносов в пенсионные фонды. Самозанятые могли отказаться от участия до конца цикла подоходного налога в апреле каждого года. Система АСП помогла значительно увеличить число вкладчиков среди самозанятых. По данным Службы внутренних доходов, охват самозанятых увеличился с исторического среднего показателя в размере 4% до приблизительно 32 и 27% в 2012 и 2013 гг. соответственно²⁴. В 2016 г. охват составил примерно 25% граждан, занимающихся индивидуальной трудовой деятельностью.

Предварительные уроки

Хотя с точки зрения охвата результаты были скромными по сравнению с другими странами, они достаточно значительны, так как это относится только к самозанятым. Общие показатели отка-

²⁴ Важно подчеркнуть, что 4% рассчитываются от общего числа независимых работников, а 32 и 27% рассчитаны по приемлемой выборке участников: возраст ниже 50 и 55 лет для мужчин и женщин соответственно. См. также [Paklina, 2014].

за были высокими, но в системе АСП смогло зарегистрироваться серьезное количество самозанятых, примерно 300 тыс. человек. И несмотря на то что показатели отказа от участия кажутся высокими, важно подчеркнуть, что это сложный сегмент рынка.

Переход из одного года в другой с позиции размера взносов был ощутим для участников. Высокие показатели отказа могут быть объяснены и таким фактором, как размер ставки взносов в качестве отправной точки. При 10-процентной ставке взносов изменение подоходного налога от одного года к другому было заметно для вкладчиков, даже если эти деньги были зачислены на индивидуальные счета. Для резких изменений в ставках взносов система АСП, вероятно, не является наиболее подходящим механизмом. Поскольку отказ от участия в системе был использован только в качестве переходного периода к обязательному участию, в схеме не предпринималась попытка выстроить плавную автоматическую эскалацию взносов.

Период для выхода из системы был очень долгим. Граждане не могли ждать до конца цикла подоходного налога (апрель следующего года), чтобы отказаться. Учитывая структуру стимулов, значительное количество граждан решали отказаться от налога в течение последних недель апреля. Окна возможностей в большинстве пенсионных схем относительно узки, а в случае Чили стимулы для уменьшения суммы перевода в налоговый орган оказались высокими.

е. Бразилия

Закон ограничил пенсионные выплаты в системе социального обеспечения для гражданских служащих федерального правительства, но, в свою очередь, дал возможность дополнительных добровольных сбережений. Как способ уменьшения долгосрочных пенсионных обязательств федерального правительства взносы новых государственных служащих были ограничены, что также сократило количество льгот, которые они могли получать в пенсионном возрасте. Единственная цель Пенсионного фонда (Funpresp-EXE), созданного в 2012 г., — это дополнение к пенсиям государственных служащих, которые платят страховые взносы

выше установленного лимита²⁵. Добровольные взносы выше установленного лимита получают соответствующий взнос-софинансирование от государства.

Наиболее важная особенность бразильского фонда Funpresp заключается в том, что он был создан как воплощение схемы добровольного участия, а потом превратился в систему с автоподпиской. Как добровольный фонд он испытывал проблемы с привлечением вкладчиков, а как система с автоподпиской — добился массового участия государственных служащих. В ноябре 2015 г. новый закон перевел статус фонда Funpresp в систему с автоподпиской. Это единственное изменение сократило отказ от участия в системе с ноября 2015 г. по ноябрь 2017 г. с 71 до 14%.

Хотя плата за услуги фонда относительно высока, в более широких масштабах они могут уменьшиться в будущем. Сборы, взимаемые фондом Funpresp, относительно высоки (7% от вклада), активы управляются с прицелом на долгосрочную перспективу, и учреждение работает с высоким уровнем прозрачности.

В то время как одни политические группы оспаривают конституционность автоматической регистрации, другие субнациональные организации применяют аналогичные подходы для привлечения вкладчиков. Одна политическая группа оспорила в суде конституционность схемы автоматической регистрации, утверждая, что новая АСП не является добровольной²⁶. Хотя суд еще не проанализировал дело, правительство убеждено, что это утверждение вряд ли будет доказано. На самом деле, различные инициативы разрабатываются в целях закрепления возможности автоматической регистрации. Местные органы власти, в том числе штат Сан-Паулу, утвердили законы, которые позволяют их пенсионным схемам работать с автоматической регистрацией. Параллельно группа конгрессменов также предложила закон, позволяющий частным предпринимателям предлагать АСП.

²⁵ В будущем фонд также будет предлагать выплату пособий после выхода на пенсию.

²⁶ См.: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/colunas/reg/adesao-automatica-a-previdencia-complementar06102017>>.

Предварительные уроки

Механизмы отказа совершенно по-разному влияют на участие в системе. Фонд Funpresp в Бразилии — это замечательный пример, который показала страна романо-германской системы права, где переход от добровольного участия к системе автоподписки радикально изменил показатели участия. Важно подчеркнуть, что пакет взносов по софинансированию, предлагаемых правительством, является очень щедрым.

4. Уроки для стран с развивающейся экономикой

Важность «честной сделки»

Поскольку внедрение АСП подразумевает большую ответственность правительств за мотивирование участников принимать решения по улучшению благосостояния, важно предложить честную сделку всем сторонам процесса. Системы АСП опираются на инерцию и поведенческие особенности людей. Вполне вероятно, что некоторые неосведомленные граждане будут участвовать в системе, даже не зная об этом. Такие люди просто ничего не сделали, когда они начали работать в компании, и остались в рамках системы в течение последующих лет.

Поскольку АСП в значительной степени основаны на инерции и поведенческих особенностях людей, предлагаются базовые варианты для того, чтобы участники могли быть нацелены на оптимизацию будущих пенсий. Другими словами, патерналистский подход к АСП должен быть отражен в адекватных политических действиях, которые позволяют оптимизировать будущие пенсионные выплаты. С точки зрения государственной политики ответственность правительства заключается в том, чтобы такие неосведомленные граждане участвовали в справедливой сделке — это касается низких ставок за услуги фондов, адекватных инвестиций и надлежащего качества обслуживания, — а также оптимизировали свой пенсионный доход. Степень, с которой отдельные люди доверяют системе, не будучи в состоянии принять надлежащие финансовые решения, имеет прямую связь с ответственностью правительства в определении базовых вариантов сбережения в АСП.

Патерналистский подход АСП основан на уроках, извлеченных из опыта функционирования накопительных пенсионных систем. Менеджеры в системе АСП должны исходить не из того, что люди будут принимать решения о распределении портфеля и выборе пенсионного фонда, а из того, что физические лица не способны или не заинтересованы в принятии таких решений. Введение АСП налагает больше ответственности за обеспечение баланса между правительством и частными лицами. В то время как люди должны сохранять свободу выбора в области пенсионного страхования, правительство обязано предоставить им то, что является оптимальным с точки зрения обеспечения сглаживания потребления. Такой подход контрастирует с традиционной концепцией накопительной системы, согласно которой государство считает, что ответственность за выбор менеджеров пенсионных фондов и инвестиционных портфелей полностью лежит на работнике. В этом случае правительство обеспечивает только надлежащую нормативно-правовую базу, а менеджеры пенсионных фондов предлагают инвестиционные альтернативы, которые выбирают пользователи. В отличие от этого, общий дизайн системы АСП предусматривает, что граждане могут остаться в рамках базовых вариантов, хотя система дает им возможность принять другое решение.

Базовые варианты сбережения также включают в себя общий дизайн индустрии пенсионных фондов. Ответственность в разработке базовых вариантов связана не только с решением о зачислении участников²⁷ и инвестиционными решениями, но и с общим дизайном системы. Важно отойти от управляющих компаний, которые предлагают гибридные структуры, такие как учреждения, существующие в большинстве накопительных систем, и больше полагаться на специализированные учреждения, которые конкурируют в областях, где конкуренция связана с улучшением благосостояния, — например, управление портфелем — и используют преимущества экономии от масштаба в областях, где масштаб является значительным, — например, управление счетами, учет и сбор взносов.

²⁷ См. [Madrian, 2013].

Стандартный инвестиционный портфель

Стандартный инвестиционный портфель является важным компонентом системы АСП, потому что граждане не могут осуществить правильное распределение портфеля. Распределение портфеля на каждом моменте времени — это очень сложная задача для среднего участника. С развитием поведенческой экономики — и с Ричардом Талером, получившим Нобелевскую премию по экономике, — сегодня кажется неразумным разрабатывать систему пенсионных фондов, которая предполагает, что люди имеют возможность принимать инвестиционные решения, направленные на оптимизацию их будущей пенсии²⁸. На самом деле решения о распределении портфеля в накопительных пенсионных системах, как правило, зависят от предложения отделов продаж [Verstein, Cabrita, 2007] и в последнее время находятся под влиянием псевдоконсультантов, которые пропагандируют их через социальные медиа²⁹.

Портфели жизненного цикла являются разумным ориентиром для инвестиций в открытых пенсионных системах. Вопрос, который требует ответа: какая базовая инвестиционная стратегия при наличии открытой пенсионной системы с большей вероятностью оптимизирует пенсии лиц пенсионного возраста? Как показывают исследования, портфели жизненного цикла являются лучшими альтернативами для управления этими активами [Campbell, Viceira, 2002; Viceira, 2010]. Портфели жизненного цикла позволяют людям инвестировать в более рискованные активы в молодом возрасте и переходить к более фиксированным портфелям доходов по мере приближения к пенсионному возрасту.

Хотя эта модель подразумевает некоторую волатильность стоимости активов, она позволяет отдельным лицам генерировать доходность, необходимую для оптимизации их будущих пенсий.

²⁸ См. [Benartzi, Thaler, 2013; 2007; Thaler, Sunstein, 2008].

²⁹ См. случай с Чили, где деятельность псевдосоветников никак не регулировалась и происходили стычки между правительством и этими людьми. URL: <https://www.elmercurio.com/Inversiones/Noticias/Fondos-de-Pensiones/2017/03/16/Super-de-Pensiones-cuestiona-recomendaciones-de-Felices-y-Forrados.aspx>.

Кроме того, жизненный цикл облегчает мониторинг конкурирующих пенсионных фондов [Rudolph, Sabat, 2016].

Поскольку портфель зависит от управления пенсионным фондом, хорошо управляемые пенсионные фонды обычно следуют разным инвестиционным стратегиям. Вместе с тем можно утверждать, что жизненный цикл инвестирования не является предпочтительным вариантом для некоторых крупных пенсионных фондов, включая TIAA CREF, TSP, Ontario Teachers. Их инвестиционные стратегии, как правило, соответствуют их конкретным целям, а структура управления отражает реализацию этих целей. Например, некоторые из этих пенсионных фондов имеют инвестиционные стратегии, в рамках которых инвестируют в неликвидные инструменты и принимают активное участие в частных сделках. Хотя преимущество премии за ликвидность и контроль над компаниями могут принести свои плоды в долгосрочной перспективе, это требует иной управленческой структуры, чем та, что характеризует схему открытого пенсионного фонда. Хотя в датских и голландских схемах пенсионных фондов социальные партнеры играют важную роль в обеспечении соответствия инвестиционных стратегий долгосрочным целям работников, такой уровень надзора и подотчетности не в полной мере воспроизводится в открытых пенсионных фондах через надзорные органы, которые не могут составить мнение о качестве инвестиций.

Инвестиции в менее ликвидные инструменты и частные сделки сталкиваются с рядом серьезных проблем в странах с развивающейся экономикой. Частные инвестиции, в отличие от государственных (торговля на биржах или электронных платформах), как правило, сложнее оценить, что является проблемой с точки зрения ценности портфолио в конкретный момент времени. Творческая оценка активов может создать у участников иллюзию относительно стоимости активов, накопленных в их пенсионном фонде. На некоторых рынках, как, например, в Российской Федерации, невозможность определить конечных бенефициарных собственников открывает простор для самостоятельных сделок и операций с другими участниками по трансфертным ценам, которые не отражают реальную стоимость активов.

В открытых схемах пенсионные фонды будут требовать инструменты с торговой стоимостью. Пока в открытых пенсионных схемах есть возможность инвестировать в некоторые менее ликвидные инструменты, например через фонды прямых инвестиций, их участие в портфеле должно быть ограничено. Учитывая, что в открытых пенсионных схемах основная часть портфелей должна инвестироваться в более ликвидные активы, стратегии жизненного цикла обеспечивают превосходную структуру, которая позволяет гражданам оптимизировать свои пенсии в пенсионном возрасте. Физические лица, как правило, используют то же распределение пенсионного портфеля в течение длительных периодов времени. Таким образом, стратегии жизненного цикла, которые автоматически распределяют активы в портфеле от капиталоемких к активам с фиксированной доходностью на протяжении всей трудовой жизни граждан, лучше, чем стратегии образа жизни, которые поддерживают одинаковое распределение активов в любое время³⁰.

Хотя жизненный цикл является мощной концепцией, которую следует использовать при разработке базовых форм участия в системе, ее необходимо сузить, чтобы сделать значимой для целей АСП. Стратегии жизненного цикла могут быть разработаны различными способами, с разными долгосрочными целями и разными уровнями риска на протяжении всей жизни участников. Государственная политика в области систем АСП должна быть направлена на сужение цели пенсионной системы с точки зрения ожидаемого коэффициента замещения и уровня риска в системе. Возможность выбора портфеля среди конкурирующих компаний, не предлагающих стандартный инвестиционный портфель, является недостаточной для обеспечения адекватных коэффициентов замещения в будущем. Таким образом, общее эталонное портфолио для управляющих пенсионных фондов, сформированное с целью оптимизации пенсионного портфеля, может помочь со-

³⁰ Стратегии жизненного цикла меняют распределение портфеля на протяжении жизни человека, фонды образа жизни, сохраняющие доли распределения основных активов, периодически корректируют входящие в них фонды, для того чтобы предлагать один и тот же риск на протяжении всего времени.

гласовать государственную политику с долгосрочными целями граждан³¹.

Оптимальная портфельная стратегия АСП зависит среди прочего от преимуществ, предлагаемых системой социального страхования, и других пенсионных доходов³². Распределение портфеля по жизненному циклу будет различаться в стране, где система социального страхования предлагает коэффициент замещения в пределах 60%, и в стране, в которой система обеспечивает 20%. Предполагая, что система социального страхования является устойчивой, составляющая капитала в первом случае может быть выше, чем во втором, как и пенсионный доход будет более высоким и стабильным, чем во втором случае.

Общие контрольные показатели портфеля способствуют конкуренции среди управляющих активами. Предлагать портфели жизненного цикла лучше, чем предлагать портфели образа жизни. Таким образом, государственная политика должна сделать шаг вперед и создать общие контрольные показатели портфеля для всей отрасли. Невозможно ожидать от работников или работодателей того, что они будут понимать различия между инвестиционными альтернативами, предлагаемыми на рынке, так как люди не всегда способны разбираться в сложностях финансового сектора. Вероятным результатом такого подхода может стать то, что распределение портфеля будет зависеть от дорогостоящих маркетинговых кампаний, а технические аспекты дизайна перейдут на второстепенный уровень. Создание общих контрольных показателей портфеля позволяет пенсионным фондам отойти от «тирании краткосрочных возвратов» и больше внимания уделять долгосрочным инвестициям. Вместо того чтобы акцентировать внимание на краткосрочных результатах, пенсионные фонды начнут больше

³¹ Такая структура составляет противоположность, например, структуре эстонской накопительной системы, в которой частные лица, не принимающие активных решений по поводу портфолио, автоматически получают консервативный вариант инвестирования. Такой вариант, скорее всего, приведет к более низким пенсиям в будущем и не является идеальным в плане оптимизации будущего пенсионного дохода.

³² В статье [Rudolph, Sabat, 2016] представлено описание того, как создать эталон пенсионного портфолио.

заниматься стратегическим распределением активов и созданием распределенного портфеля с учетом уровня рисков, которые соответствуют долгосрочной оптимизации³³.

Роль работодателей: профессиональные и открытые пенсионные системы

Ответственность работодателей в странах с системой романо-германского права ограничена по сравнению с работодателями в странах англосаксонского права. В англосаксонских традициях в системе АСП работодатели обязаны выбирать управляющих пенсионными фондами для пенсионного плана работников. В США работодатели отчитываются за такой выбор и обязаны продемонстрировать, что произошла надлежащая процедура, связанная с выбором менеджера. Поскольку работодатели несут ответственность за свои решения и участники могут подать в суд в тех случаях, когда им причинен некоторый ущерб, работодатели должны быть осторожны при выборе управляющего пенсионным фондом³⁴.

В странах с романо-германской системой права сложно обеспечить ответственность работодателя. Нормативные правовые акты могут включать ряд процедур, которым он должен следовать, в том числе анализ перспективности трех потенциальных менеджеров. Однако доказать в суде халатность работодателя в выборе менеджера очень сложно.

Дополнительная полезность работодателя в выборе управляющего пенсионным фондом может быть ограничена. В то время как некоторые крупные компании, особенно в финансовом секторе, могут иметь сотрудников с опытом в инвестициях, что может помочь в выборе компании по управлению активами, большинство средних и малых компаний вряд ли смогут себе это позволить. Кроме того, поскольку решение об управляющем пенсионным

³³ См. [Castañeda, Rudolph, 2010].

³⁴ Американская система дает возможность «безопасных портов», которая ограничивает ответственность работодателя, если достигнуты определенные условия, включая портфолио жизненного цикла и минимальные ставки взносов от работодателей и работников.

фондом приносит компании небольшую выгоду (если не считать соблюдения закона), работодатели имеют ограниченную заинтересованность в инвестировании ресурсов для выбора пенсионного фонда. Эта проблема стимулов еще больше усиливается из-за равнодушия некоторых сотрудников к самому процессу отбора.

Так как работодатели представляют различных клиентов, основные усилия менеджеров пенсионных фондов направлены на более крупные компании. Поскольку интерес работодателя к такой сделке ограничен, отношения с управляющими пенсионными фондами открывают возможности для коррупции при выборе поставщика. Например, пенсионный фонд может предложить финансовые услуги компании по смежным вопросам по льготным ставкам в обмен на выбор этого фонда в качестве основного поставщика. Другими словами, работодатели могут захотеть получить некоторые выгоды от процесса выбора управляющего пенсионным фондом. Такой результат не приносит какой-либо значимой пользы работникам и создает «культуру» коррупции, где отбор менеджеров не ориентирован на интересы сотрудников. В системе романо-германского права такие вопросы будет сложно доказать в суде.

При наличии общего контрольного портфеля различия между пенсионными портфелями в значительной степени ограничиваются инвестиционным стилем (т.е. активными или пассивными инвестициями), поэтому дополнительная полезность для работодателя в процессе выбора управляющего пенсионным фондом минимальна. Одни управляющие активами предложат более активное управление и высокие сборы, а другие — более пассивное управление и низкие сборы, но все они должны стремиться к одной и той же цели. Работодатели мало на что могут повлиять в этом решении.

В странах с системой романо-германского права и общими контрольными портфелями можно отделить ответственность работодателей за регистрацию работников от ответственности за выбор управляющего пенсионным фондом. Как уже говорилось выше, при наличии стандартного инвестиционного портфеля дополнительная полезность для работодателей в процессе выбора управляющего пенсионным фондом достаточно ограни-

ченна. Следовательно, благодаря конкурентной системе закупок участники должны быть распределены по стандартным портфелям. Участники могут изменить поставщика пенсионного фонда и инвестиционную стратегию. Таким образом, единственная роль работодателя заключается в регистрации своих работников и внесении с этого момента взносов от их лица. Другими словами, при наличии пенсионных схем с установленными взносами (DC) со стандартными инвестиционными стратегиями роль работодателей оптимизирована, так как ограничена регистрацией и оплатой взносов от имени работников. Все это предполагает наличие эффективной системы закупок для распределения участников, как описано ниже.

Управление общими портфелями важно для обеспечения согласованности целей с насущными интересами участников. Хотя общий эталонный портфель позволяет частным лицам войти в схемы инвестиций, которые согласуются с долгосрочной оптимизацией портфеля, это требует процесса управления, обеспечивающего целостность принимаемых решений. Если существующие подходы к управлению не могут гарантировать, что на эталонный портфель не влияют аспекты внутренней политики (например, стремиться направлять пенсионные инвестиции в государственные ценные бумаги или проекты), предпочтительнее, как второй вариант, если управляющие пенсионными фондами создают свои собственные портфели жизненного цикла.

Важно подчеркнуть, что премия за риск может не соответствовать инвестициям в акции на местных рынках. Стратегии жизненного цикла соответствуют международной диверсификации портфеля. Страны со значительными ограничениями на инвестиции за рубежом могут иметь разные инвестиционные стратегии. Хотя данные подтверждают наличие премий за риск на развитых рынках, такие доказательства могут быть неочевидны в случае стран с развивающейся экономикой. Пенсионные фонды способны стать наиболее значительным институциональным инвестором, и инвестирование через индексы может создать возможности для злоупотребления со стороны остальных участников рынка. Кроме того, участие в ценных бумагах частного сектора в странах, где невозможно определить конечного бенефициарного владельца,

несет в себе риск, так как открывает возможность для сделок в корыстных целях. Дизайн эталонного портфеля должен учитывать эти аспекты на этапе предложения эталона для использования.

Производственная организация отрасли пенсионных фондов

При всех преимуществах наличия накопительных пенсионных схем модель отраслевой организации традиционного второго компонента пенсионной системы страдает от существенной неэффективности³⁵. Накопительные системы, как правило, работают через гибридные структуры, которые выполняют функции совместного управления счетами и инвестициями. В то время как управление счетами, в том числе учет, сбор взносов и обслуживание клиентов, работает с экономией от масштаба, функции управления портфелем требуют более ограниченного масштаба и создают возможности для конкуренции. Сочетание этих двух функций в одной организации приводит к дублированию затрат, чрезмерным расходам на персонал и офисные помещения, а также к неоптимальному распределению портфеля.

Традиционные модели накопительных систем характеризуются нерациональной конкуренцией. В условиях несформированного спроса, как свидетельствуют факты, выбор участников в значительной степени определяется предложением, в частности благодаря присутствию отдела продаж. Наиболее «успешными» компаниями пенсионного фонда, как правило, являются те, у кого больше продаж и территориального присутствия, кто дорог с точки зрения затрат и предлагает продукты, не связанные с инвестиционными показателями. Поскольку сотрудники могут поменять управляющих пенсионными фондами (основной принцип открытых пенсионных фондов), управляющие компании пенсионных фондов позиционируют себя в рамках своей коммерческой стратегии — например, увеличивая число клиентов путем увода их от конкуренции. Во избежание ненужной войны на истощение; как правило, через формальные или неформальные соглашения, благодаря которым пенсионные фонды приходят к какой-то до-

³⁵ См. [Randle, Rudolph, 2014].

говоренности о поддержании некоторой относительной доли рынка (квоты). Соглашение позволяет им взимать более высокие сборы, выгодные для отрасли, но в то же время сохранять свои квоты. Эти сделки в основном обеспечиваются за счет наличия сильных отделов продаж и широкого территориального присутствия пенсионных фондов на рынке. Соответственно, вхождение новых управляющих компаний пенсионных фондов на рынок затруднено.

Таким образом, обычная отраслевая организация накопительных систем приводит не только к повышению затрат, но и к неэффективному распределению портфеля. Как показано в работе [Castañeda, Rudolph, 2010], при условии недостаточно информированного спроса взаимодействие между управляющими компаниями пенсионных фондов приводит к множественному равновесию, и, когда учтены относительные ориентиры доходности, портфели, как правило, смещены в сторону краткосрочных инструментов. Интуитивно это объясняется тем, что краткосрочные портфели обычно менее волатильны, но более цикличны, чем долгосрочные. Рынок сам по себе не сможет приблизиться к оптимальному портфелю для участников.

Некоторые страны пытались решить эти проблемы с помощью различных мер государственной политики, включая ограничение мобильности людей с течением времени, введение ограничений на сборы, привязку новых участников к поставщику с минимальным тарифным планом. Однако ни одна из этих стратегий не смогла справиться с наиболее фундаментальной проблемой — неэффективной производственной организацией модели. Начнем с того, что управление счетом и управление портфелем — два принципиально разных бизнеса и желательно отделять их друг от друга. Разделение этих двух функций позволяет обеспечить лучшее ценообразование и распределение портфеля в соответствии с долгосрочными целями пенсионного фонда.

Кроме того, поскольку рынок не может приблизиться к оптимальному портфелю, оптимальным является выбор эталонного портфеля, обусловленный внешними факторами. Такое портфолио может быть создано при поддержке Комиссии мудрых лиц

(Wise-Person Commission) [Rudolph, Sabat, 2016]³⁶. Эталонный портфель — это просто линейная комбинация различных специфических рыночных индексов, которые при наличии стратегий жизненного цикла имеют тенденцию менять свои веса с течением времени.

Бизнес-модель должна двигаться в сторону специализированных управляющих активами, которые конкурируют по ценам. В предложенной модели вместо наличия промежуточного пенсионного фонда, покупающего средства у разных источников, фонд каждого гражданина будет участвовать во всех приемлемых рыночных фондах, но с весами, меняющимися с течением времени (через фидерные средства). Предположим для простоты, что есть только два актива: фиксированный доход и капитал; молодой человек в возрасте 20 лет будет иметь 90% своего портфеля, инвестируемого в капитал, но эти веса со временем будут меняться. К тому моменту, когда ему исполнится 60 лет, он будет иметь только 30% собственного капитала и 70% фиксированного дохода. Нет никакой связи между управляющими активами и частными лицами, и следовательно, все перерасходы, связанные с продажами и коммерческими продуктами, будут иметь тенденцию к исчезновению.

Таким образом, конкуренция в управлении активами уже будет иметь место. Как только принято решение в отношении эталонного портфеля и выбраны индексы различных классов активов, правительство выбирает управляющих активами, которые будут управлять портфелями и отслеживать эти индексы. Управляющие активами начнут конкурировать за то, чтобы стать основным фондом системы пенсионных фондов. Такая конкуренция приведет к низким затратам, которые будут напрямую переданы физическим лицам. Преимуществом этой модели фидер-фондов является также сопоставимость сборов на хорошо стандартизированном рынке.

Хотя модель включает ограниченное количество индексов, существует возможность для участия большего количества управ-

³⁶ Объяснение того, как создавать эти целевые ориентиры, выходит за рамки данной статьи. Читатели могут найти более подробное объяснение в статье [Rudolph, Sabat, 2016].

ляющих активами. Проект может предусматривать более одного управляющего активами для каждого индекса, а также различные инвестиционные стили. На небольших рынках с недостаточно развитой ролью институциональных инвесторов желательно иметь несколько управляющих активами для инвестиций в отечественные активы, чтобы избежать монополии власти одним учреждением. Это особенно важно, например, в случае государственных облигаций, ценообразование которых требует участия нескольких агентов.

Менеджер по работе с клиентами является ключевой фигурой в предлагаемой отраслевой организации и выполняет все функции, не связанные с управлением инвестициями. В частности, он реализует все операции, имеющие отношение к сбору взносов, бухгалтерии, исследованиям и коммуникациям, финансовому образованию и обслуживанию клиентов. Менеджер по работе с клиентами предоставляет гражданам информацию через стандартизированные форматы и будет выбран в ходе прозрачной процедуры. Фигура менеджера по работе с клиентами позволяет воспользоваться преимуществами экономии от масштаба и избежать ненужных расходов, которые создают условия для олигополистических структур. Этот дизайн АСП предполагает значительную эффективность и прозрачность деятельности менеджера по работе с клиентами. Процесс найма управляющих активами и менеджера по работе с клиентами требует высокого уровня транспарентности. Хотя эта модель позволяет передавать частным лицам все платежи, которые в противном случае забираются управляющими пенсионными фондами, она требует наличия государственных учреждений с высоким уровнем управления и прозрачности. Модель будет работать только в той мере, в какой возможно осуществление прозрачного процесса выбора разных портфелей и менеджеров по работе с клиентами. Если же эти процессы не могут осуществляться таким образом, предпочтительно использовать модель, аналогичную традиционной накопительной системе. В таких случаях использование какой-либо формы тарифа или ограничений на сборы, хотя и не оптимальное, может быть эффективным в снижении ренты, получаемой отраслью пенсионных фондов.

Информационные и образовательные кампании

Информационные и образовательные кампании будут усиливать базовый вариант участия в системе АСП³⁷. Несмотря на то что автоматическая регистрация является наиболее мощным инструментом для привлечения пенсионных фондов в систему пенсионных фондов, модель должна дополняться грамотно разработанными информационными и образовательными кампаниями. Базовые варианты участия в значительной степени зависят от авторитета государственных учреждений, и, следовательно, важно поддержать сообщение о том, что данные варианты улучшают благосостояние.

Недостаток адекватного общения с гражданами и отсутствие образовательных кампаний часто отмечаются в случаях с высоким уровнем отказа от участия в системе. Вопрос о том, почему процент отказов в Турции был в пределах 50%, в то время как в Великобритании — менее 10%, нуждается в дополнительном изучении, но информационная кампания может быть одной из причин. В Великобритании коммуникационная стратегия была тщательно разработана, в случае же с Турцией это стало скорее акцией, предпринятой в последнюю минуту. В Великобритании у учреждений были годы, чтобы подготовиться к этой стратегии, а в Турции с момента принятия закона до момента, когда крупные компании должны были зарегистрировать своих сотрудников, прошло меньше пяти месяцев. Поскольку доверие к государственным институтам также имеет значение, нельзя не учитывать соответствующий политический контекст. В Турции система начала работать в условиях чрезвычайного положения, когда «примерно 150 000 человек были отстранены от работы или уволены, а более 50 000 человек арестованы»³⁸. Хотя турецкие участники рынка склонны связывать высокие показатели отказа от участия с отсутствием вклада работодателей, вклад государства и возможность снятия денег до выхода на пенсию делают систему финансово привлекательной,

³⁷ См. [Madrian, 2013].

³⁸ См.: A Year Later, A Divided Turkey Remembers Failed Coup Attempt. July 16, 2017. URL: <https://www.npr.org/sections/parallels/2017/07/16/537549673/a-year-later-a-divided-turkey-remembers-failed-coupattempt>.

поэтому необходимо провести более широкий анализ ее недостаточной успешности. В Италии у регуляторов тоже не было времени на соответствующую подготовку кампании.

Необходимо уделять внимание социальным сетям. Перед лицом эпохи, в которой социальные медиа обладают мощным потенциалом в распространении информации (не всегда имеющей позитивный подтекст или верной) среди общественности, важно проводить информационные и образовательные кампании, которые смогут последовательно информировать различные группы населения, тем самым поддерживая мнение о том, что АСП направлена на улучшение жизни пенсионеров в будущем.

Коммуникационные стратегии должны содержать четкую информацию о производительности системы и, следовательно, сосредоточиться на ожидаемой пенсии, а не на норме прибыли. Одним из ключевых уроков информационных кампаний, оказавшимся пагубным для схем пенсионного фонда, стали сообщения, касающиеся ставок возврата пенсионной системы, которых следует избегать. Нормы доходности — это категория, которую с трудом понимает большинство людей, что формирует чувство неуверенности и во многих случаях приводит к неправильным решениям. Например, в самый тяжелый момент финансового кризиса, когда цены на акции резко снизились, многие чилийские вкладчики перевели свои средства в консервативные портфели, таким образом консолидируя свои потери. Актуальным является опыт NEST в Великобритании по созданию разговорника для информационных целей³⁹.

Эффективность портфелей следует разъяснять в более понятных терминах. Объяснение с использованием простой методологии, такой как «светофоры», или просто выделение участников, которые достигают или не достигают ожидаемого коэффициента замещения, является наиболее полезным с точки зрения влияния на принятие решений участниками. Хотя следует предоставлять информацию о нормах прибыли, ее не стоит переоценивать, учи-

³⁹ <<https://www.nestpensions.org.uk/schemeweb/NestWeb/includes/public/docs/NEST-phrasbook,PDF.pdf>>.

тывая, что краткосрочная волатильность не обязательно носит нездоровый характер, и в той степени, в какой разные когорты будут иметь разные портфели, оценка средней нормы отдачи на инвестиции будет бессмысленной.

Финансирование экономического развития

Другой не менее актуальной темой остается вклад системы пенсионных фондов в развитие экономики. Один из распространенных вопросов, касающихся схем пенсионных фондов, в странах с развивающейся экономикой — это влияние пенсионных фондов на финансирование экономического развития. Системы пенсионных фондов должны быть в состоянии обеспечить финансирование новых компаний и проектов. Весьма распространена такая ситуация, когда объем активов, управляемых пенсионными фондами, превышает размер доступных активов на финансовом рынке. Первыми победителями в этих процессах являются котирующиеся компании, акционеры которых видят возможность увеличения капитала, сокращения своего долевого участия и в то же время сохранения контроля над компаниями. Тем не менее это ограниченный путь поддержки экономики.

Динамичное развитие в сфере предложения — главная проблема. Недостаток мощности отечественного рынка для создания достаточного количества финансовых инструментов, способных справиться с ростом активов пенсионных фондов, порождает риск возникновения ценовых пузырей. О такой ситуации должны знать государственные органы. Хотя большинство стран реагируют на эти угрозы, позволяя увеличить инвестиции за рубежом, что является разумным и желательным, можно также участвовать в государственной политике, направленной на продвижение финансовых инструментов на рынок. В то время как пенсионные фонды могут проявлять активность в покупке доступных активов, они не призваны быть маркетмейкерами. Поскольку хорошие идеи не превращаются в хорошие проекты, трудно ожидать, что пенсионные фонды будут участвовать в финансировании этих проектов.

Государственная политика также играет роль в разработке приемлемых инструментов для отрасли пенсионных фондов.

Один из примеров — развитие инфраструктурного сектора путем государственно-частного партнерства (ГЧП). Правительство, используя свои учреждения (например, офис ГЧП), может принимать активное участие в разработке проектов, которые могут получить финансирование от институциональных инвесторов, например через инфраструктурные облигации. Шоссе, порты и аэропорты являются наиболее распространенными проектами, которые могут быть созданы в рамках концессионных соглашений, заключенных на два или более десятилетия. Они могут генерировать финансирование через долгосрочные фиксированные инструменты дохода, характерные для отрасли пенсионных фондов.

Хотя пенсионные фонды способны играть важную роль в реализации проектов, они не готовы к финансированию основного их объема. В этом отношении государственные банки, действуя по принципу «вытянутой руки», могут провести анализ данных проектов и представить их пенсионным фондам для частичного финансирования, при условии что такие проекты приемлемы с точки зрения политики, управления, инвестиционной стратегии и параметров риска. Пенсионные фонды должны свободно принимать участие в этих сделках, но также должны иметь всю доступную информацию, чтобы предлагать цену в рамках различных сделок.

При наличии провалов рынка государственные финансовые институты могут оказывать поддержку пенсионным фондам для участия в финансировании проектов. Вместо того чтобы ждать, пока начнет действовать «невидимая рука» рынка, власти могут действовать более активно и стимулировать государственные банки (или подобные учреждения) к привлечению денег от институциональных инвесторов в различные сектора, например инфраструктуру. Пенсионные фонды свободны в праве участия в таких сделках, а государственный банк может помочь в структурировании финансовых продуктов, которые могут быть привлекательны с точки зрения инвестиционной политики и с учетом рисков, которые готовы принять на себя пенсионные фонды⁴⁰.

⁴⁰ См. [Garcia-Kilroy, Rudolph, 2017].

Фаза выплат

Накопительную пенсионную систему, в которой отсутствует хорошо разработанная стратегия выплаты пенсионных пособий, нельзя называть пенсионной системой. Возможность получения единовременной выплаты при выходе на пенсию не соответствует идее создания таких схем пенсионных фондов, которые поддерживают сглаживание потребления. Данные свидетельствуют о том, что граждане могут потратить эти деньги в короткие сроки, а это сделает их уязвимыми в старости или резко уменьшит их доходы на пенсии.

Недавний опыт либерализации выплаты пенсионных пособий привел к тому, что большое число граждан стало одновременно забирать соответствующие денежные суммы. Опыт Великобритании и Перу показывает, что существует высокая доля граждан, которые получают эти единовременные выплаты. Ирония заключается в том, что доказано: не все люди тратят свои пенсионные деньги в краткосрочной перспективе, при том что многие из них предпочитают инвестировать средства в рамках полуоптимальных стратегий, таких как банковские счета. В Перу, где 95% пенсионеров получили единовременные выплаты, некоторые люди покупают аннуитеты непосредственно на рынке и платят очень высокие сборы, что приводит к неэффективному распределению⁴¹.

Аннуитеты помогают защищать людей от риска долголетия и в то же время могут предложить стабильный или относительно стабильный пенсионный доход. Однако для работы рынка аннуитетов важно иметь разнородный спектр участников (близкий к показателю средней смертности населения), с тем чтобы аннуитетные компании могли обеспечить стабильный пенсионный доход всем участникам до наступления смерти.

Трудно достичь такой критической массы участников в добровольных схемах, но благодаря базовым вариантам (планам) и информационным стратегиям можно стимулировать людей на

⁴¹ В марте 2016 г. Конгресс Перу утвердил закон, который позволяет пенсионерам забирать 95,5% от стоимости их пенсионного счета в виде единовременного пособия. В Перу действует обязательная накопительная пенсионная система.

участие в программе. В случае с Чили почти половина пенсионеров выбирают аннуитеты. Такой высокий уровень участия достигается с помощью эффективной системы конкуренции — через систему электронных котировок, SCOMP, — а также активных информационных кампаний, которые проводятся компаниями по страхованию жизни.

Что наиболее важно, структура этих пенсионных схем должна предусматривать снятие средств только после достижения пенсионного возраста. Систему АСП следует создавать не как краткосрочный и среднесрочный механизм отсрочки налогообложения, но как дополнение к будущим пенсиям физических лиц. И пусть «трудно продать» гражданам возможность хранить свои деньги в пенсионном фонде до достижения пенсионного возраста, это единственный способ обеспечить функциональность пенсионной системы и ее соответствие долгосрочным задачам. Предложение ликвидности средств на этапе внесения взносов (по исключительным причинам) может склонить граждан к участию в добровольных пенсионных планах.

Варианты ликвидности в фазе накопления

Чтобы смягчить страх граждан относительно блокирования денег до достижения пенсионного возраста, система может предложить им некоторые варианты ликвидности в виде кредитов. Вся идея кредита заключается в том, чтобы повысить уверенность граждан в схеме пенсионного фонда. Хотя суммы должны быть ограничены, они должны быть легкодоступны и предоставляться в рамках стандартных пакетов услуг. По данным PricewaterhouseCoopers [PWC, 2011], почти 50% представителей поколения миллениалов, отвечая на вопрос о том, могут ли они получить доступ в течение одного месяца к 2 тыс. долл. США, не верили, что способны найти эти деньги, если возникнет непредвиденная необходимость в течение следующего месяца. Таким образом, сумма кредита должна быть направлена на предоставление необходимого объема средств, при условии что он составляет не более 10% от общей суммы сбережений на счете.

Стандартизация кредитного инструмента необходима для поддержания низких затрат. Один из способов — сделать это через

соглашение с банком. По требованию физического лица банк должен предоставить ему кредит на стандартную сумму и в соответствии со стандартными условиями погашения. Банковский кредит будет обеспечен пенсионными сбережениями этого физического лица. Поскольку человек вовремя погашает кредит, постольку деньги в пенсионном фонде остаются нетронутыми. Однако в случае банкротства для погашения кредита деньгами пенсионного фонда применяется стандартная процедура. Банкротство станет препятствием для новых кредитов в будущем.

Чтобы избежать использования физическими лицами этих средств в качестве альтернативы традиционным банковским займам, процентные ставки по кредитам пенсионного фонда должны быть выше, чем у банков. С момента начала предоставления средств банк не берет на себя кредитный риск по этим операциям и получает за него компенсацию выше рыночной; часть спреда должна быть выплачена в качестве скидки в пенсионный фонд, и она будет частью заработанных процентов за этот период. Такая система стимулирует только людей, которым нужны деньги, поддерживает низкие затраты на управление операциями и обеспечивает некоторую финансовую прибыль для пенсионного фонда.

Следует принимать во внимание ограниченный набор исключений для досрочного снятия средств. Кроме того, в особых случаях, таких как тяжелые заболевания или подтвержденная неизлечимая болезнь, людям должно быть разрешено снимать деньги из пенсионного фонда. Эти случаи требуют подтверждения врачами или судом.

Автоматическая эскалация (увеличение) ставок страховых взносов

Для обеспечения сглаживания потребления многим развивающимся странам в Центральной и Восточной Европе, а также в Латинской Америке потребуются двузначные ставки взносов в накопительные пенсионные системы⁴². Попытка продемонстрировать свои амбиции в достижении такой цели может в конечном

⁴² От 10% и выше.

счете снизить доверие отдельных граждан к пенсионной системе, а следовательно, привести к высокому уровню отказов от участия в ней.

Таким образом, предпочтительно начинать с низких ставок страховых взносов и постепенно увеличивать их. Автоматическая эскалация (увеличение) ставок является для этого подходящим инструментом [Benartzi, Thaler, 2004]. Размер увеличения может зависеть от среднего роста реальной заработной платы и уровня инфляции. Концепция ориентирована на работников и требует разделить рост номинальной заработной платы между страховыми взносами в накопительные схемы и эффективным повышением заработной платы. Таким образом, в течение примерно десяти лет можно достичь желаемых ставок страховых взносов.

Поскольку АСП предназначены для будущих поколений, первоочередной задачей должно стать сохранение участников в системе, а не навязывание высокой ставки взноса с самого начала. Постепенное увеличение ставки взносов может быть одобрено вкладчиками, только если увеличивать ставку по мере роста заработной платы. Это должно обеспечить долгосрочную жизнеспособность пенсионной системы.

Литература

- Benartzi Sh., Thaler R.* 2013. Behavioral Economics and the Retirement Savings Crisis // Science. AAAS. Vol. 339.
- Benartzi Sh., Thaler R.* 2007. Heuristics and Biases in Retirement Savings Behavior // Journal of Economic Perspectives. Vol. 21. Summer. No. 3. P. 81–104.
- Benartzi Sh., Thaler R.H.* 2004. Save More Tomorrow™: Using Behavioral Economics to Increase Employee Savings // Journal of Political Economy. Vol. 112. No. 1.
- Berstein S., Cabrera C.* 2007. Los Determinantes de la Elección de AFP en Chile: Nueva Evidencia a Partir de Datos Individuales // Estudios de Economía. Vol. 34. No. 1.
- Beshears J., Choi J.J., Laibson D., Madrian B.C.* 2018. Potential vs Realized Savings under Automatic Enrollment // TIAA Institute. Research Dialogue. No. 148. July.

- Bielawska K., Chłoń-Domińczak A., Stańko D.* 2015. Retreat from Mandatory Pension Funds in Countries of the Eastern and Central Europe in Result of Financial and Fiscal Crisis: Causes, Effects and Recommendations for Fiscal Rules. Draft. Warsaw School of Economics. Warsaw.
- Campbell J.Y., Viceira L.M.* 2002. Strategic Asset Allocation: Portfolio Choice for Long-Term Investors. Oxford: Oxford University Press.
- Castañeda P., Rudolph H.* 2010. Portfolio Choice, Minimum Return Guarantees, and Competition // Evaluating the Financial Performance of Pension Funds / ed. by R. Hinz, H. Rudolph, P. Antolin, J. Yermo. The World Bank. Washington, DC.
- De la Torre A., Rudolph H.* 2018. The Troubled State of Pension Systems in Latin America. Global Economy and Development Working Paper. No. 112. March. Brookings. Washington, DC.
- Garcia-Kilroy C., Rudolph H.P.* 2017. Private Financing of Public Infrastructure through PPPs in Latin America and the Caribbean. The World Bank. Washington, DC.
- International Monetary Fund. 2017. New Private Pension Automatic Enrollment: A Missed Opportunity // Turkey: Selected Issues. IMF Country Report No. 17/33. IMF. Washington, DC.
- Lussardi A., Oggero N.* 2017. Millennials and Financial Literacy: A Global Perspective. Global Financial Literacy Center. GW. Business. URL: <http://gflec.org/wpcontent/uploads/2017/07/Millennials-and-Financial-Literacy-Research-Paper.pdf?x87657>.
- Madrian B.C.* 2013. Matching Contributions and Savings Outcomes: A Behavioral Economics Perspective // Matching Contributions for Pensions: A Review of International Experience / ed. by R. Hinz, R. Holzmann, D. Tuesta, N. Takayama. The World Bank. Washington, DC.
- OECD. 2017. Pensions at a Glance. OECD. Paris.
- PWC. 2011. Millennials & Financial Literacy — The Struggle with Personal Finance. URL: <http://online.wsj.com/public/resources/documents/pwc.pdf>.
- Paklina N.* 2014. Role of Pension Supervisory Authorities in Automatic Enrollment. IOPS Working Papers on Effective Pensions Supervision. No. 22. OECD. Paris.
- Randle T., Rudolph H.P.* 2014. Pension Risk and Risk-Based Supervision in Defined Contribution Pension Funds. World Bank Policy Research

- Working Paper Series. No. 6813. March. The World Bank. Washington, DC.
- Rinaldi A.* 2010. Pension Awareness and Nation-Wide Auto-Enrolment: The Italian Experience. Paper prepared for the proceedings of the OECD-Banca d'Italia Symposium on Financial Literacy Roma. 9 June 2010.
- Rocha R., Vittas D., Rudolph H.* 2011. Annuities and Other Retirement Products: Designing the Payout Phase. The World Bank. Washington, DC.
- Rudolph H.P.* 2016. Building Voluntary Pension Schemes in Emerging Economies. Policy Research Working Paper. No. 7779. The World Bank. Washington, DC. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/24860>.
- Rudolph H., Hinz R., Antolin P., Yermo J.* 2010. Evaluating Financial Performance of Pension Funds // Evaluating Financial Performance of Pension Funds / ed. by R. Hinz, H. Rudolph, P. Antolin, J. Yermo. The World Bank. Washington, DC.
- Rudolph H.P., Sabat J.* 2016. Building Long-Term Portfolio Benchmarks for Pension Funds in Emerging Economies. World Bank Policy Research Working Paper. No. 7784. August 4. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2895510>.
- Schwarz A. et al.* 2014. The Inverting Pyramid: Pension Systems Facing Demographic Challenges in Europe and Central Asia / A. Schwarz, A. Omar, A. Zvinienne, H. Rudolph, S. Eckard, J. Koettl, H. Immervoll, M. Abels. The World Bank. Washington, DC.
- Thaler R.H., Sunstein C.R.* 2008. Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth and Happiness. New Haven: Yale University Press.
- Viceira L.* 2010. Application of Advances in Financial Theory and Evidence to Pension Fund Design in Developing Economies // Evaluating Financial Performance of Pension Funds / ed. by R. Hinz, H. Rudolph, P. Antolin, J. Yermo. The World Bank. Washington, DC.
- World Bank. 2012. Program Document on a Proposed Loan in the EURO 750 Million to the Republic of Poland. Report No. 68697-PL. The World Bank. Washington, DC.

Пьер-Луи Бра,
председатель Консультативного совета
по вопросам пенсионного обеспечения
(COR)

ПЕНСИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВО ФРАНЦИИ: ПОЛОЖЕНИЕ ДЕЛ, ФИНАНСОВЫЕ ПРОГНОЗЫ И ТЕКУЩАЯ РЕФОРМА

Французская система пенсионного обеспечения — совокупность обязательных пенсионных программ, созданных на протяжении многих лет и финансируемых в большинстве своем на основе системы распорядительного типа. На конец 2017 г. пенсию получали 16,2 млн пенсионеров (из которых 15 млн проживали во Франции) и 28 млн платили взносы. Причем средний размер полной пенсии нетто (в месяц) для пенсионеров, проживающих во Франции, составлял 1547 евро, что соответствовало 66,4% дохода от профессиональной деятельности после вычета налогов (нетто).

Далее в трех разделах мы последовательно рассмотрим структуру французской пенсионной системы, финансовую устойчивость и принципы управления. Затем, в четвертом разделе, будут проанализированы некоторые аспекты текущей реформы, проводимой Высшим комиссаром по пенсионной реформе Жан-Полем Дельвуа¹.

¹ Настоящая статья основана на ряде документов, выпущенных Консультативным советом по вопросам пенсионного обеспечения (COR), в частности на его последнем ежегодном докладе, опубликованном в июне 2019 г. Высказываемые в статье соображения являются исключительно частным мнением автора, но не мнением Совета. Статья написана в октябре 2019 г. Пер. с фр. О.В. Ворон. — *Примеч. ред.*

1. Сложная структура французской пенсионной системы

После схематичного представления основных пенсионных программ остановимся более подробно на правилах приобретения пенсионных прав и возрасте выхода на пенсию в рамках этих программ.

1.1. 42 пенсионные программы

На рис. 1 представлена общая структура французской пенсионной системы, состоящая из отдельных программ, выделяемых по профессиональной принадлежности.

Для наемных работников частного сектора выделяют базовую (CNAV) и дополнительную (AGIRC-ARRCO) пенсионные программы. Для государственных служащих, наемных работников крупных государственных компаний и моряков предусмотрены так называемые интегрированные пенсионные программы (их пенсионное страхование соединяет в себе базовое и дополнительное обеспечение). Лица, работающие не по найму, выделяются в особую категорию, внутри которой сформированы отдельные пенсионные программы для фермеров, ремесленников и торговцев, представителей либеральных (свободных) профессий. Эти программы включают два уровня: базовый и дополнительный.

1.2. Правила приобретения пенсионных прав

В разных пенсионных программах предусмотрены различные правила приобретения пенсионных прав.

1.2.1. Для наемных работников частного сектора

Пенсионные права по базовой и дополнительной пенсионным программам наемными работниками частного сектора приобретаются по-разному.

Базовая пенсия считается на основе пенсионных начислений за каждый год трудового стажа и по формуле, равной множеству

трех элементов: коэффициента замещения, расчетной заработной платы² и коэффициента «pro rata» (проратизации).

**Пенсия = Коэффициент замещения × Расчетная
заработная плата × Коэффициент «pro rata».**

Коэффициент замещения составляет 50% и дает полную пенсию, если застрахованное лицо выполняет одно из следующих условий:

- достижение пенсионного возраста (на сегодня — 62 года, кроме особого условия, — см. ниже) и обладание необходимым для соответствующего поколения страховым стажем (41,75 года — для поколения работников, уходящих в настоящее время на пенсию; причем этот страховой стаж постепенно увеличивается до 43 лет для поколений, родившихся в 1973 г. и позже);
- достижение возраста 67 лет, без применения условия о продолжительности страхового стажа.

Если застрахованное лицо не обладает достаточным страховым стажем, к коэффициенту замещения применяется вычет в размере 1,25% за каждый недостающий квартал, но не более чем за 20 кварталов. В случае если оно продолжает профессиональную деятельность после достижения необходимого страхового стажа, то, наоборот, получает надбавку в размере 1,25% за квартал, без ограничения количества кварталов.

Расчетная, или среднегодовая, заработная плата (SAM) определяется как ограниченная верхним пределом средняя заработная плата за 25 наиболее высокооплачиваемых лет трудовой деятельности с учетом переоценки на дату расчета размера пенсии. Указанное ограничение верхним пределом означает, что при расчете учитывается только доля заработной платы, находящейся ниже ежегодного максимума размера социального обеспечения (PASS), который ежегодно определяется декретом. Так, на 1 января 2019 г. PASS составлял 40 524 евро. Переоценка понимается как индексирование суммы ежегодной заработной платы в соответствии

² Расчетная заработная плата — это средняя зарплата за 25 наиболее высокооплачиваемых лет трудовой деятельности.

Раздел 2. Пенсионные реформы

Тип программы					
Доп. программы	Доп. программы для лиц свободных профессий (€5,1 млрд)	Доп. программа для независимых работников (€1,9 млрд)	Обязательная доп. пенс. программа (€0,7 млрд)	Генеральная ассоциация пенс. обеспечения высококвалифицированных и руководящих работников — Ассоциация доп. пенс. программ (€77,9 млрд)	
Базовые программы	Нац. касса страхования для свободных профессий и касса адвокатов (€1,8 млрд)	*	Касса для фермеров (€7,3 млрд)	Касса для работников с/х (€5,8 млрд)	Нац. касса пенс. страхования, вкл. соц. страхование независимых работников (€122,79 млрд)
Статус застрахованного	Представители либеральных профессий	Независимые работники (кроме с/х)	Фермеры	Наемные работники с/х	Наемные работники (кроме с/х)
Работодатели				С/х предприятия	Частный сектор (торговля, пром-сть, строительство, услуги)

Рис. 1. Структура французской системы обязательного пенсионного обеспечения, 2017 г.

Источник: Доклад о пенсионном обеспечении государственных служащих, приложение к законопроекту о бюджете 2019 г.

6 программ для госслужащих					Тип программы
Госслужащие и сотрудники органов власти по контракту (€2,9 млрд)	Доп. пенсия для госслужащих (€0,4 млрд)				Доп. программа
	Госслужащие на временных контрактах	Пенс. программа для госслужащих и военных (€52,1 млрд)	Доп. программа для работников терр. органов и больниц (€18,9 млрд)	Спец. пенс. фонд работников гос. пром. предприятий (€1,8 млрд)	Другие спец. программы (ж/д, гор. транспорт, электр. и газ. пром-сть и др.) (€15,4 млрд)
Работники по публично-правовым договорам					
Госслужащие на временных контрактах	Госслужащие и военные госслужащие и служащие магистрата	Работники терр. органов и больниц	Гос. рабочие	Работники по спец. программам	Статус застрахованного
Работники по публично-правовым договорам	Государство	Терр. органы	Государство	Ж/д, гор. транспорт, предприятия электр. и газ. пром-сти	Работодатели

* Независимые работники (ремесленники и торговцы), до 31 декабря 2017 г. относившиеся к Социальной программе для независимых работников, с 1 января 2018 г. были переведены в ведение Социального страхования независимых работников, управление которым постепенно передается Национальной кассе пенсионного страхования.

с общей динамикой цен в период с момента получения заработной платы до момента расчета размера пенсии.

Коэффициент «pro rata» определяет отношение количества кварталов страхового стажа по базовой программе к количеству кварталов, соответствующих максимальной продолжительности страхования.

Обычно размер пенсии пересматривается ежегодно, в зависимости от колебаний общего индекса цен (случаются исключения, иногда влекущие недостаточную индексацию, как в 2019 г.).

Расчет пенсии в рамках дополнительной программы осуществляется по балльной системе. В отличие от базовой пенсии, размер которой не зависит от отчислений, при расчете дополнительной пенсии учитываются шесть переменных. Процент ежегодных начислений, размер годовой заработной платы и длительность профессиональной карьеры определяют количество полученных работником баллов, а покупательная стоимость балла и сервисная стоимость балла — доходность пенсии. Количество полученных баллов равняется соотношению ежегодной суммы заработной платы и ежегодной покупательной стоимости балла (эту стоимость определяет пенсионная программа). Размер пенсии соответствует количеству баллов, умноженному на сервисную стоимость балла (ее тоже определяет пенсионная программа). Условия переоценки размера дополнительной пенсии также фиксируются пенсионной программой.

1.2.2. Для государственных служащих и работников, подпадающих под действие специальных пенсионных программ

Размер пенсии государственных служащих и работников, попадающих под действие специальных пенсионных программ, полностью рассчитывается исходя из пенсионных начислений. Первоначальная пенсия составляет 75% оклада (без учета премий, которые составляют около 20% заработной платы государственных служащих) за шесть последних месяцев работы. Таким образом, 75% оклада представляют собой полный размер пенсионного обеспечения государственных служащих при условии наличия необходимого страхового стажа — такого же, как и для работни-

ков частного сектора. В случае недостаточности страхового стажа из пенсии вычитается 1,25% за каждый недостающий квартал (и наоборот, к пенсии добавляется 1,25% за каждый квартал пенсионного стажа выше требуемого).

1.3. Разные возрасты выхода на пенсию

Установленный пенсионный возраст, не зависящий от профессионального статуса, — 62 года. Тем не менее большинство застрахованных лиц уходят на пенсию по достижении максимального размера замещения (50% — для работников частного сектора, 75% — для государственных служащих и работников, к которым относятся специальные пенсионные программы). Максимальный размер замещения обеспечивается за счет страховых отчислений, полученных как от застрахованного и его работодателя, так и от других организаций — в период безработицы, во время болезни или декретного отпуска.

Кроме того, для некоторых категорий работников существует возможность досрочного выхода на пенсию до достижения 62 лет:

- в частном секторе — для работников с длительным трудовым стажем, которые начали работать в возрасте моложе 20 лет, имеют страховой стаж выше необходимого для получения максимального замещения и минимальный страховой стаж в возрасте до 20 лет. Такие работники могут выйти на пенсию в 58 или 60 лет в зависимости от ситуации;
- для работников, вынужденных работать в опасных для здоровья условиях (частный сектор) или принадлежащих к так называемым активным категориям государственных служащих (военные, полицейские, пожарные, санитарки).

2. Финансовое состояние пенсионной системы

Каждый год Консультативный совет по вопросам пенсионного обеспечения (COR) публикует отчет о финансовом состоянии пенсионной системы в целом и о достижении социальных целей, поставленных перед ней законодательным органом (равное пенсионное обеспечение женщин и мужчин, способность системы

к предотвращению роста уровня бедности среди пенсионеров). Этот отчет содержит описание текущего финансового состояния пенсионной системы и прогнозы его постепенной эволюции в 50-летней перспективе. В своих прогнозах COR опирается на различные демографические и экономические гипотезы и теории, без учета возможных будущих изменений в законодательстве.

2.1. Демографические и экономические предпосылки

COR опирается на демографические теории, разработанные Национальным институтом статистики и экономических исследований Франции (INSEE). При составлении прогнозов в отчете 2019 г. COR использовал последние демографические прогнозы INSEE от 2016 г. (см. табл. 1, представляющую центральный сценарий демографического прогноза). Необходимо отметить, что с 2016 г. наблюдаемый уровень рождаемости и средняя ожидаемая продолжительность жизни после 60 лет как у женщин, так и у мужчин соответствуют минимальному сценарию INSEE.

Таблица 1. Демографические прогнозы (центральный сценарий)

Общий уровень рождаемости	Средняя ожидаемая продолжительность жизни в 60 лет		Миграция (годовое сальдо)
	Женщины	Мужчины	
1,95 ребенка на женщину на весь период прогноза	в 2016		+ 70 тыс. человек на весь период прогноза
	27,5 года	23,1 года	
	в 2070		
	33,6 года	31,0 года	

Источник: Ежегодный доклад Консультативного совета по вопросам пенсионного обеспечения, июнь 2019 г.

Совокупность этих тенденций ведет к постепенному снижению коэффициента демографической нагрузки, т.е. соотношения населения трудоспособного и пенсионного возрастов (рис. 2).

При составлении прогнозов экономического развития основным фактором, обуславливающим изменения финансового со-

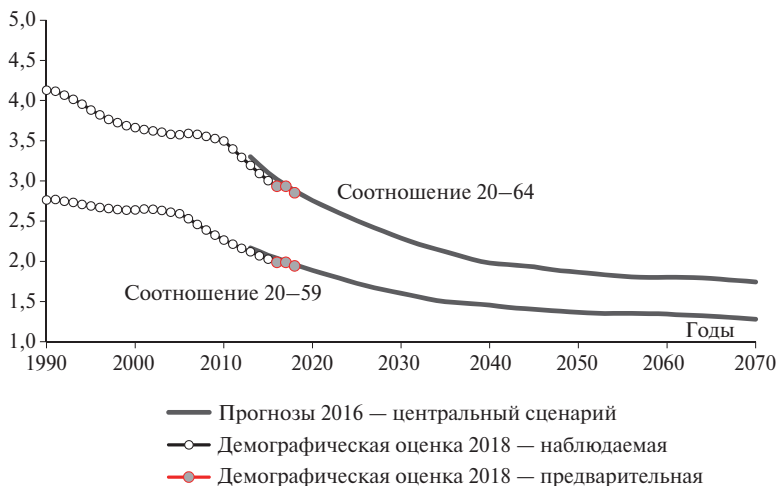


Рис. 2. Прогноз соотношения демографической поддержки

Источник: Ежегодный доклад Консультативного совета по вопросам пенсионного обеспечения, июнь 2019 г.

стояния пенсионной системы, считается темп роста производительности труда. Действительно, «доходность» пенсионной системы, т.е. ее способность к стабильному финансированию обеспечения пенсионеров за счет доходов от страховых отчислений работающих, зависит от прироста общего фонда оплаты труда. Этот показатель, в свою очередь, включает как увеличение количества занятого населения, так и повышение среднего уровня заработной платы. Ученые с высокой долей вероятности прогнозируют, что при сохранении стабильности количества занятого населения и размера средней заработной платы, индексированной с учетом средней производительности труда, финансовые ресурсы пенсионной системы будут увеличиваться одновременно с ростом производительности труда. Прогноз о предположительном приросте производительности труда основывается на показателях ее реального ежегодного прироста от 1 до 1,8% (табл. 2) и ежегодном уровне инфляции в 1,75%, принятом за основу для расчетов на весь прогнозируемый период.

Таблица 2. Долгосрочные экономические прогнозы в сценариях и вариантах COR, %

Прогноз ежегодного уровня безработицы (с 2032 по 2070 г.)	Прогноз ежегодного прироста производительности труда (с 2032 по 2070 г.), %			
	1	1,3	1,5	1,8
Центральный прогноз 7%	Сценарий 1%	Сценарий 1,3%	Сценарий 1,5%	Сценарий 1,8%
Вариант в 10%	Вариант [10–1,0%]			
Вариант в 4,5%				Вариант [4,5–1,8%]

Источник: Ежегодный доклад Консультативного совета по вопросам пенсионного обеспечения, июнь 2019 г.

На пенсионную систему оказывает влияние также уровень занятости населения, поэтому прогнозы строятся с учетом уровня безработицы и других гипотез, касающихся вопросов занятости и оплаты труда государственных служащих.

2.2. Расходы пенсионной системы и определяющие их факторы

В 2018 г. расходы на пенсионное обеспечение составили 13,8% ВВП (рис. 3). Согласно прогнозам на долгосрочную перспективу, они будут колебаться в промежутке от 11,8 до 13,8% ВВП в зависимости от сценария прироста производительности труда. Это снижение ожидается несмотря на то, что соотношение количества населения старше 60 лет и населения от 20 до 59 лет будет уменьшаться в течение всего охватываемого прогнозом периода.

В основном этот результат объясняется снижением показателя отношения среднего размера пенсии к среднему доходу от трудовой деятельности, который к концу оцениваемого периода прогнозируется на уровне между 33,1 и 38,7%, в то время как на сегодняшний день он составляет 51,3%. По оценкам экспертов, средний размер пенсии будет расти меньше, чем средний размер заработной платы активного населения, в частности за счет индексации пенсионного обеспечения по общему уровню цен (рис. 4).

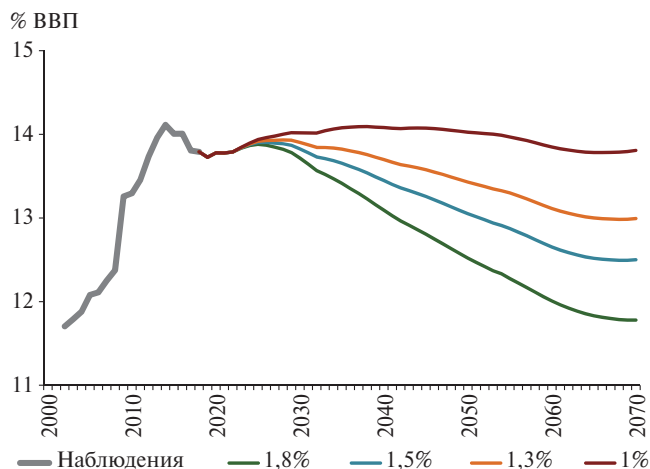


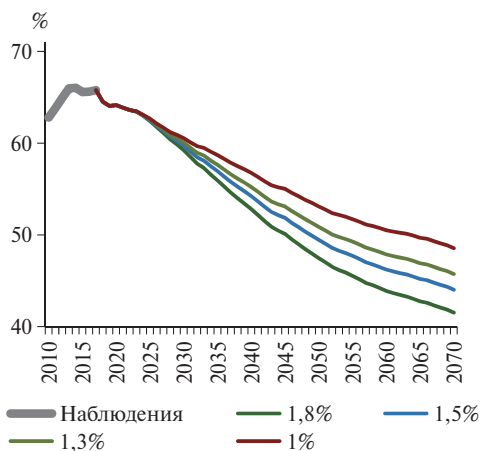
Рис. 3. Расходы пенсионной системы согласно различным прогнозам изменений производительности труда, % ВВП

Источник: Ежегодный доклад Консультативного совета по вопросам пенсионного обеспечения, июнь 2019 г.

Этот процесс сдерживается также за счет повышения возраста выхода на пенсию, который с 62 лет в 2018 г. возрастет до 64 лет к 2040 г. К этой ситуации приведут как прошедшие реформы (возраст и страховой стаж), так и увеличение возраста вступления в активную профессиональную жизнь (рис. 5).

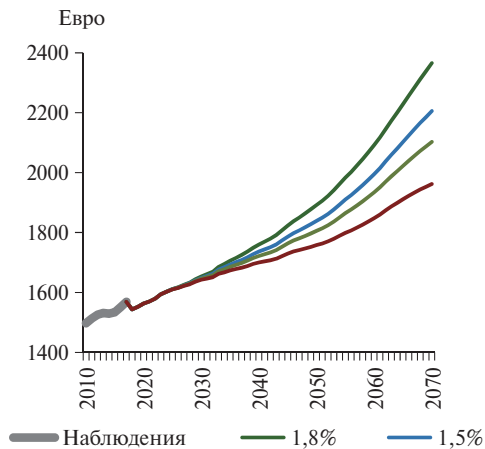
Прогнозируемое снижение среднего размера пенсии по отношению к среднему доходу от трудовой деятельности в будущем не означает, однако, снижения размера пенсии и качества жизни пенсионеров в абсолютном выражении. Размер средней пенсии нетто в евро будет постепенно увеличиваться при всех сценариях прироста производительности труда за счет «эффекта нория» (когда новые поколения пенсионеров отличаются более успешной карьерой и, соответственно, большим размером пенсии, чем предыдущие). Таким образом, покупательная способность пенсионеров, согласно прогнозам, будет расти, но более низкими темпами по сравнению с этим же показателем у активного населения. В целом прогнозируется высокий уровень жизни пенсионеров в сравнении с остальным населением и другими странами (рис. 6, 7).

Средняя пенсия, соотношенная со средним доходом от трудовой деятельности, brutto



а

Средняя пенсия нетто, евро по курсу 2018 г.



б

Рис. 4. Средняя относительная (а) и абсолютная пенсия нетто (б) согласно сценариям развития производительности

Источник: Ежегодный доклад Консультативного совета по вопросам пенсионного обеспечения, июнь 2019 г.

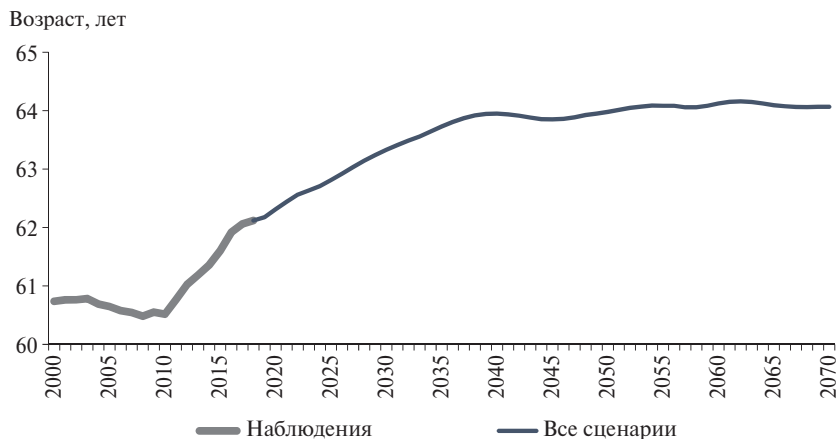


Рис. 5. Средний возраст выхода на пенсию

Источник: Ежегодный доклад Консультативного совета по вопросам пенсионного обеспечения, июнь 2019 г.

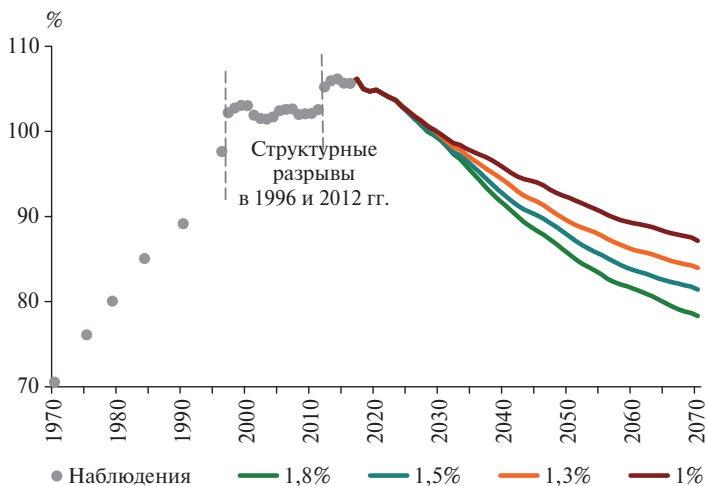


Рис. 6. Отношение между уровнем жизни пенсионеров и уровнем жизни населения в целом, %

Источник: Ежегодный доклад Консультативного совета по вопросам пенсионного обеспечения, июнь 2019 г.

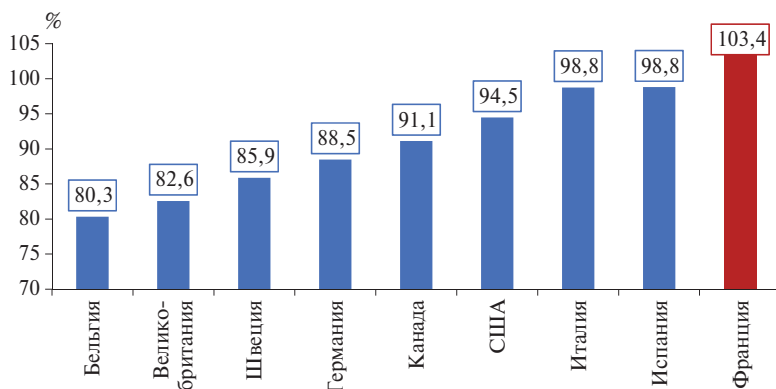


Рис. 7. Отношение между уровнем жизни пенсионеров и уровнем жизни населения в целом, %

Источник: База данных ОЭСР, 2017 г.

3. Сложная система управления и регулирования с участием исполнительной власти, парламента и социальных партнеров

Регулирование пенсионной системы представляется весьма сложным в силу ее разделения на множество отдельных программ, каждая из которых имеет свое собственное управление. Тем не менее можно выделить два режима управления: для дополнительных и для базовых программ.

3.1. Управление дополнительными программами

Дополнительные программы были созданы социальными партнерами. В 1947 г. Генеральная ассоциация пенсионных учреждений для руководителей (AGIRC), продемонстрировав первый пример заключения межотраслевого коллективного договора, основала дополнительную пенсионную программу для руководящих работников. В 1961 г. по соглашению между представителями работодателей и работников возникла Ассоциация дополнительных пенсионных программ (ARRCO), а в 1972 г. членство в ней стало обязательным уже для всех работников.

В 2019 г. ассоциации AGIRC и ARRCO объединились, образовав AGIRC-ARRCO. Административный совет новой организации, который на паритетных началах формируется из представителей работодателей и профсоюзов работников, контролирует дополнительные пенсионные программы, определяет покупательную и сервисную стоимость балла AGIRC-ARRCO, договорную норму пенсионных отчислений, льготный период, не дающий права на дополнительную пенсию, коэффициенты солидарности и повышающие коэффициенты (аналоги вычетов и надбавок в базовой пенсионной программе).

3.2. Управление базовыми программами

Базовые программы управляются исполнительной властью под надзором парламента. Согласно Конституции Франции, правительство, обладающее политическим большинством в парламенте, определяет и претворяет в жизнь государственную политику. Парламент контролирует его деятельность, а оппозиция выражает свое мнение.

Государство осуществляет надзор за всеми кассами базовой пенсионной системы. Его интересы в административных советах пенсионных касс представляют уполномоченные правительственные комиссары, и принятые решения (кроме тех, которые должны быть одобрены) подлежат исполнению только при отсутствии возражений со стороны государства. Согласно закону, между кассами и государством заключается договор об управлении и достижении определенных показателей, в котором прописаны обязательства обеих сторон.

3.3. Другие участники, осуществляющие управление пенсионной системой и ее регулирование

Созданный в 2000 г. COR является независимым, основанным на плюрализме мнений органом, который занимается анализом и мониторингом средне- и долгосрочных перспектив развития французской пенсионной системы. В его состав входит председатель и 40 членов: представители профсоюзов, работодателей,

парламентариев и администрации, а также высококвалифицированные эксперты.

С 2014 г. COR публикует ежегодный отчет, охватывающий, помимо финансовых индикаторов состояния пенсионной системы, большое количество других показателей. Он не ставит перед собой задачу выработать единое мнение о необходимых реформах, его цель — представить разностороннюю оценку ситуации по вопросам, имеющим отношение к пенсионному обеспечению (финансовое равновесие, размер пенсий, возраст и продолжительность страхования, перераспределение ресурсов и т.п.).

В 2014 г. для дополнительного надзора за пенсионной системой Франции был создан Комитет по мониторингу пенсий (CSR). Его миссия — «опираясь, в частности, на документы COR... ежегодно выносить публичное заключение... отмечая при необходимости тот факт, что пенсионная система значительно удалилась от [поставленных перед ней] целей». В работе Комитета принимают участие представители общественности.

3.4. Академические круги, оказывающие ограниченное влияние на управление пенсионной системой

При определении своей политики правительство опирается на административные органы и их руководителей высшего звена, получивших образование в «элитных школах»: Национальной школе администрации (ENA), Политехнической школе, Национальной школе статистики и экономической администрации (Ensaе). Университетские круги оказывают незначительное влияние на государственную политику, несмотря на существование структур, призванных обеспечивать взаимодействие с академическим сообществом (например, Совет по экономическому анализу). Следует отметить, что в области пенсионного обеспечения таких структур практически не существует (кроме COR, в состав которого входят ученые-эксперты).

В этом отношении исключением стала нынешняя реформа пенсионной системы. Ее проект, предложенный кандидатом на президентский пост Эммануэлем Макроном во время избира-

тельной кампании 2017 г., был в значительной мере вдохновлен работами Антуана Бозио и Тома Пикетти³. Основой предлагаемой системной реформы провозглашался принцип «каждый евро пенсионных отчислений обеспечивает равные права вне зависимости от времени осуществления взноса и статуса застрахованного».

Объявленная реформа является системной, поскольку ставит целью покончить с 42 существующими пенсионными программами и заменить их единой универсальной системой с одинаковыми правилами расчета пенсии для всех. Эти правила заимствованы у шведской системы условных счетов, предусматривающей, что каждое поколение получает страховой эквивалент отчислений, которые оно делало на протяжении профессиональной жизни.

4. Проект системной реформы

Начало процессу изменений положило назначение Жан-Поля Делевуа на должность верховного комиссара по пенсионной реформе в сентябре 2017 г. На первом этапе были проведены консультации с профсоюзами, представителями работодателей и административными органами. В июле 2019 г. верховный комиссар представил премьер-министру доклад с рекомендациями по внедрению «Единой пенсионной системы».

4.1. Цели реформы

Одно из основных положений доклада Делевуа — сохранение системы перераспределения в качестве фундамента финансирования обязательного пенсионного обеспечения. Кроме того, реформа преследует следующие цели:

- повысить доверие к пенсионной системе;
- гарантировать равенство (при том что разнообразие существующих на данный момент программ вызывает ощущение его отсутствия, реального или мнимого);
- сделать пенсионную систему более простой и прозрачной, что поможет упорядочить карьерные траектории.

³ *Bozio A., Piketty T. Pour un nouveau système de retraite. Paris: Éditions Rue d'Ulm, 2008.*

Эти задачи являются весьма амбициозными, поскольку предыдущие реформы носили параметрический характер и способствовали лишь очень постепенной конвергенции пенсионных программ частного и государственного сектора.

4.2. Текущий процесс: новая фаза консультаций

После публикации доклада Делевуа был начат новый цикл дискуссий на основе содержащихся в докладе рекомендаций. В обсуждениях принимают участие не только представители профсоюзов, работодателей, либеральных профессий и ассоциаций пенсионеров, но и обычные граждане, которые могут высказать свое мнение о проекте реформы на специализированной платформе. Эта фаза может занять от шести месяцев до года, учитывая, что правительство предполагает предоставить соответствующий законопроект до конца 2020 г.

По сравнению с предвыборными обещаниями содержание реформы претерпело некоторые изменения: авторы отказались от принципа строгого страхового соотношения взносов и выплат. Вариант, предлагаемый на сегодняшний день, оказался приближенным к балльной системе, в управлении которой будут участвовать исполнительная власть совместно с социальными партнерами.

В отношении успешного завершения реформы существует большая политическая неопределенность. Какими бы ни были технические условия и временные рамки перехода от старой системы к новой, в результате этих изменений появятся победители и проигравшие. В любом случае речь идет об основном политическом факторе с точки зрения президентских выборов 2022 г.

Анн Лавинь,
старший экономист Консультативного совета
по вопросам пенсионного обеспечения (COR)

УРОВЕНЬ ЖИЗНИ ПЕНСИОНЕРОВ, МЕХАНИЗМЫ ПОДДЕРЖКИ СОЦИАЛЬНОЙ СОЛИДАРНОСТИ И ОБЕСПЕЧЕНИЯ РАВЕНСТВА МЕЖДУ МУЖЧИНАМИ И ЖЕНЩИНАМИ С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ ПЕНСИЙ ВО ФРАНЦИИ

Для системы обязательного пенсионного обеспечения во Франции характерен высокий уровень пенсий в сравнении с другими странами. Пенсионеры не только имеют несколько более высокий уровень жизни, чем население в целом, пенсионная система предусматривает и механизмы социальной солидарности, позволяющие устранить неравенство в уровне жизни пенсионеров, в частности женщин и мужчин.

В начале статьи приводятся данные о состоянии и прогнозе уровня жизни пенсионеров во Франции, затем рассматриваются вопросы достижения равенства внутри поколений и между поколениями в нескольких аспектах, в частности в связи с уровнем пенсий, а также относительной продолжительностью пенсионного периода в сравнении с продолжительностью трудовой деятельности. В статье делается вывод о том, что французская пенсионная система обеспечивает достойный уровень жизни нынешним пенсионерам, способствует снижению уровня бедности среди пожилых людей и обеспечивает перераспределение между самыми обеспеченными и самыми бедными пенсионерами, в частности женщинами¹.

¹ Данные, которые приводятся в статье, написанной в октябре 2019 г., взяты из годового отчета Консультативного совета по вопросам пенсионного обеспечения (COR), опубликованного в июне 2019 г. Анн Лавинь является одним из авторов этого отчета. Пер. с фр. О.В. Ворон. — *Примеч. ред.*

1. Уровень жизни пенсионеров сегодня несколько выше, чем средний уровень жизни в стране

1.1. Средний уровень пенсий, выплачиваемых пенсионной системой, постоянно растет

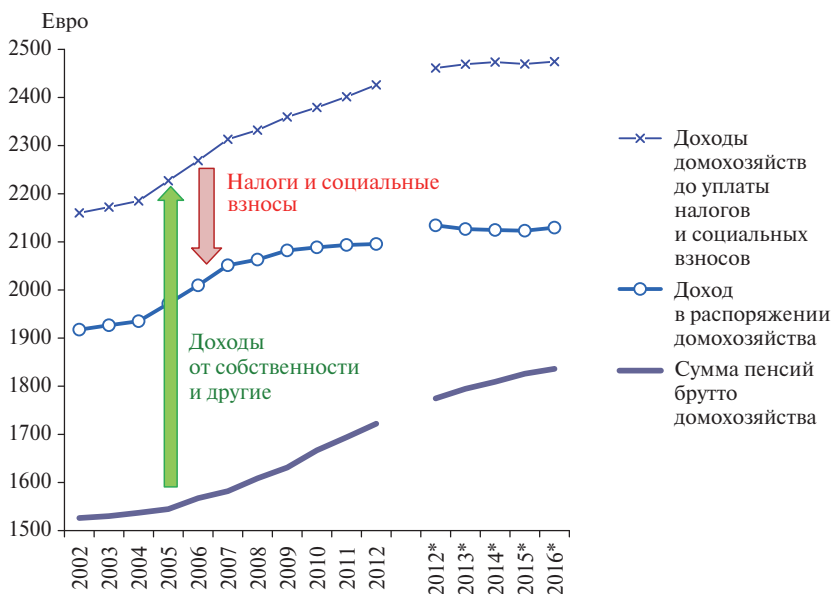
Средний размер общей пенсии, выплачиваемой по всем обязательным программам всем пенсионерам, проживающим во Франции и имеющим право на получение пенсии, за вычетом социальных налогов составил в 2017 г. 1540 евро в месяц (1300 евро у женщин и 1820 евро у мужчин). Средняя пенсия увеличивается в реальном выражении из года в год по мере обновления пенсионного населения (так называемый «эффект нории»): у новых поколений, выходящих на пенсию, с каждым годом пенсии в среднем выше, чем у старшего, постепенно уходящего поколения.

1.2. Помимо пенсий, пенсионеры имеют дополнительные источники дохода, способствующие повышению их уровня жизни

Пенсии являются лишь одной составляющей дохода пенсионеров. Чтобы оценить их уровень жизни, необходимо также учитывать прочие доходы (в частности, доход от собственности), иные пособия, помимо пенсий (минимальное пособие по старости, пособие на оплату жилья и т.д.), и особые условия налогообложения. Структура их домохозяйств также должна быть принята во внимание.

В 2016 г. средний уровень жизни пенсионеров составлял 2070 евро в месяц на единицу потребления. До 2010 г. он неуклонно повышался, а затем стабилизировался (рис. 1).

В течение 2002–2016 гг. пенсии составляли примерно 71% доходов пенсионеров до вычетов, остальная часть приходилась на доходы от собственности (около 16%), доходы от трудовой деятельности других членов домохозяйства (около 11%) и социальные пособия, такие как минимальное пособие по старости или пособие на оплату жилья (около 2%).



* Структурный разрыв в 2012 г.

Рис. 1. Средний уровень жизни пенсионеров: динамика размера пенсии brutto в сравнении с доходом, остающимся в распоряжении пенсионера, евро по курсу 2018 г.

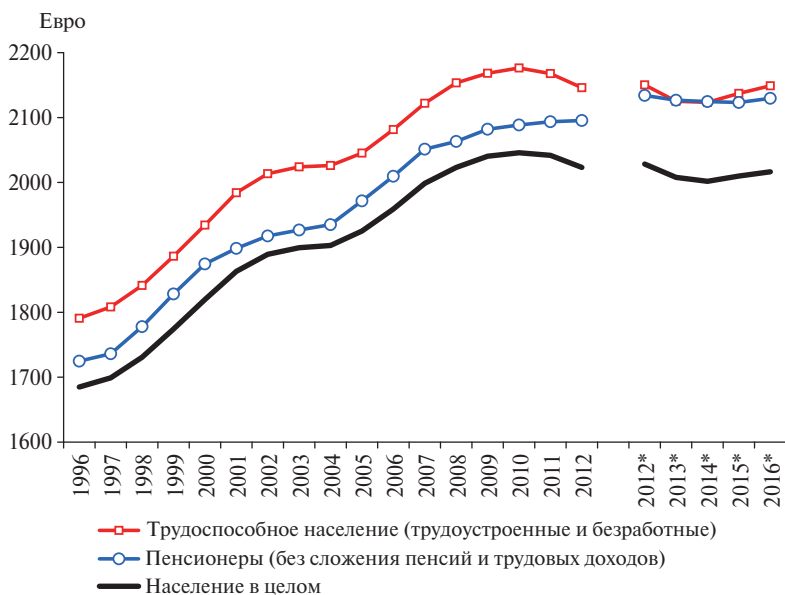
Источник: Годовой отчет Консультативного совета по вопросам пенсионного обеспечения, июнь 2019 г.

Доходы пенсионеров от собственности увеличились в период с 2002 по 2008 г., но в период с 2008 по 2016 г. они снижались в результате снижения прибыльности вложенных сбережений. Величина дохода от собственности, получаемого домохозяйством, зависит от размера собственности, вложенной в ценные бумаги и недвижимость (эта сумма увеличивается, поскольку пенсионеры каждого нового поколения владеют все большей собственностью), и от прибыльности вложенных сбережений (в течение последних лет отмечена тенденция к снижению их прибыльности). Кроме того, в период с 2002 по 2016 г. повышение социальных и налоговых сборов негативно отражалось на уровне жизни пенсионеров.

1.3. Средний уровень жизни пенсионеров несколько превышает средний уровень жизни в стране

Хотя размер их пенсий примерно на треть ниже, чем трудовые доходы занятых, уровень жизни пенсионеров в среднем близок или немного выше, чем у населения в целом. Пенсионеры обычно не имеют детей-иждивенцев и часто являются собственниками различного имущества.

В 2016 г. средний уровень жизни пенсионеров немного превышал средний уровень жизни населения в целом (рис. 2), при этом соотношение двух показателей, впоследствии названное относи-



* Структурный разрыв в 2012 г.

Рис. 2. Средний уровень жизни пенсионеров в сравнении с уровнем жизни людей в трудоспособном возрасте и населения в целом, евро по курсу 2018 г.

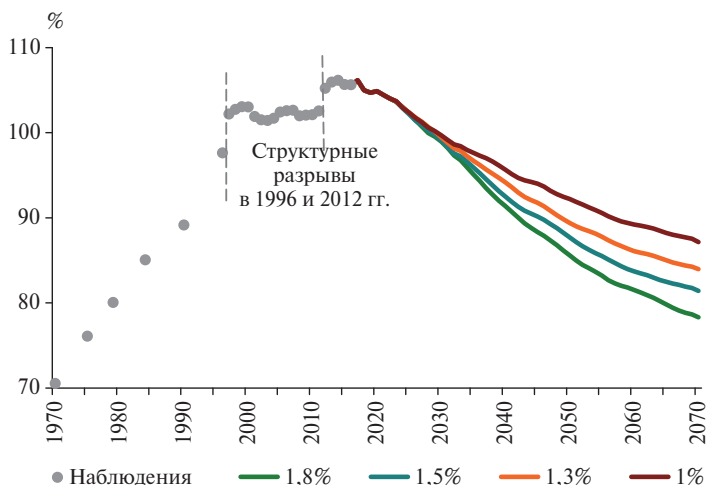
Источник: Годовой отчет Консультативного совета по вопросам пенсионного обеспечения, июнь 2019 г.

тельным уровнем жизни пенсионеров, составляло 105,6% (103,3% для женщин и 108,5% для мужчин).

Близость среднего уровня жизни пенсионеров и населения в трудоспособном возрасте скрывает различия между разными возрастными категориями. Среди занятых уровень жизни резко повышается с возрастом. Среди пенсионеров он самый высокий у возрастной категории от 60 до 74 лет: примерно на 8% выше, чем у населения в целом; он ниже у «ранних» пенсионеров (в возрасте до 60 лет) и у более пожилых пенсионеров (в возрасте 75 лет и старше). Среди населения трудоспособного возраста в целом самый низкий уровень жизни — у детей и молодежи в возрасте до 30 лет: примерно на 11% ниже, чем у населения в целом. Напротив, самый высокий показатель отмечен среди старшей возрастной категории — от 55 до 64 лет: примерно на 16% выше, чем у населения в целом.

1.4. Прогноз динамики пенсии нетто и уровня жизни пенсионеров

Согласно прогнозам Консультативного совета по вопросам пенсионного обеспечения (COR) и независимо от сценария экономического роста средняя пенсия будет продолжать расти в реальном выражении из-за «эффекта нории», однако, в отличие от прошлых лет, она будет расти медленнее, чем доход от трудовой деятельности занятых: от +25 до +51%, в зависимости от сценария экономического роста, для средней пенсии нетто и от +69 до +139% для среднего дохода нетто от трудовой деятельности в период между 2017 и 2070 гг. Это приводит к прогнозируемому снижению пенсии нетто в сравнении с доходом нетто от трудовой деятельности, как и к снижению относительного уровня жизни пенсионеров. В зависимости от сценария экономического роста относительный уровень жизни пенсионеров будет составлять от 91 до 96% в 2040 г. и от 78 до 87% в 2070 г., в то время как в 2014 г. он составил 106% (рис. 3). Таким образом, этот показатель вернется к значениям, сопоставимым со значениями в 80-х годах прошлого века. Относительный уровень жизни пенсионеров резко



Примечание. Цветные линии обозначают прогнозируемые сценарии роста производительности труда.

Рис. 3. Средний уровень жизни пенсионеров в сравнении с населением в целом за прошедшие годы и в перспективе, %

Источник: Годовой отчет Консультативного совета по вопросам пенсионного обеспечения, июнь 2019 г.

возрос в период с 1970 г. до середины 1990-х годов, когда уровень жизни пенсионеров догнал уровень жизни занятых.

Представленные прогнозы являются относительно «механическими» в том смысле, что в них не учтены какие-либо изменения в поведении, вызванные относительным снижением размера пенсий: предполагается, что застрахованные лица сохранят такое же поведение в отношении сбережений и выхода на пенсию в будущем (выход на пенсию после получения права на ее полный размер), что и сегодня. Однако, если они решат, что размер их будущей пенсии недостаточен, застрахованные лица вправе по мере возможности отреагировать на относительное снижение пенсий двумя способами: либо более активно накапливая сбережения в течение трудовой жизни, «откладывая на старость»; либо выходя на пенсию позже того момента, когда они достигнут возраста,

Таблица 1. Показатели уровня жизни пенсионеров, населения в трудоспособном возрасте и населения в целом в 2016 г., евро

Децили	Пенсионеры	Трудоспособное население (включая безработных)	Население в целом
1-й дециль (D1)	1110	1000	920
Медиана	1810	1830	1710
9-й дециль (D9)	3190	3310	3130
95-й центиль (P95)	3950	4140	3920
Соотношение между децилями (D9/D1)	2,9	3,3	3,4

Источник: Годовой отчет Консультативного совета по вопросам пенсионного обеспечения, июнь 2019 г.

позволяющего получать пенсию в полном размере (этот вариант в основном касается лиц, имеющих работу в момент достижения пенсионного возраста).

Наконец, отметим, что наблюдается несоответствие между статистической реальностью и восприятием в обществе относительного уровня жизни пенсионеров. Согласно опросу, проведенному в 2018 г. Управлением по вопросам исследований, оценки и статистики (DREES) Министерства солидарности и здравоохранения Франции, 55% респондентов считают, что средний уровень жизни пенсионеров ниже, чем у населения в целом, и лишь 14% оценивают его выше, причем были опрошены представители всех возрастных категорий. Подобное несоответствие может быть объяснено двояко. С одной стороны, население воспринимает «эффект нории» с опозданием, поскольку старшее поколение оказывает влияние на коллективное представление в большей степени, чем последующее поколение. С другой стороны, средний показатель скрывает неравенство среди пенсионеров: положение бедных вдов в значительной степени влияет на общественное мнение (табл. 1).

2. У предыдущих поколений по сравнению с нынешним и будущими была более выгодная «отдача» их пенсии благодаря ее распределению

Существуют четыре аспекта равенства между поколениями застрахованных лиц в отношении выхода на пенсию: размер взносов, направленных на финансирование пенсий, продолжительность трудовой деятельности, в течение которой выплачивались взносы, размер пенсий и, наконец, продолжительность пенсионного периода. Первые два аспекта позволяют оценить участие застрахованных лиц в финансировании пенсионной системы, а два последних — то, что дает пенсионная система застрахованному лицу после его выхода на пенсию.

2.1. Участие будущих пенсионеров в финансировании своих пенсий росло вплоть до поколения, родившегося в 1970-е годы, а у последующих поколений оно предположительно останется на одном уровне

Участие в финансировании пенсии имеет две стороны: уровень отчислений от трудовых доходов и срок, в течение которого производятся отчисления, т.е. продолжительность трудовой деятельности. Что касается среднего размера взносов у разных поколений, для типового наемного работника частного сектора, не занимающего руководящую должность, он увеличится с 19,6% у поколения 1940-х годов до 28,1% у поколения 2000-х.

Что же касается продолжительности трудового стажа у разных поколений, определенного как разница между возрастом начала трудовой деятельности и возрастом, дающим право на получение полной пенсии, для типового наемного работника частного сектора, не занимающего руководящую должность, он сокращается с 43 лет для старших поколений (рожденных в 1940-х годах) до приблизительно 41,5 года для поколений, родившихся в 1950–1960-х годах, которые позже вышли на рынок труда и могут

воспользоваться досрочным выходом на пенсию. Затем, с увеличением продолжительности периода взносов, необходимого для получения полной пенсии, и повышением пенсионного возраста, продолжительность трудового стажа у последующих поколений вернется к уровню, характерному для поколения, рожденного в 1940-х годах.

Вместе с тем в сравнении с общей продолжительностью жизни продолжительность трудового стажа будет более выгодной для самых молодых поколений, которые воспользуются повышением средней продолжительности жизни. Например, типовой наемный работник частного сектора, не занимающий руководящую должность, родившийся в 1940 г., осуществлял трудовую деятельность в течение 50% своей жизни, в то время как для такого же застрахованного лица, родившегося в 2000-е годы, этот показатель составляет 46%.

**2.2. Выгода от получения пенсии:
коэффициент замещения снижается
для каждого следующего поколения,
однако продолжительность получения пенсии
увеличивается**

Коэффициент замещения нетто пенсионных взносов, т.е. пенсия нетто относительно дохода нетто, снижается с каждым новым поколением. Для типового наемного работника частного сектора, не занимающего руководящую должность, коэффициент замещения снизился с 80%, если он родился в 1940 г., до 74%, если он родился в 1950 г. Для поколений, родившихся в 1950 и 1968 гг., сложнее вычислить коэффициент замещения в связи с произошедшими изменениями в расчете размера пенсий. Для поколений, родившихся после 1960 г., отмечается устойчивое снижение коэффициентов замещения нетто, тем более что в течение жизни этих поколений наблюдался значительный рост производительности труда. Поскольку пенсии индексируются по уровню цен (причем в определенные периоды отмечалась недостаточная индексация), они отстают от роста номиналь-

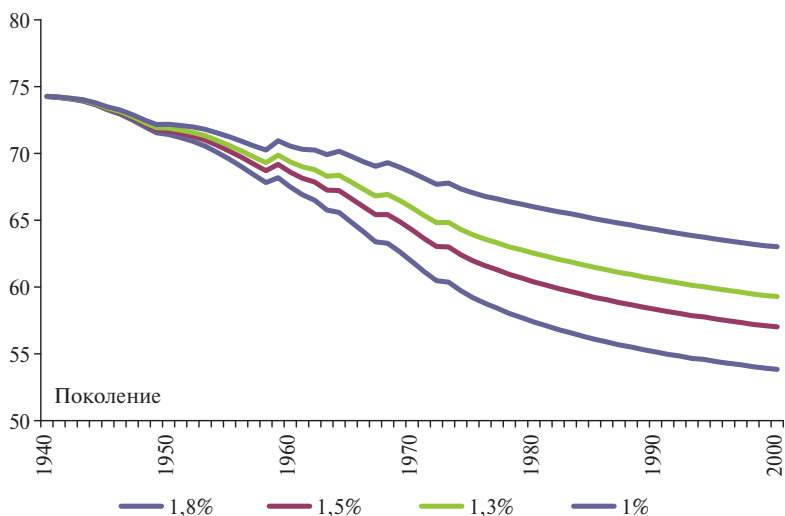
ной средней заработной платы. Для поколения, родившегося в 2000 г., коэффициент замещения нетто может лишь приблизиться к минимальному целевому показателю, установленному законом (66,6%).

Коэффициент замещения в типовом случае учитывает размер пенсии в относительно молодом возрасте (при выработке полного трудового стажа). Следовательно, он не позволяет учесть факторы, действующие после достижения этого возраста (например, факторы, связанные с индексацией пенсий или изменением социальных вычетов из пенсии). Это можно сделать, рассчитав коэффициент замещения за весь жизненный цикл, который должен связать среднюю пенсию, полученную за весь период выхода на пенсию, со средней заработной платой за всю трудовую деятельность. Для типового наемного работника частного сектора, не занимающего руководящую должность, коэффициент замещения жизненного цикла будет равномерно снижаться с каждым последующим поколением с 74,3% для поколения 1940 г. до 53,8% (годовой прирост производительности труда на 1,8%) и 63% (годовой прирост производительности труда на 1%) для поколения 2000 г. (рис. 4).

Что касается продолжительности пенсионного периода, измеряемой как доля от общей продолжительности жизни, мы видим, что от поколения, родившегося в 1943 г., до поколения 1973 г. относительная продолжительность пенсионного периода стабилизировалась на уровне немного выше 29%, поскольку увеличение средней продолжительности жизни сопровождается более поздним началом трудовой деятельности и повышением пенсионного возраста. После поколения 1973 г., при неизменных возрастных параметрах и сохранении продолжительности страхового периода, наблюдается увеличение относительной продолжительности пенсионного периода в связи с увеличением ожидаемой продолжительности жизни (рис. 5).

Эта динамика в значительной мере зависит от прогнозов уровня смертности. Неопределенность в данной области относительно ограничена для самой старшей категории застрахованных лиц, однако она увеличивается с каждым новым поколением.

% от средней зарплаты
в течение трудового стажа



Примечание. Для типowego работника, родившегося в 1940 г., средняя пенсия, получаемая за весь пенсионный период, составляет 74,3% от средней зарплаты в течение всего трудового стажа.

Рис. 4. Снижение коэффициента замещения нетто при выходе на пенсию работников частного сектора, не занимающих руководящие должности, при условии выработки полного трудового стажа

Источник: Годовой отчет Консультативного совета по вопросам пенсионного обеспечения, июнь 2019 г.

Чтобы составить общее суждение о справедливом характере пенсионной системы, можно рассчитать синтетический актуарный показатель, который включает четыре аспекта достижения равенства, упомянутые выше. Этот показатель, называемый внутренним коэффициентом доходности (ВКД), демонстрирует отношение совокупной пенсии, полученной отдельным лицом (или поколением), к размеру пенсионных взносов, подлежащих отчислению. Таким образом, ВКД соответствует коэффициенту пересчета, который обеспечивает строгое равенство между суммой полученных пенсий и уплаченными взносами.

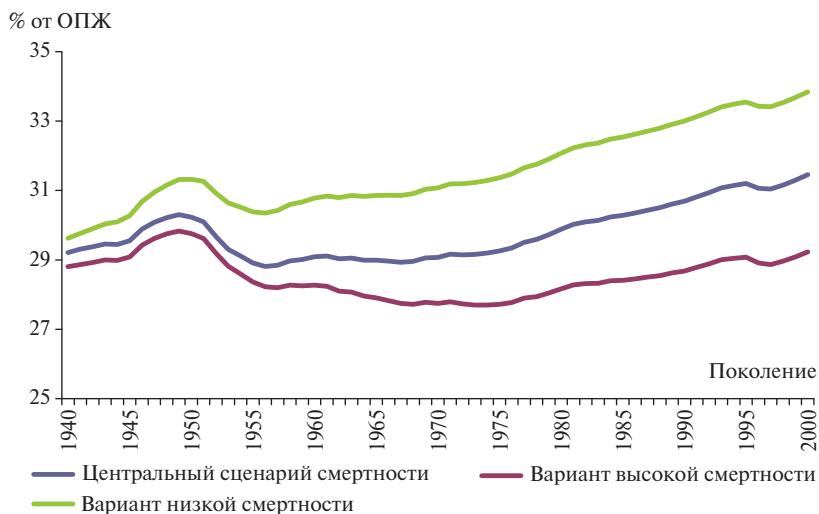
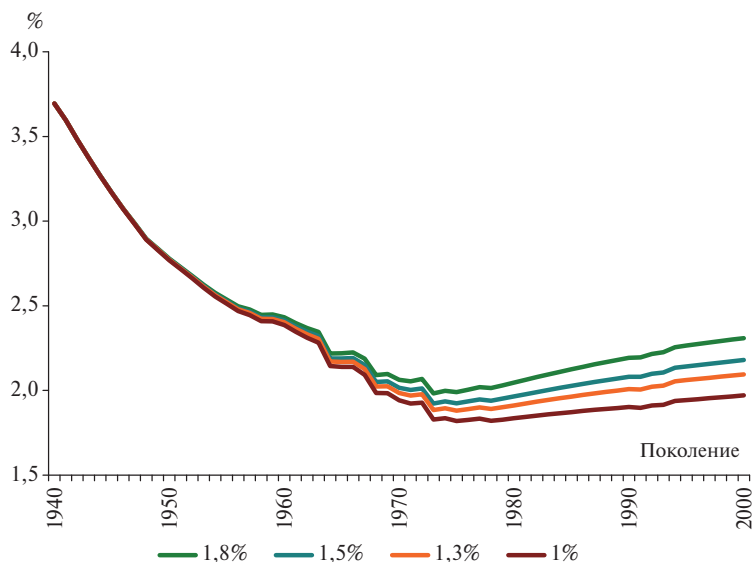


Рис. 5. Средняя продолжительность пенсионного периода, % к общей продолжительности жизни (ОПЖ)

Источник: Годовой отчет Консультативного совета по вопросам пенсионного обеспечения, июнь 2019 г.

ВКД будет особенно высоким для первых поколений после введения пенсионной системы распределительного типа и станет постепенно снижаться по мере ее развития. Это свойство является неотъемлемой характеристикой любой пенсионной системы распределительного типа, поскольку первые поколения наделяются правом на получение пенсии, в то время как их вклад в финансирование пенсий был относительно небольшим. Помимо уровня пенсионных взносов, снижение этого показателя между поколениями 1940 и 1975 гг. может быть также объяснено снижением коэффициента замещения при выходе на пенсию и снижением темпов экономического роста в течение трудовой деятельности этих поколений (рис. 6).

Наконец, ВКД предположительно увеличится после поколения 1975 г. из-за более длительного относительного пенсионного периода. В случае значительного роста производительности труда это увеличение будет еще больше.



Примечание. При росте производительности труда на 1,3% ВКД в типовом случае для поколения 2000 г. составит 2,1%.

Рис. 6. Внутренний коэффициент доходности для типового наемного работника частного сектора, не занимающего руководящую должность, при полной выработке трудового стажа

Источник: Годовой отчет Консультативного совета по вопросам пенсионного обеспечения, июнь 2019 г.

3. Механизмы социальной солидарности французской пенсионной системы позволяют сократить неравенство между поколениями

Механизмы социальной солидарности, дополняющие право на пенсионное обеспечение, полученное благодаря выплате взносов в течение периода занятости, играют важную роль во французской пенсионной системе: в 2016 г. они составляли почти 20% выплат пенсионерам.

Эти механизмы дают право на получение пенсии в различном виде без ее прямой привязки к размеру выплаченных пенсионных

взносов: возможность досрочного выхода на пенсию, надбавка к пенсии, получение дополнительных льгот за периоды потери работы. Они применяются в следующих случаях:

- в отношении детей (увеличение продолжительности страхового периода (MDA), пособие по старости для родителей в домохозяйстве (AVPF), пенсионные надбавки для родителей с тремя и более детьми и досрочный выход на пенсию по семейным обстоятельствам с применением особого пенсионного плана);
- в случае тяжелых условий труда или опасного характера определенных профессий (досрочный выход на пенсию с применением особого пенсионного плана или по инвалидности при тяжелых условиях труда и работе с асбестом в частном секторе);
- в случае низкой заработной платы (минимальные пенсии: минимальная страховая пенсия и гарантированная минимальная пенсия);
- для компенсации периодов безработицы, болезни, материнства, инвалидности и т.д. (ассимилированные периоды и баллы).

Кроме того, обязательные пенсионные выплаты дополняются в случае смерти супруга пенсией в связи с потерей кормильца, которая назначается по особым правилам в соответствии с пенсионным планом.

3.1. Обязательные пенсионные выплаты составляют 88,5% выплачиваемых пенсий, а 11,3% приходится на пенсии в связи с потерей кормильца

Среди пенсионных выплат в рамках социальной солидарности семейные выплаты (MDA, AVPF, досрочный выход на пенсию по семейным обстоятельствам и надбавка к пенсии в случае наличия трех или более детей) составили в 2016 г. 19,4 млрд евро, или 7,2% от общей массы обязательных пенсионных выплат (в том числе 3% в качестве надбавок к пенсиям, 2,6% в качестве MDA и 1% в качестве пособия AVPF).

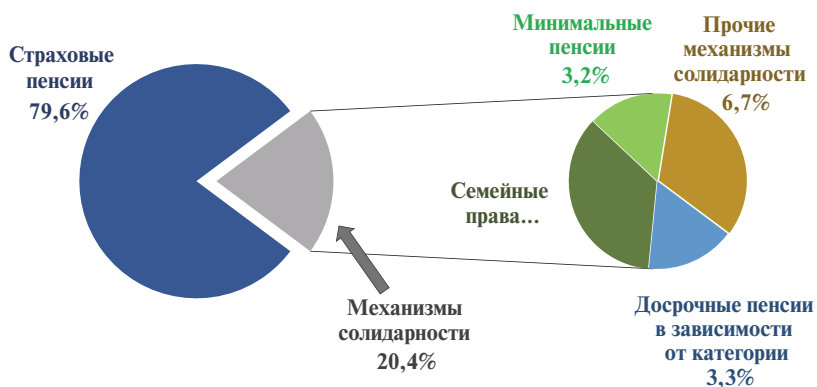


Рис. 7. Доля механизмов социальной солидарности в общей массе пенсионных выплат

Источник: Годовой отчет Консультативного совета по вопросам пенсионного обеспечения, июнь 2019 г.

Обязательные пенсионные выплаты, полученные до достижения установленного пенсионного возраста (без учета длительного трудового стажа), составили 10,3 млрд евро, или 3,8% от всех пенсионных выплат. Речь идет в основном о досрочном выходе на пенсию определенных категорий работников (профессии с особыми условиями труда и военнослужащие).

Минимальные пенсии составляют 8,5 млрд евро, или 3,2% от всех пенсионных выплат. Наконец, компенсация за производственные травмы (периоды безработицы, болезни и т.д.) или за предоставленный отпуск по уходу за ребенком — 6,7% от всех пенсионных выплат (рис. 7).

3.2. Самые значимые механизмы социальной солидарности адресованы пенсионерам, получающим самые маленькие пенсии

Механизмы социальной солидарности составляют более половины выплат, которые получают пенсионеры, находящиеся в первом квартиле распределения пенсий, и лишь 11,9% выплат, получаемых пенсионерами из последнего квартила (рис. 8). Та-

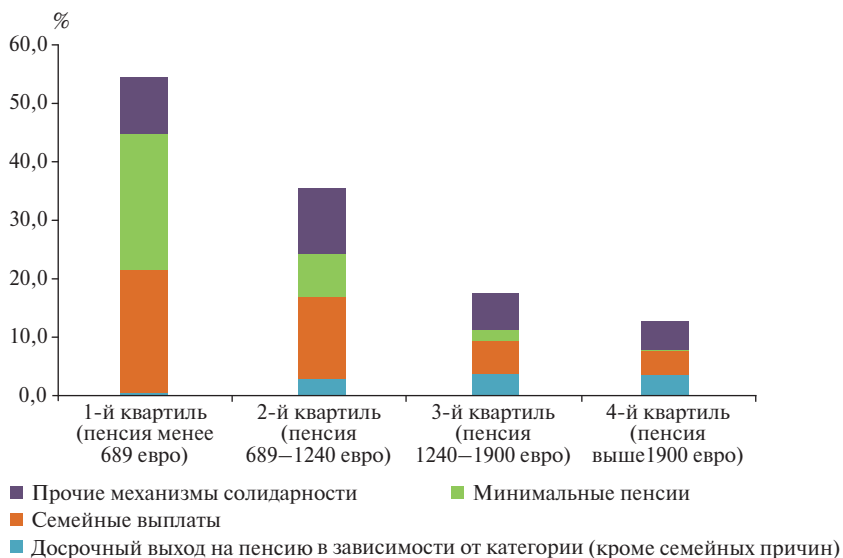


Рис. 8. Доля механизмов социальной солидарности в зависимости от размера пенсии

Источник: Годовой отчет Консультативного совета по вопросам пенсионного обеспечения, июнь 2019 г.

ким образом, застрахованные лица первого квартиля получают больше, чем другие застрахованные лица, имеющие право на минимальную пенсию: доля этих выплат составляет почти четверть их обязательной пенсии (в то время как для пенсионеров из последнего квартиля — лишь 0,2% обязательной пенсии).

Доля семейных выплат также выше для наименее обеспеченных пенсионеров. С одной стороны, даже если учесть, что надбавки на детей пропорциональны размеру пенсии, женщины с более чем тремя детьми составляют подавляющее большинство в первом квартиле. С другой стороны, пенсионеры из этого квартиля чаще получают пособие AVPF, которое зависит от их материального положения.

В то же время застрахованные лица из третьего и четвертого пенсионных квартилей чаще пользуются досрочным выходом на пенсию.

Наконец, механизмы, связанные с компенсацией тяжелых условий труда, адресованы в основном пенсионерам из первых двух квартилей. В частности, доля механизмов социальной солидарности, связанная с получением полной пенсии по инвалидности или нетрудоспособности, выше в первом пенсионном квартиле.

3.3. В целом механизмы социальной солидарности позволяют обеспечить достойный уровень пенсий и снизить уровень бедности среди пенсионеров

Если рассмотреть типичный случай работника частного сектора с полным стажем, полностью покрытым пенсионными взносами при минимальной заработной плате (МРОТ), можно сделать вывод, что его коэффициент замещения нетто при выходе на пенсию составляет примерно 85% для поколений работников, родившихся в конце 1940-х — начале 1950-х годов (рис. 9). Однако для пенсионера поколения, родившегося в 1955 г., он составляет всего 81,9%. В более долгосрочной перспективе коэффициент замещения будет снижаться для каждого поколения, так как страховая минимальная пенсия будет постепенно переоцениваться под действием инфляции. Следует, однако, отметить, что размер пенсии нетто при выходе на пенсию после выработки полного стажа с минимальной заработной платой останется выше минимального пособия по старости.

Пенсионеры менее подвержены материальной бедности по сравнению с остальной частью населения. Уровень бедности пенсионеров, определяемый как доля пенсионеров, живущих за порогом бедности, и соответствующий, в свою очередь, 60% медианного уровня жизни, составил 6,8% по сравнению с 14% для всего населения в 2016 г. (рис. 10).

Кроме того, пенсионеры, не достигшие данного порога, находятся относительно близко к этой черте, поскольку размер бедности (разрыв между медианным уровнем жизни бедных и порогом бедности) меньше у пенсионеров, чем у населения в целом. Этот показатель в целом не менялся в течение последних 20 лет.

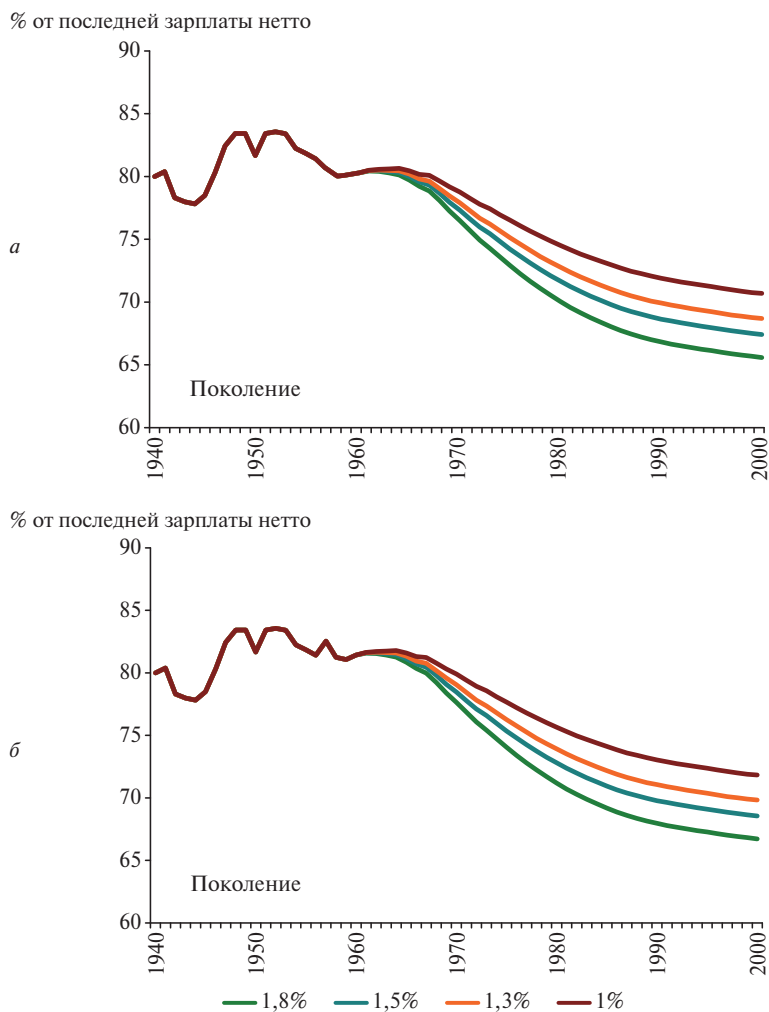
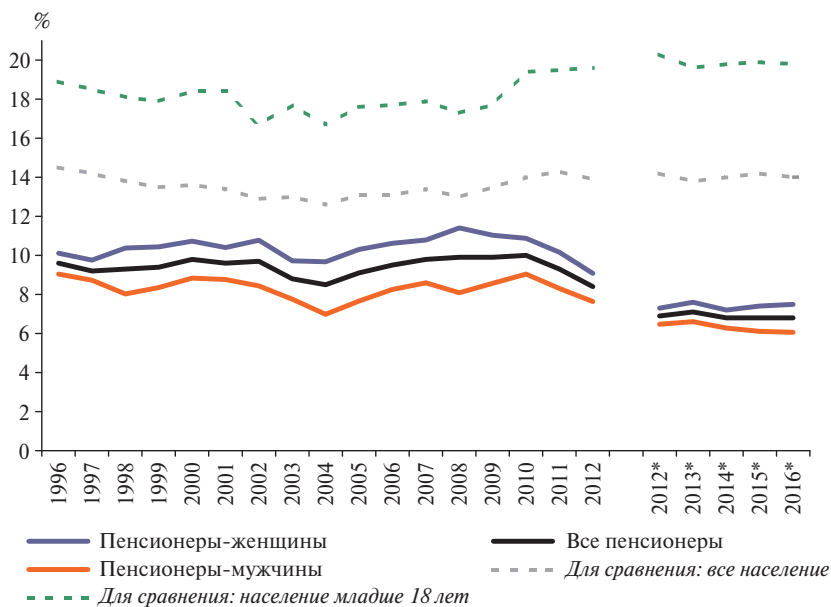


Рис. 9. Коэффициент замещения у лиц, получавших МРОТ
 а — коэффициент замещения при наличии полного стажа с зарплатой в размере МРОТ;
 б — отношение между пенсией нетто при выходе на пенсию с зарплатой в размере МРОТ и минимальной пенсией по старости, индексируемой по инфляции

Источник: Годовой отчет Консультативного совета по вопросам пенсионного обеспечения, июнь 2019 г.



* Структурный разрыв в 2012 г.

Рис. 10. Уровень материальной бедности пенсионеров

Источник: Годовой отчет Консультативного совета по вопросам пенсионного обеспечения, июнь 2019 г.

4. Французская пенсионная система предусматривает механизмы перераспределения, обеспечивающие преодоление неравенства в уровне жизни между женщинами и мужчинами

Женщины получают более низкие пенсии по сравнению с мужчинами и выходят на пенсию позже, потому что они получают от трудовой деятельности меньший доход, чем мужчины.

Уровень безработицы среди женщин в настоящее время аналогичен уровню безработицы среди мужчин, однако женщины имеют более низкий уровень занятости (особенно в связи с материнством), чаще работают неполный рабочий день и имеют более

низкий заработок, хотя эта разница сокращалась вплоть до начала 1990-х годов.

В будущем женщины должны выходить на пенсию несколько раньше, чем мужчины, в частности потому, что их действительный страховой период должен сравняться или даже превысить страховой период мужчин (рис. 11). В частном секторе он составит в среднем 104% от продолжительности страхового периода мужчин, принадлежащих к поколениям, родившимся после 1970 г.

Ожидаемая продолжительность пенсионного периода женщин примерно на 4 года больше, чем у мужчин, но, скорее всего, этот разрыв начнет сокращаться у будущих поколений. Для женщин будет также характерно увеличение ожидаемой продолжительности жизни после выхода на пенсию при наличии хорошего состояния здоровья, в то время как дополнительные годы жизни

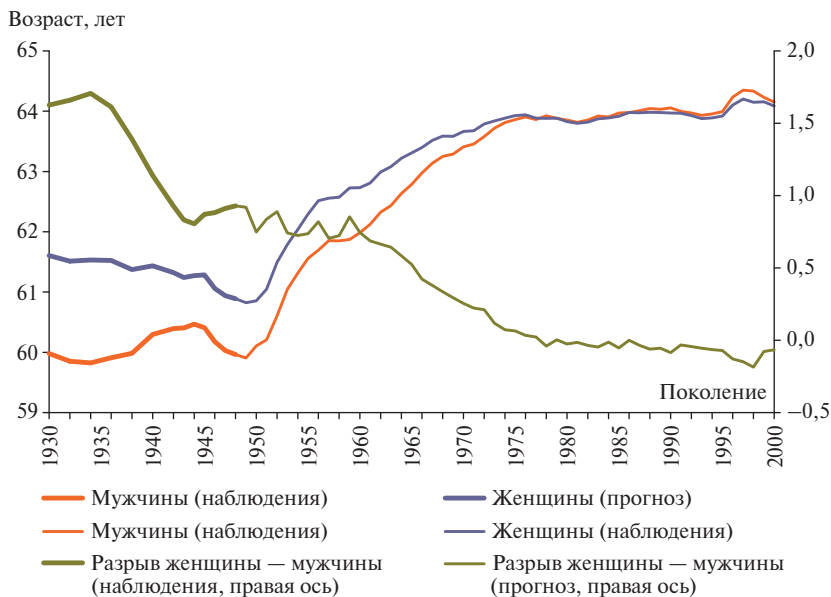


Рис. 11. Средний возраст выхода на пенсию женщин и мужчин, по годам

Источник: Годовой отчет Консультативного совета по вопросам пенсионного обеспечения, июнь 2019 г.

у мужчин разделяется между жизнью при хорошем состоянии здоровья и жизнью с ограничениями деятельности.

Пенсионный разрыв между женщинами и мужчинами сокращается на протяжении поколений. В результате соотношение среднего размера обязательных пенсий (за исключением надбавки за троих детей) женщин и мужчин с годами неуклонно возрастало и увеличилось с 55 до 62% в период с 2005 по 2017 г. (рис. 12). Если учесть пенсии в связи с потерей кормильца, разрыв между женщинами и мужчинами сокращается: соотношение размера средней общей пенсии (включая надбавку за троих детей и пенсии в связи с потерей кормильца) женщин и мужчин увеличится с 75% в 2017 г. до 88% к 2070 г.

Механизмы социальной солидарности, в частности увеличение страхового срока, пособие AVPF и минимальный размер пенсии, сокращают разрыв в размере пенсий между женщинами и мужчинами (рис. 13).

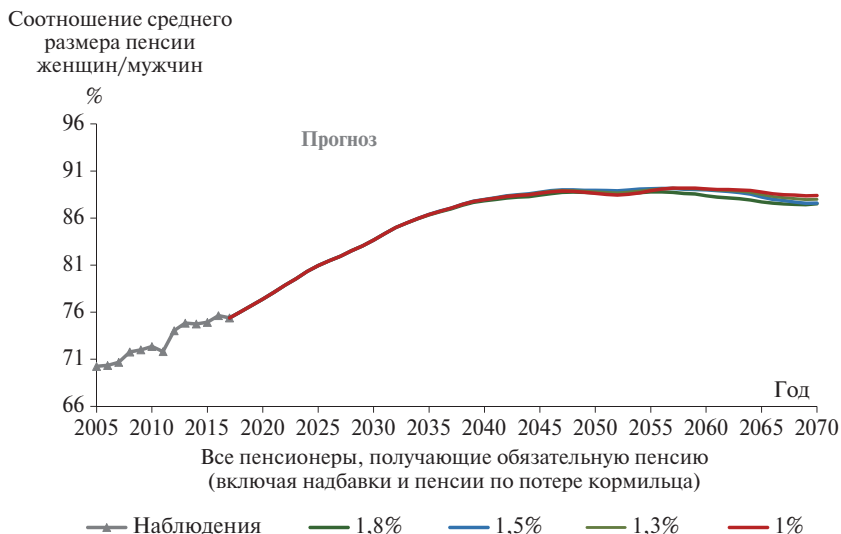


Рис. 12. Относительный размер пенсий женщин и мужчин, наблюдаемый и прогнозируемый

Источник: Годовой отчет Консультативного совета по вопросам пенсионного обеспечения, июнь 2019 г.

Раздел 2. Пенсионные реформы

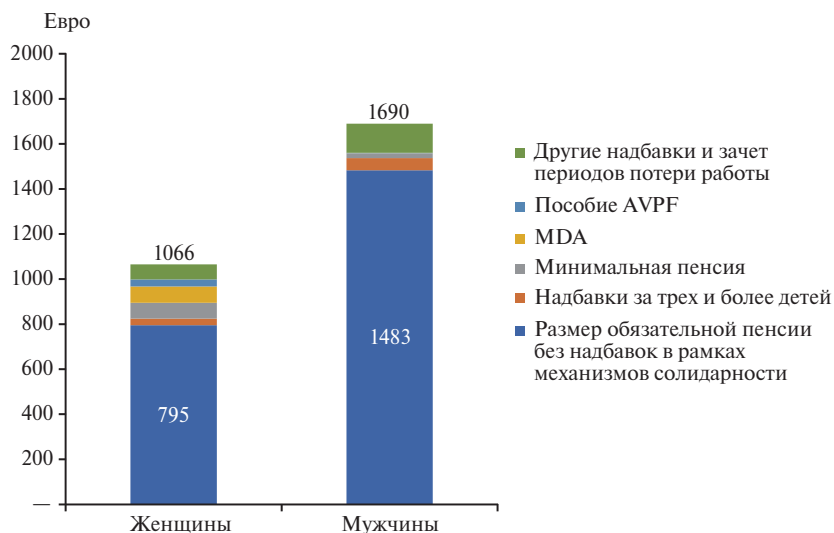


Рис. 13. Структура месячной пенсии у женщин и мужчин, евро

Источник: Годовой отчет Консультативного совета по вопросам пенсионного обеспечения, июнь 2019 г.

Разрыв в уровне жизни женщин и мужчин после выхода на пенсию меньше, чем разрыв в размере их пенсий. Это объясняется прежде всего тем, что значительно больше женщин пенсионного возраста живут в одиночестве.

Ольга Витольдовна Раевская,
Латвийский университет

РЕФОРМИРОВАНИЕ ПЕНСИОННОГО ВОЗРАСТА В СТРАНАХ БАЛТИИ¹

Эстония, Латвия и Литва, восстановившие независимость в 1991 г., начинали модернизацию своих пенсионных систем с одной и той же отправной точки, общей для всего СССР, где пенсии финансировались из общегосударственного бюджета, размер пенсии рассчитывался как доля от зарплаты в последние годы трудовой деятельности, а пенсионный возраст был сравнительно низким, составляя в общем случае 55 лет для женщин и 60 для мужчин (при необходимом минимальном трудовом стаже соответственно 20 и 25 лет). В СССР также было большое число групп «льготников», имевших право на более ранний выход на пенсию. Процессы радикальных реформ в начале 1990-х годов включали в том числе и реформирование прежней системы социального обеспечения. Во всех трех странах социальное страхование было выделено в отдельный бюджет, пополняемый взносами работников и работодателей (в случае Эстонии — только работодателей). В то время как в Литве советская пенсионная формула сохранялась до 1995 г., Эстония и Латвия в 1991 г. приняли новые, более щедрые правила, добавив в формулу фиксированную базовую компоненту [Leppik, Võrk, 2006; Vanovska, 2006]. Новые законы очень быстро столкнулись с экономической реальностью гиперинфляции, разрушающихся предприятий и резкого сокращения налоговой базы. В 1993 г. в Эстонии и Латвии привязка размера пенсии к предшествующему заработ-

¹ Настоящая статья подготовлена при поддержке проекта «INTERFRAME-LV». (The paper was supported by the National Research Programme «Latvian Heritage and Future Challenges for the Sustainability of the State» project «Challenges for the Latvian State and Society and the Solutions in International Context (INTERFRAME-LV)».)

ку была полностью исключена, в формуле принималась в расчет только продолжительность трудового стажа. В Литве связь размера пенсии с предшествующей зарплатой формально сохранялась, но вклад этой компоненты по сравнению с фиксированными «надбавками» был крайне незначителен. Подобные формулы не мотивировали работников и работодателей платить взносы социального страхования, усугубляя дефицит соответствующих бюджетов. Необходимость реформ была общепризнанной.

На пенсионные реформы в Латвии, Литве и Эстонии большое влияние оказал фундаментальный доклад Всемирного банка «Averting the Old Age Crisis» [World Bank, 1994]. Во всех трех странах в результате реформ второй половины 1990-х годов была введена активно продвигавшаяся Всемирным банком трехкомпонентная организация пенсионной системы (I — солидарная компонента, II и III — обязательная и добровольная накопительные компоненты). В Эстонии и Литве солидарная компонента состоит, в свою очередь, из двух частей — базовой и страховой пенсии, при этом в Эстонии базовая пенсия одинакова для всех работников, а в Литве она зависит от продолжительности страхового стажа. Страховая часть солидарной пенсии в этих двух странах рассчитывается по балльному принципу. В Латвии солидарная компонента представлена только в виде страховой пенсии, устроенной по условно-накопительному принципу. В солидарную пенсионную схему необходимо было также интегрировать дореформенный² трудовой стаж, таким образом, и баллы, и условный капитал состоят из двух частей — дореформенной и пореформенной, рассчитываемых несколько по-разному (см. [Rajevska, 2017]).

Обязательная накопительная компонента была введена в начале 2000-х годов, но на пенсии нынешних пенсионеров она не оказывает пока существенного влияния. Добровольная накопительная пенсия существует со второй половины 1990-х годов.

Политические и экономические процессы, следовавшие за развалом СССР, привели к эмиграции — как добровольной, так и принудительной — большой доли населения, в первую очередь

² В Литве это стаж, накопленный до 1995 г., в Латвии — до 1996 г., в Эстонии — до 1999 г.

русскоязычного. Страны Балтии покидали военнослужащие Прибалтийского военного округа и члены их семей, работники ликвидируемых промышленных предприятий (и члены их семей), жители, не принявшие новые языковые и политические реалии. Кроме эмиграции в восточном направлении (в Россию, Белоруссию, Украину), тысячи людей уехали в Израиль, Германию, США и другие экономически развитые страны. При этом среди эмигрантов подавляющее большинство составляли люди трудоспособного возраста. Ситуация с естественным ростом населения была не менее катастрофичной: резко возросшая в кризисные 1990-е смертность и упавшая рождаемость наложились на старение населения, и так уже начавшееся в силу демографического перехода.

Со вступлением в Европейский союз в 2004 г. и открытием европейского рынка труда основное направление миграционных потоков из новых стран-участниц сменилось — реципиентами стали практически все страны Западной и Северной Европы. Эстонии вторая волна эмиграции коснулась в гораздо меньшей степени, чем двух других балтийских государств. В силу языковой и географической близости Финляндия стала основным реципиентом эстонской трудовой эмиграции, и такая эмиграция носила в основном краткосрочный характер: уехавшие работники не теряли тесную связь с родной страной, где оставались их семьи. Латвийские же и литовские трудовые мигранты устремились в первую очередь в Ирландию, Великобританию, Норвегию, обустроиваясь там надолго и перевоза с собой семьи. Самое большое число уехавших пришлось на годы кризиса — 2008–2012-й. В свою очередь, иммиграционные потоки тормозятся недружелюбным законодательством и сравнительно низкими уровнями зарплат и социальных пособий. Начиная с 1991 г. ни в Латвии, ни в Литве не было ни одного года, когда бы иммиграция компенсировала эмиграцию, в то время как в Эстонии в последние годы наблюдается положительное миграционное сальдо (рис. 1). Всего за период с 1991 по 2018 г. Латвия потеряла 28% населения, Литва — 24%, Эстония — 16%.

Именно резкое сокращение налоговой базы в результате эмиграции при гораздо менее значительном сокращении населения в пенсионном возрасте стало основным толчком для начала повышения пенсионного возраста.

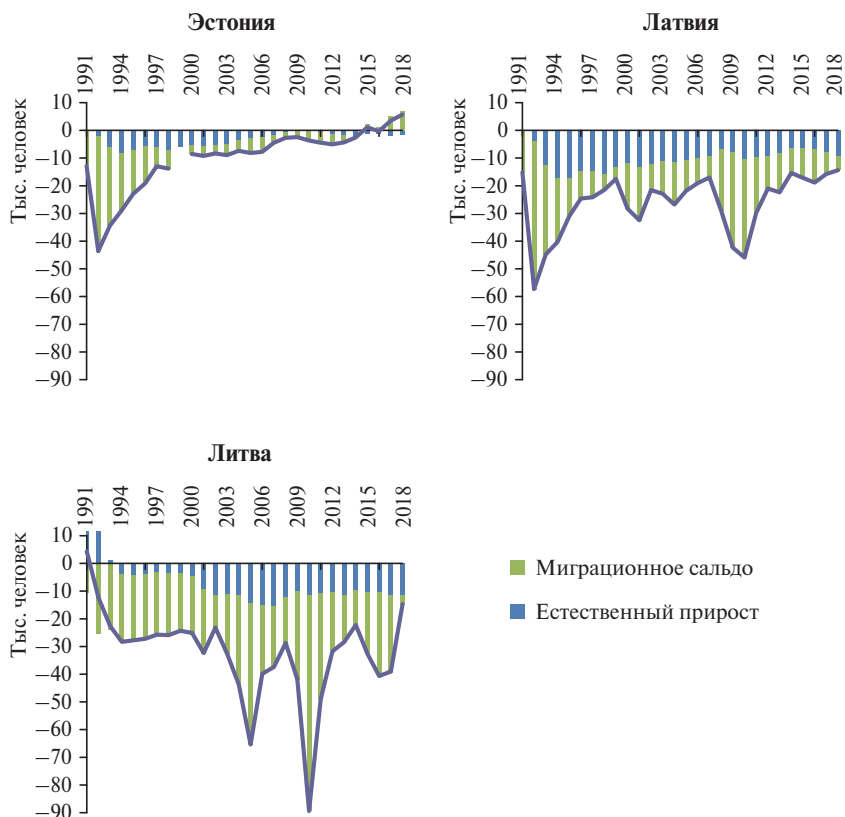


Рис. 1. Убыль населения в странах Балтии в 1991–2018 гг.

Источник: Eurostat (demo_gind).

Среди стран Балтии пионером в этом процессе стала Эстония, в которой уже в 1993 г. был принят соответствующий закон. Начиная с 1994 г. пенсионный возраст как для мужчин, так и для женщин стал повышаться на 6 месяцев в год, с тем чтобы достичь к 2003 г. 5-летнего прироста (первоначальное намерение уравнять новый установленный возраст для обоих полов на уровне 65 лет было отвергнуто парламентом благодаря протестному голосованию женщин-депутатов как от оппозиции, так и от правящей

коалиции). Одновременно необходимый для выхода на пенсию минимальный трудовой стаж был снижен до 15 лет. Однако столь быстрый темп реформирования пенсионного возраста вызвал резкую критику, в том числе из-за неравноправного положения работников, родившихся в разные месяцы одного и того же года, и с 1996 г. средняя скорость годового прироста была уменьшена до 4 месяцев, что сдвинуло достижение целевых возрастов — 60 лет для женщин и 65 для мужчин — на 2007 г. Но это регулирование действовало недолго, поскольку уже в 1998 г. был принят пакет законов, кардинально менявших пенсионное законодательство. Наряду с прочими изменениями, уравнивался пенсионный возраст для мужчин и женщин — 63 года, при том что скорость подъема осталась неизменной. Таким образом, для мужчин целевой показатель был достигнут в 2001 г., в то время как для женщин повышение затянулось до 2016 г. Одновременно вводилась возможность досрочного выхода на пенсию с пропорциональным ее уменьшением [Leppik, Võrk, 2006].

В Литве постепенное повышение пенсионного возраста было запущено в 1995 г. Как и в Эстонии, предполагалось сохранить разный возраст выхода на пенсию для мужчин и женщин, но разрыв между полами сократить с 5 до 2,5 года, установив на уровне 60 лет для женщин и 62,5 года для мужчин. При запланированной скорости повышения — 2 месяца в год для мужчин и 4 месяца в год для женщин — эти показатели должны были быть достигнуты к 2009 г. В отличие от Эстонии, где начальный темп годового прироста был замедлен, в Литве планы скорректировали в сторону ускорения: начиная с 2001 г. для обоих полов прирост стал равным 6 месяцам в год. Тем самым целевой рубеж был достигнут мужчинами в 2003 г., женщинами — в 2006 г. [Lazutka, 2006].

Латвия начала реформу пенсионного возраста последней из трех стран, в 1996 г., одновременно с запуском фундаментальной пенсионной реформы, разработанной в сотрудничестве с экспертами Всемирного банка и авторами концепции условно-накопительной пенсионной системы из Швеции. Первоначальная версия нового закона предусматривала повышение пенсионного возраста только для женщин, с тем чтобы уравнивать его с существующим для мужчин нормативом — 60 лет. Для женщин при этом была

предусмотрена возможность досрочного — начиная с 55 лет — выхода на пенсию с пропорционально уменьшенным размером пенсии. Темп прироста был задан очень быстрый: на 1 год в первый же год реформы и затем по 6 месяцев в год, с тем чтобы закончить подъем уже к 2004 г.

Экономика Латвии, все еще очень тесно связанная в то время с российской, испытала жесткий кризис после дефолта в России в августе 1998 г.; пенсионный бюджет оказался под угрозой дефицита. В 1999 г. правительством было принято решение повысить нормативный пенсионный возраст для обоих полов еще на два года, т.е. до 62 лет, причем планировалось сделать это одномоментно, уже с начала следующего года. Оппозиционные партии инициировали проведение референдума по поправкам в пенсионный закон, и коалиция была вынуждена частично уступить: сроки были смягчены — сохранялась прежняя скорость прироста по 6 месяцев в год. Мужчины также получили право досрочного выхода на пенсию, но минимальный возраст досрочного выхода в отношении обоих полов был привязан к изменяющемуся «стандартному» пенсионному возрасту: не ранее чем за 2 года до норматива, при наличии как минимум 30 лет страхового стажа. В то же время необходимый для «стандартной» пенсии минимальный стаж был сокращен до 10 лет. Достижение целевого возраста в 62 года было завершено к 2003 г. для мужчин и к 2008 г. для женщин.

Разговоры о необходимости дальнейшего повышения пенсионного возраста стали звучать еще в начале 2000-х годов, но не получали поддержки. Шоковые потрясения кризиса 2008–2011 гг., сопровождавшиеся сокращением занятости, активизацией эмиграции, резким истощением социальных бюджетов и мерами жесткой экономии, способствовали тому, что во всех трех странах в 2010–2012 гг. были приняты законы о дальнейшем повышении пенсионного возраста.

Так, в Эстонии дискуссия о необходимости второго этапа повышения началась в октябре 2008 г. с заявления премьер-министра, объявившего, что к 2035 г. пенсионный возраст следует поднять до 67 лет. В декабре следующего года на встрече с представителями профсоюзов, ассоциации работодателей и объединения пенсионеров межминистерская рабочая группа представила

свое, менее радикальное, предложение; правительство в том же месяце утвердило это предложение и передало его в парламент. В апреле 2010 г., несмотря на критику со стороны оппозиции и профсоюзов, был окончательно принят закон о том, что, как только женский пенсионный возраст в 2016 г. сравняется с мужским, достигнув 63 лет, немедленно с 2017 г. начнется дальнейшее повышение для обоих полов со скоростью 3 месяца в год, пока к 2026 г. нормативный пенсионный возраст не достигнет 65 лет [Võrk, Leppik, Segaert, 2010]. Кроме того, правительству было вменено в обязанность до 2019 г. оценить, потребуется ли дальнейшее повышение пенсионного возраста после 2026 г. Отчасти такая поспешность в принятии закона объяснялась намерением страны по возможности скорее вступить в еврозону, и реформа должна была продемонстрировать реализацию мер по долгосрочному балансированию государственных пенсионных обязательств.

Аналогично и в Литве в октябре 2009 г. была создана рабочая группа для разработки проекта реформы социальной защиты. Главной целью реформы объявлялась финансовая устойчивость системы. В марте 2010 г. группа представила проект, в котором среди первоочередных мер предусматривалось повышение пенсионного возраста до 65 лет — с прибавкой по 6 месяцев в год начиная уже с 2012 г. Обсуждение проекта велось с 20 разными группами интересов (организациями работодателей, профсоюзами, политическими партиями, организациями пенсионеров и семей, исследователями сферы социальной политики и др.), многие из которых были настроены к нему крайне критично: приводились аргументы о неготовности рынка труда принять такое количество дополнительных работников, о низкой продолжительности жизни по сравнению со средней по ЕС, при том что реальный возраст выхода на пенсию в Литве уже был выше среднеевропейского, и проч. Даже сторонники повышения пенсионного возраста предлагали отсрочить начало нового подъема до снижения кризисно высокого уровня безработицы, а также повышать возраст не так быстро. Тем не менее уже в июне 2010 г. правительство утвердило концепцию реформы системы социального страхования и пенсий, предусматривающую постепенное повышение пенсионного воз-

раста до 65 лет с 2012 г., хотя и более плавное — 2 месяца в год для мужчин и 4 месяца в год для женщин [Jankauskiene, Medaïskis, 2011; 2012]. Голосование в парламенте, однако, отложили на следующий год, чтобы провести его уже после муниципальных выборов. В июне 2011 г. Сейм утвердил³ реформу. Одновременно были смягчены нормы о досрочной пенсии.

В Латвии вопрос о необходимости второго этапа повышения пенсионного возраста появился в политической повестке позже, в 2010 г. В начале 2011 г. тогдашний министр финансов выступил даже с идеей повышения пенсионного возраста до 70 лет. Правительство предложило все же ограничиться 65 годами, начав подъем в 2016 г. с шагом 6 месяцев в год. Как и в соседней Литве, планы правительства вызвали много возражений: предъявлялись расчеты, показывающие, что срок от выхода на пенсию до смерти у латвийского пенсионера в 3 раза короче, чем в среднем в ЕС. В итоге в 2012 г. было решено вдвое замедлить скорость годового прироста, но начать повышение двумя годами раньше, уже в 2014 г. Одновременно необходимый для пенсии минимальный страховой стаж снова повышался с 10 до 20 лет (в два этапа).

Таким образом, в настоящее время во всех трех балтийских странах продолжается второй этап повышения пенсионного возраста (рис. 2), целевой показатель одинаков — 65 лет как для мужчин, так и для женщин, срок достижения — 2025–2026 гг. В 2019 г. нормативный пенсионный возраст⁴ в Эстонии и Латвии составлял 63,5 года (для обоих полов), в Литве — 63 года и 10 месяцев для мужчин и 62 года и 8 месяцев для женщин. Минимальный страховой стаж в 2019 г. во всех трех странах также был идентичным: 15 лет.

Существует также возможность оформить пенсию до достижения официального пенсионного возраста или же отложить

³ Интересно привести распределение голосов депутатов: 60 «за» при 42 «против» и 141 воздержавшемся.

⁴ В общем случае. Существуют льготы в отношении родителей детей-инвалидов, многодетных родителей, тех, кто работал на вредных производствах, ликвидаторов чернобыльской аварии. Есть также специальные пенсии по выслуге лет для ряда профессий.

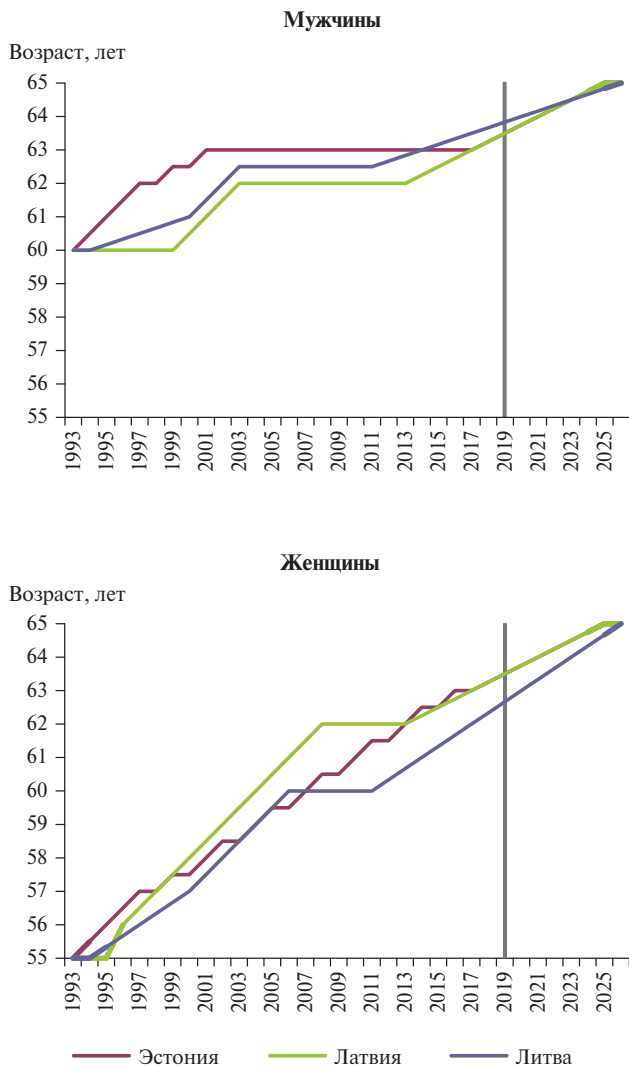


Рис. 2. Нормативный пенсионный возраст в странах Балтии в 1993–2026 гг.

Источники: [Zilite, 2001; Rajevska, 2016].

оформление на более поздний срок. В Эстонии закон разрешает выходить на досрочную пенсию за 3 года до нормативного возраста, при этом размер пенсии будет уменьшен на 0,4% за каждый недостающий месяц (т.е. можно потерять максимум 14,4% от пенсии); такая уменьшенная пенсия будет платиться и по достижении официального пенсионного возраста. Если же человек решает отложить выход на пенсию, то за каждый отложенный сверх нормативного возраста месяц его пенсия увеличивается на 0,9% (таким образом, если отложить выход на пенсию на год, то ежемесячно можно будет получать на 10,8% больше). Применяемые штрафные и премиальные проценты не являются актуарно нейтральными; расчеты показывали, что для соблюдения актуарной нейтральности следовало бы за каждый недостающий месяц уменьшать размер пенсии более существенно — на 0,5%, а за каждый «сверхсрочный» месяц добавлять не по 0,9, а по 0,8%, но в свое время при поддержке профсоюзов были установлены более выгодные для работников ставки.

В Литве система штрафов и премий сходная: вычитается по 0,4% за каждый недостающий до официального пенсионного возраста месяц, добавляется по 8% за каждый «сверхсрочный» год. Досрочно на пенсию можно выйти за 5 лет до нормативного возраста, но только при наличии как минимум 30 лет страхового стажа. Возможность досрочной пенсии была введена только в 2004 г., и первоначально требовалось, чтобы человек минимум в течение года перед этим имел официально зарегистрированный статус безработного. С 2012 г. это условие было отменено.

В Латвии по сравнению с двумя соседними странами условия досрочной пенсии самые жесткие. Выход на досрочную пенсию возможен не ранее чем за 2 года до достижения нормативного возраста, при этом проситель, как и в Литве, должен иметь как минимум 30 лет страхового стажа. За досрочность взимается двойной штраф: во-первых, штраф актуарный (используемая в условно-накопительной системе оценка срока дожития, другими словами, знаменатель в пенсионной формуле, делит накопленный условный капитал на большее число ожидаемых оставшихся месяцев жизни), во-вторых, до достижения нормативного пенсионного возраста пенсионер получает только 50% от рассчитанной по фор-

муле пенсии (до 2009 г. было 80%). В качестве премии за отложенный выход — актуарно нейтральное увеличение размера пенсии благодаря меньшему оставшемуся сроку дожития.

Ввиду того что во всех трех странах можно без какой-либо потери в размере пенсии совмещать ее получение с полной или частичной занятостью, отложенный выход на пенсию практически не применяется. Получатель досрочной пенсии не может совмещать ее получение с трудовой деятельностью.

С 2021 г. в Эстонии вместо досрочной/отложенной пенсии будет введена так называемая гибкая пенсия. В отличие от нынешней системы, такая пенсия будет актуарно нейтральной, но возможность оформить ее будет предоставляться раньше — не за три, а за пять лет до официального пенсионного возраста. Кроме того, такую пенсию можно будет приостанавливать и возобновлять, брать не в полном размере, а частично (от 50 до 100% от расчетной) и совмещать с полной или частичной занятостью (при условии, что оформлена «гибкая» пенсия в размере 50%). В течение переходного периода 2021–2025 гг. работник сможет по собственному желанию выбирать «гибкую» пенсию (вариант по умолчанию) или же досрочную/отложенную пенсию в том виде, как она рассчитывается сейчас; с 2026 г. останется только «гибкая» пенсия. После 2026 г. в стране также начнет действовать новая формула расчета официального пенсионного возраста, согласно которой по достижении в 2026 г. 65-летнего рубежа пенсионный возраст будет впредь привязан к статистически рассчитанной прогнозируемой продолжительности жизни. Официальный возраст будет пересматриваться ежегодно, на основании среднего прироста за 5-летний период, заканчивающийся за 4 года до того года, в котором применяется (т.е. в 2027 г. официальный пенсионный возраст составит 65 лет плюс средний прирост продолжительности жизни за период 2018–2022 гг., округленный до целого числа месяцев).

Насколько официальный пенсионный возраст соответствует реальному возрасту самоустранения от трудовой деятельности (effective retirement age)? Данные ОЭСР показывают, что на протяжении последней четверти века вторая цифра в странах Балтии, как правило, была стабильно выше первой, хотя разрыв между ними сокращается. Линейная аппроксимация тренда (рис. 3) показы-

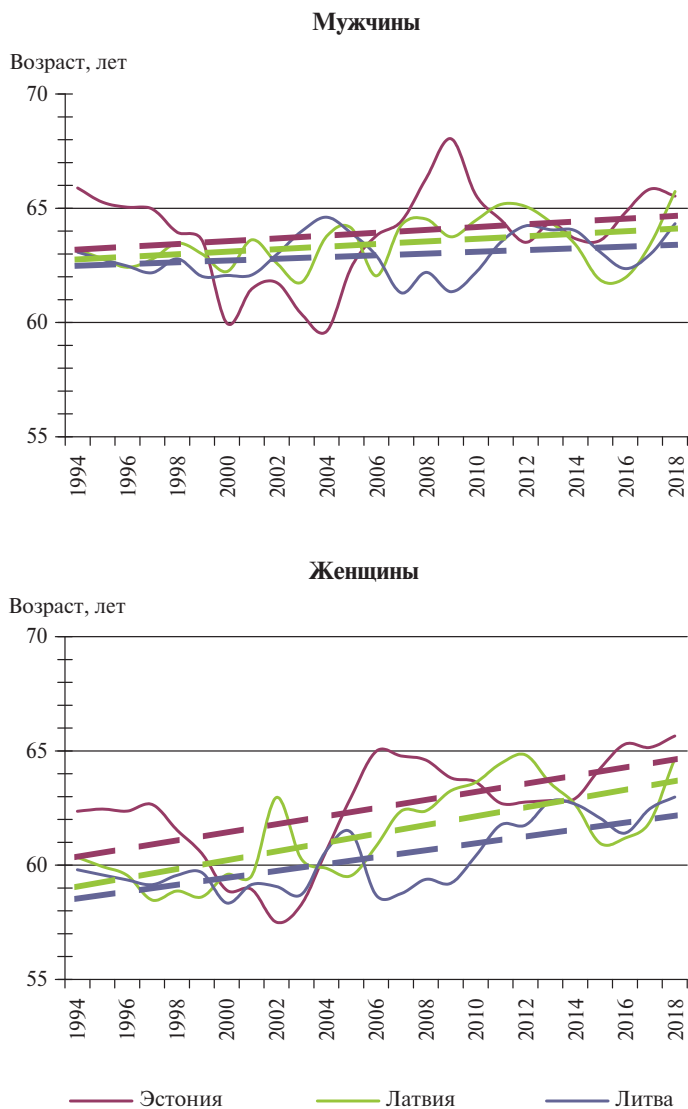


Рис. 3. Возраст выхода с рынка труда в странах Балтии в 1994–2018 гг.
 Источник: [ОЕСД, 2019].

вает, что за период 1994–2018 гг. реальный возраст полного выхода с рынка труда среди мужчин в среднем повысился чуть более чем на год, среди женщин — приблизительно на 4 года, в то время как нормативный пенсионный возраст за тот же период в среднем поднялся для мужчин на 3 года, для женщин на 8 лет.

Эстонские исследователи показали, что первый этап повышения официального пенсионного возраста принес рост уровня занятости мужчин в возрасте 60–65 лет на 20%, а женщин в возрасте 55–59 лет на 25% [Klesment, Leppik, 2012]. В то же время это привело и к более частому уходу с рынка труда через инвалидность и досрочную пенсию. Для текущего, второго этапа повышения пенсионного возраста было смоделировано, что он принесет увеличение числа занятых — на 25 тыс. человек, лиц, прекративших трудовую деятельность ввиду инвалидности, — на 6 тыс. человек, вышедших на досрочную пенсию — на 2 тыс. человек [Võrk, Leppik, Segaert, 2010].

Жители Балтии работают дольше среднестатистических европейцев: как в возрастной группе от 55 до 64 лет, так и в более старших возрастах показатели занятости стабильно значительно выше средних по Евросоюзу. Так, в возрастной группе от 55 до 64 лет средний уровень занятости в ЕС в 2018 г. был 58,7%, а в Литве — 68,5%, в Эстонии — 68,9%, в Латвии — «всего лишь» 65,4%. В возрастной группе 65 и более лет средневропейский уровень в 2018 г. составлял 6,1%, при этом в Эстонии данный показатель был выше более чем в 2 раза: 13,4%, в Литве и Латвии — более чем в 1,5 раза: 9,2 и 9,4% соответственно. Разница особенно значительна среди женщин: в среднем в 2018 г. по 28 странам — участницам ЕС уровень занятости среди женщин старше 64 лет составлял 4,2%, в то время как в Литве — 7,2%, в Латвии — 8,6%, в Эстонии — 11,8% (Eurostat (lfsa_ergan)).

Масштабное исследование «Продление трудового возраста: чего хотят работники?» [Eurofound, 2017], включало вопрос к респондентам «До какого возраста вы хотите работать?» (опрос проводился в 28 странах ЕС в 2015 г.). Жители Латвии и Эстонии продемонстрировали самую высокую по всему ЕС частоту ответа «Так долго, как только смогу» — его дали около 40% всех респондентов (при среднем показателе чуть ниже 20%), жители Литвы дали та-

кой ответ примерно в 25% случаев. Стоит, однако, отметить, что основным фактором, мотивирующим работников выбирать такой ответ, служит неадекватно низкий размер пенсии большого числа пенсионеров.

Отрасли, в которых доля работающих пенсионеров наиболее высока, — это образование, здравоохранение, сельское хозяйство и административные службы. С одной стороны, это те отрасли (за исключением сельского хозяйства), в которых от работников требуется высшее образование, а сотруднику с высшим образованием легче удастся сохранить обучаемость, что облегчает его переквалификацию; кроме того, в этих сферах, как правило, более комфортные условия труда, такой труд реже приводит к инвалидности. С другой стороны, зарплата в этих отраслях не слишком привлекательна для молодых работников, в них не ощущается «давление снизу», пожилых работников заменить часто попросту нечем. В старших возрастах чаще встречается неполная занятость, причем это, как правило, добровольный выбор самого работника, в то время как среди более молодых возрастных групп неполный рабочий день чаще бывает навязанным работодателем вынужденным «выбором».

Главным препятствием для продления трудовой жизни является относительно слабое здоровье пожилых жителей стран Балтии. При том что пожилые люди работают дольше своих средне-статистических европейских сверстников, здоровье они теряют раньше них (табл. 1).

Латвия демонстрирует самые низкие показатели продолжительности здоровой жизни как для мужчин, так и для женщин не только среди трех балтийских стран, но и среди всех 28 стран — участниц Европейского союза.

Начиная с середины 1990-х годов страны Балтии активно используют повышение пенсионного возраста как средство балансирования пенсионных бюджетов, чтобы покрыть катастрофическое сокращение налоговой базы из-за эмиграции населения в трудоспособном возрасте. Отток населения существенно сократился в последние годы (так, в Эстонии в 2017 и 2018 гг. даже наблюдалось положительное миграционное сальдо, в основном за счет приезжих из Украины), тем не менее демографическое давление

Таблица 1. Ожидаемая продолжительность здоровой жизни в 2017 г. в странах Балтии и в среднем по ЕС

Страна	При рождении				В возрасте 65 лет			
	годы		доля от общей продолжительности жизни, %		годы		доля от общей продолжительности жизни, %	
	муж.	жен.	муж.	жен.	муж.	жен.	муж.	жен.
ЕС-28	63,5	64,0	81,1	76,6	9,8	10,2	54,0	47,6
Латвия	50,6	52,2	72,5	65,5	4,1	4,2	29,3	22,3
Литва	56,4	59,8	79,7	74,3	5,7	5,6	39,5	28,8
Эстония	54,7	57,2	74,1	69,3	5,7	6,1	36,8	29,3

Источник: Eurostat online database (hlth_hlye).

на пенсионные бюджеты продолжает расти, теперь уже в большей степени за счет естественного старения населения. Дальнейшее повышение пенсионного возраста, увы, неизбежность. При этом оно представляется неосуществимым без существенного реформирования системы здравоохранения (в первую очередь это относится к ситуации в Латвии).

Вовлечение работников старших возрастных групп (50 и более лет) в процесс непрерывного образования идет недостаточно активно, его темп не соответствует запросам работодателей при все более ощущаемой нехватке рабочей силы на рынке труда.

Литература

- Bite I.* 2011. ASISP Annual National Report 2011: Pensions, Health Care and Long-term Care. Latvia. EC, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.
- Eurofound. 2017. Extending Working Life: What Do Workers Want? Dublin: Eurofound.
- European Commission. 2018. The Pension Adequacy Report: Current and Future Income Adequacy in Old Age in the EU. Vol. II: Country profiles. Luxembourg: Publications Office of the EU.
- Eurostat. 2019. Online database: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/data-base>.

- Jankauskiene D., Medaiskis T.* 2011. ASISP Annual National Report 2011: Pensions, Health Care and Long-term Care. Lithuania. EC, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.
- Jankauskiene D., Medaiskis T.* 2012. ASISP Annual National Report 2012: Pensions, Health Care and Long-term Care. Lithuania. EC, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.
- Klesment K., Leppik L.* 2012. Transition to Retirement in Estonia: Individual Effects in a Changing Institutional Context. Estonian Institute for Population Studies, Tallinn University.
- Lazutka R.* 2006. Pension Reform in Lithuania // Fultz E. (ed.). Pension Reform in the Baltic States. Budapest: ILO. P. 267–350.
- Leppik L., Segaert S.* 2009. ASISP Annual National Report 2009: Pensions, Health and Long-term Care. Estonia. EC, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.
- Leppik L., Võrk A.* 2006. Pension Reform in Estonia // Fultz E. (ed.). Pension Reform in the Baltic States. Budapest: ILO. P. 17–142.
- OECD. 2019. Ageing and Employment Policies — Statistics on average effective age of retirement. Online database: <https://www.oecd.org/els/emp/average-effective-age-of-retirement.htm>.
- Rajevska O.* 2016. Adequacy and Equity of Pensions as a Function of Pension System Institutional Design: A Case of the Baltic States: Doctoral Thesis. Riga: University of Latvia.
- Rajevska O.* 2017. Pre-reform Service Component in Pension Systems of the Baltic States: How Fair is the Play? Economic Science for Rural Development: Proceedings of the International Scientific Conference Jelgava. LLU ESAF. No. 46. P. 338–344.
- Vanovska I.* 2006. Pension Reform in Latvia // Fultz E. (ed.). Pension Reform in the Baltic States. Budapest: ILO. P. 143–266.
- Võrk A., Leppik L., Segaert S.* 2010. ASISP Annual National Report 2010: Pensions, Health and Long-term Care. Estonia. EC, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities.
- World Bank. 1994. Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth. The World Bank. Washington, DC.
- Zilite L.* 2001. Pension Reform in the Baltic States // OECD 2000. Private Pensions Conference. No. 3. Paris: OECD Publications Service. P. 139–182.

Сергей Юрьевич Беляков,
президент Ассоциации негосударственных
пенсионных фондов
«Альянс пенсионных фондов (АНПФ)»

СТРУКТУРА ПЕНСИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ТЕНДЕНЦИИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

По данным Росстата, предполагаемая продолжительность жизни в Российской Федерации при реализации среднего варианта прогноза может достичь 73,25 года у мужчин и 80,78 года у женщин уже к 2035 г. При этом сохраняется тенденция старения населения, а коэффициент демографической нагрузки постоянно растет. Регулярно наблюдаемое сокращение количества работников и рост численности пенсионеров — мировая тенденция. С каждым годом объем расходов федерального бюджета на ПФР растет; сейчас он составляет 3,3 трлн руб., т.е. 20% от общего объема его расходов. По оценкам экспертов, размер трансферта будет только увеличиваться. В период 2024—2026 гг. поддержание пенсий на текущем уровне с возможностью ее пересчета только в пределах инфляции потребует увеличения трансферта из федерального бюджета Пенсионному фонду РФ не менее чем до 5 трлн руб.

За последние несколько десятилетий численность пенсионеров в России заметно увеличилась, а процент работающего населения, отчисляющего взносы в ПФР, наоборот, начал снижаться. По состоянию на начало 2019 г. общая численность пенсионеров составила 46,48 млн человек¹. Для сравнения: в 2005 г. соот-

¹ Росстат: <http://old.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/generation/#>.

ношение работающих и пенсионеров было 1,7 : 1 — почти вдвое больше людей работало, чем получало пенсии. Сейчас соотношение составляет 1,12 : 1, и эта тенденция продолжает развиваться (в 1970-е годы в РСФСР на одного пенсионера приходилось 3,7 работающих). Согласно официальным данным, количество трудоспособного населения в России сокращается примерно на 400 тыс. человек в год, а количество пенсионеров увеличивается примерно на 1,5 млн². При этом естественная убыль населения в 2019 г. станет рекордно высокой за 11 лет (как следует из данных Росстата, за январь — октябрь 2019 г. естественная убыль населения России, т.е. превышение числа умерших над числом родившихся, составила 259,6 тыс. человек)³.

Учитывая постоянно снижающиеся располагаемые доходы населения, без возрождения накопительного компонента пенсионной системы текущая пенсионная система при попытках достижения коэффициента замещения в 40% продолжит генерировать бедность и постоянный дефицит страховых взносов на выплату страховой пенсии, отвлекая ресурсы из других статей федерального бюджета.

1. Текущее состояние системы пенсионного обеспечения

Пенсионная система РФ давно находится в стадии реформирования. При переходе от советской модели пенсионного обеспечения, финансируемой государственным бюджетом, к страховой, обеспечиваемой взносами работодателей и работников, предполагалось развивать принцип «соответствия трудовых пенсий продолжительности страхования и заработка, с которого уплачивались страховые взносы». Становление негосударственного пенсионного обеспечения и появление накопительного компонента

² <<https://riafan.ru/1076930-sootnoshenie-rabotayushikh-i-pensionerov-v-rossii-dostiglo-predela-shest-k-pyati>>.

³ <https://www.rbc.ru/economics/13/12/2019/5df240d49a79475d8876bdc3?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop&utm_referrer=https%3A%2F%2Fyandex.ru%2Fnews&fbclid=IwAR0-3VVqbiZqnq8T6sWXmMRS5husO0xUAj1WKNWuy2BliFji6Lg1de9etc>.

в рамках обязательного пенсионного страхования в совокупности с другими видами пенсионного обеспечения формировали многоуровневую пенсионную систему и диверсифицировали риски, присущие каждой из ее составляющих. Причем задача по достойному обеспечению работников была разделена между Пенсионным фондом РФ и НПФ (рис. 1).

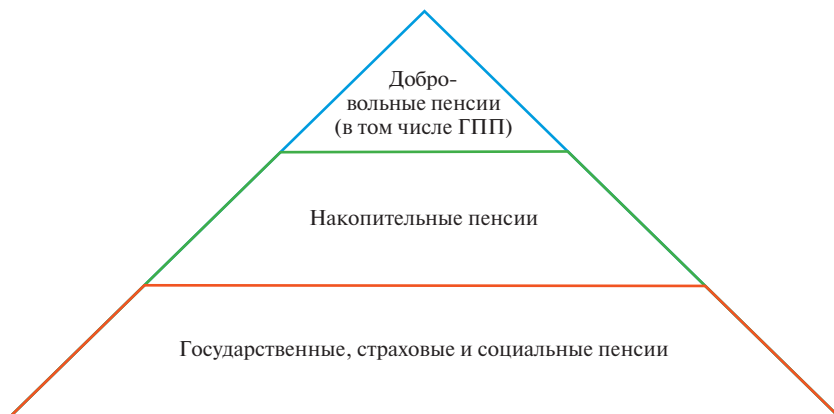


Рис. 1. Трехуровневая пенсионная система

В 2012 г. была принята Стратегия долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации [Распоряжение Правительства..., 2012]. Однако многие поставленные Стратегией цели не были достигнуты, а задачи не были выполнены:

- Положение ни одной из составляющих трехуровневой пенсионной системы (в определении, заложенном в Стратегии) существенно не улучшилось.
- Коэффициент замещения стабильно находится на уровне ниже 40% утраченного заработка при средней заработной плате⁴. В 2017 г. средняя пенсия соответствовала 34% средней зарплаты, в последующие годы она будет составлять 32,5%.
- Средний размер назначенной пенсии с учетом единовременной денежной выплаты сократился с 1,765 величины прожи-

⁴ <<https://www.interfax.ru/business/620583>>.

- точного минимума пенсионера в 2012 г. (год утверждения Стратегии) до 1,6 в 2019 г. [Росстат. Основные показатели...].
- Введен мораторий на уплату страховых взносов на формирование накопительной пенсии в рамках ОПС, что противоречит положению Стратегии о предоставлении права застрахованному лицу перераспределять тариф по принципу 6/22%. При этом предусмотренная оптимизация льгот на уплату страховых взносов для отдельных страхователей не произведена.
 - Формирование пенсионных прав граждан в распределительной системе переведено в форму накопления пенсионных коэффициентов. Кроме того, приостановлена индексация пенсий работающим пенсионерам. Это нарушает страховые принципы и возвращает пенсионную систему к советской модели.
 - Дефицит страховых взносов для обеспечения выплаты страховых пенсий по-прежнему высок. Оценка устойчивости бюджетной системы сохраняет особую актуальность проблемы и в будущих периодах.
 - Требуется дальнейшее совершенствование механизмов стимулирования работодателей по созданию систем досрочного НПО. Не принят Федеральный закон «О государственной поддержке формирования средств для выплаты пенсий по пенсионным договорам досрочного негосударственного пенсионного обеспечения».
 - Правовые основы создания и функционирования корпоративных пенсионных систем, а также стимулирование к формированию добровольных пенсионных взносов не претерпели существенных изменений. Общая численность участников по НПО (основную долю которых составляют участники корпоративных пенсионных программ) с 01.01.2013 по 30.09.2019 сократилась с 6,8 млн человек до 6,180 млн человек, т.е. на 9% [Банк России. Основные показатели...]. В то же время ежегодно активно участвуют в программе государственного софинансирования пенсии всего лишь около 500 тыс. человек. Средняя величина средств, сформированных в рамках этой

программы с учетом софинансирования со стороны ФНБ России и работодателя, составляет менее 10 тыс. руб. на участника.

- Не разработаны и нормативно не закреплены определения ряда используемых в Стратегии важнейших понятий, в том числе: «социально приемлемый уровень пенсионного обеспечения»; «приемлемый уровень пенсии для среднего класса»; «приемлемый уровень страховой нагрузки на субъектов экономической деятельности»; «эффективность накопительной составляющей пенсионной системы».

Согласно прогнозу Минэкономразвития, страховые пенсии неработающих пенсионеров вырастут с 13 тыс. 308 руб. в 2017 г. до 13 тыс. 892 руб. в 2018 г. В 2019 г. средний размер страховых пенсий неработающих пенсионеров уже ожидается в размере 14 тыс. 892 руб., в 2020 г. — 15 тыс. 898 руб., в 2021 г. — 16 тыс. 900 руб., в 2022 г. — 17 тыс. 904 руб., в 2023 г. — 18 тыс. 909 руб., в 2024 г. — 19 тыс. 922 руб.

При этом даже такое ускоренное относительно инфляции повышение выплат неработающим пенсионерам не приведет к росту коэффициента замещения пенсий относительно зарплат. Так, в 2017 г. соотношение средней пенсии неработающего пенсионера (13 тыс. 308 руб.) к средней зарплате (39 тыс. 167 руб.) составляло 34%, в 2018 г. оно оценивается в 32,5% (прогнозные 13 тыс. 892 руб. и 42 тыс. 700 руб. соответственно)⁵, а в 2024 г., согласно прогнозу, будет составлять те же 32,5% (19 тыс. 922 руб. — пенсия и 61 тыс. 391 руб. — зарплата).

Средний размер страховой пенсии (куда входят пенсии как неработающих, так и работающих пенсионеров), согласно прогнозу, будет расти более медленными темпами — с 14 тыс. 102 руб. в 2019 г. до 18 тыс. 933 руб. в 2024 г.

Несмотря на планируемую правительством ежегодную индексацию пенсий неработающим пенсионерам с 2019 г. на 1 тыс. руб. в год на фоне решения о повышении пенсионного возраста, ко-

⁵ По данным Росстата — 30,6% (прогнозные 13 тыс. 323 руб. и 43 тыс. 445 руб. соответственно; данные предварительные). URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/wages/ (дата обращения: 13.03.2019).

эффицент замещения пенсий снизится с 33,8% в 2017 г. до 32,1% в 2018 г. и 30,8% в 2024 г., как следует из подготовленного Минэкономразвития России «Прогноза социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2024 года»⁶.

Необходимо отметить, что Международная организация труда (МОТ) рекомендует применять для оценки соответствия пенсии утраченным доходам норму **минимального** коэффициента замещения на уровне не ниже 40% от утраченного заработка.

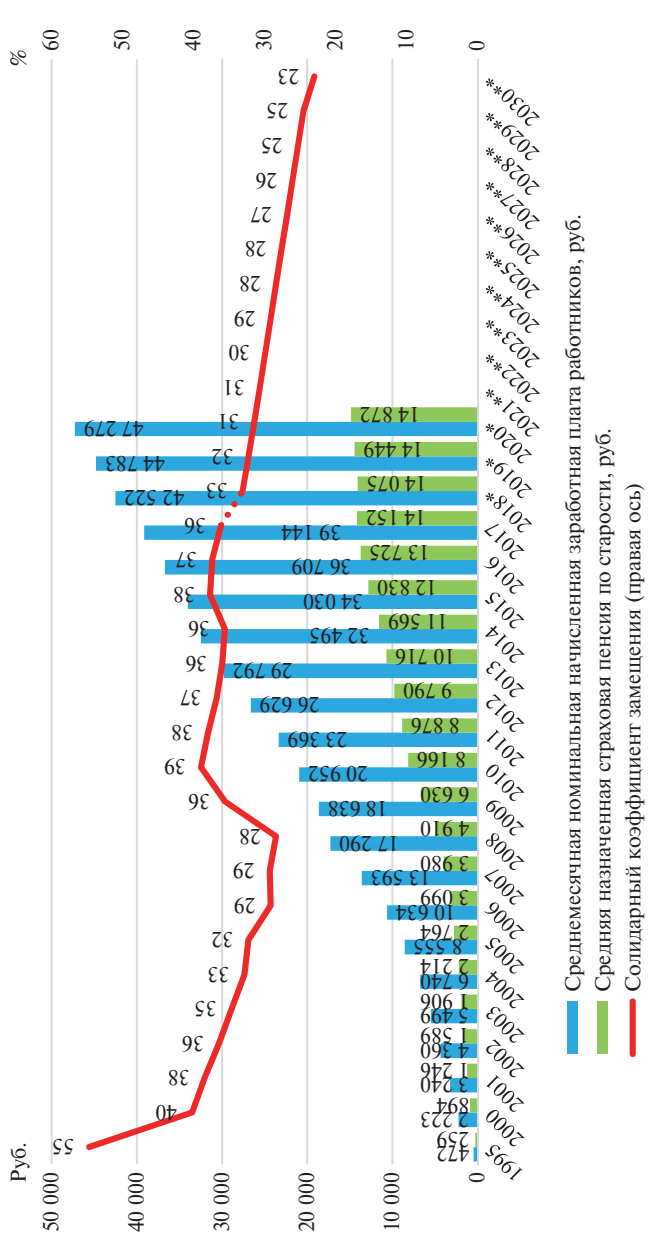
При этом Научно-исследовательский финансовый институт Минфина России (НИФИ) прогнозирует его снижение к 2030 г. на треть, до 23%⁷. Счетная палата Российской Федерации, в свою очередь, отмечает, что «в результате проведенных за последние годы изменений в пенсионной системе были утрачены механизмы повышения реального размера страхового пенсионного обеспечения граждан, и это приводит к снижению уровня жизни указанной категории населения», и указывает, что отсутствие утвержденной государственной программы «не позволяет планировать мероприятия, направленные на решение задач сбалансированности пенсионной системы Российской Федерации и обеспечения ее долгосрочной финансовой устойчивости» [Заключение Счетной палаты...] (рис. 2).

Результаты расчетов Банка России [Власов, Мамедли, 2017] также демонстрируют, что в случае индексации на размер инфляции покупательная способность пенсий будет сохраняться, но при заложенном во всех сценариях предположении о росте реальной заработной платы коэффициент замещения страховой пенсии будет снижаться. В связи с этим положение пенсионеров относительно работающего населения при неизменности прочих условий неизбежно будет ухудшаться (рис. 3).

Существующая конфигурация страховой распределительной системы не выгодна для высококвалифицированных работников,

⁶ <<http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/60223a2f-38c5-4685-96f4-6c6476ea3593/prognoz24svod.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=60223a2f-38c5-4685-96f4-6c6476ea3593>>; базовый сценарий.

⁷ Пенсии к 2030 г. составят лишь четверть зарплаты // Известия. URL: <https://iz.ru> (дата обращения: 14.03.2018).



* Расчеты на основе прогнозов из проектного закона от 5 декабря 2017 г. № 363-ФЗ «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов».

** Тренд изменения солидарного коэффициента замещения для 2021—2030 гг. согласно расчетам НИФИ.

Рис. 2. Солидарный коэффициент замещения

Источники: Росстат, ПФР, НИФИ.

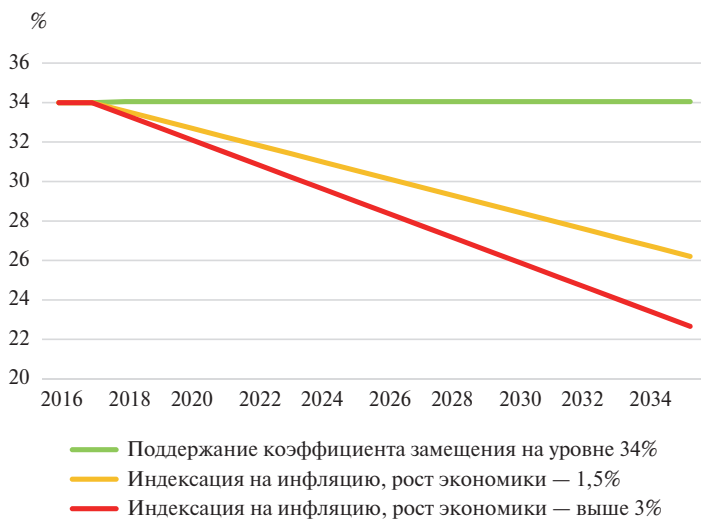


Рис. 3. Динамика коэффициента замещения в зависимости от способа индексации пенсий и сценария роста экономики, %

Источник: [Власов, Мамедли, 2017].

размер заработной платы⁸ которых значительно выше среднего по стране. Причиной этого является установленная предельная база для начисления страховых взносов (в 2019 г. — 1 150 000 руб. в год)⁹, выше которой заработки не влияют на будущую страховую пенсию. С 2002 до 2021 г. страхуемый заработок постепенно повышается с 1,2 до 2,3 от средней заработной платы. И наоборот, для лиц с низким уровнем легальных доходов текущая ситуация становится выгодной, что развивает патерналистское отношение к личному пенсионному обеспечению. Это усиливает степень перераспределения внутри пенсионной системы не только между

⁸ Заработная плата исходя из проектировок к Федеральному закону от 5 декабря 2017 г. № 363-ФЗ «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» является основной частью доходов, взносооблагаемых в рамках ОПС.

⁹ <https://www.nalog.ru/rn69/news/tax_doc_news/8240111/>.

поколениями, но и между различными доходными группами населения, нивелируя индивидуальный вклад.

Риски невыполнения ожиданий клиентов и учредителей в отношении НПФ и других участников рынка пенсионных услуг реализовываются в виде сокращения количества поставщиков пенсионных услуг (провайдеров) и обслуживающих их организаций, а также через временное снижение эффективности таких организаций [Пенсионные накопления России...]. За период с конца 2012 г. по декабрь 2019 г. численность НПФ сократилась более чем в 2,5 раза — со 134 до 47. И этот тренд может продолжиться.

Около 37 млн застрахованных лиц воспользовались правом на формирование пенсионных накоплений в НПФ [Банк России. Основные показатели...], но изменения в пенсионной системе последних лет не позволили НПФ начать выполнять роль институциональных, в том числе долгосрочных, инвесторов на финансовом рынке, как в странах с развитыми вторым и третьим уровнями пенсионной системы. Недостаточные темпы накопления инвестиционного ресурса пенсионных фондов отражаются и на социально-экономическом развитии страны (неоднократно продлеваемая «заморозка» накопительной части пенсии по ОПС).

В то же время по сравнению с развитыми странами доля пенсионных средств в ВВП весьма мала и на конец 2019 г. составляет 5,6% ВВП (рис. 4).

Кроме того, по данным Росстата, предполагаемая продолжительность жизни в Российской Федерации при реализации среднего варианта прогноза **может достичь 73,25 года у мужчин и 80,78 года у женщин уже к 2035 г.** (против 67,59 и 77,76 у мужчин и женщин в 2018 г. соответственно). **При этом сохраняется тенденция старения населения, а коэффициент демографической нагрузки постоянно растет.** Если в 2019 г. на 1000 лиц трудоспособного возраста приходится 467 человек старше трудоспособного возраста, то, по прогнозам, к 2029 г. на 1000 лиц трудоспособного возраста будет приходиться уже 553 таких лица. Постоянно наблюдаемое сокращение количества работников и рост численности пенсионеров — мировая тенденция. Из 72,4 млн занятых в 2017 г. 9,7 млн — работающие пенсионеры. С каждым годом объем рас-

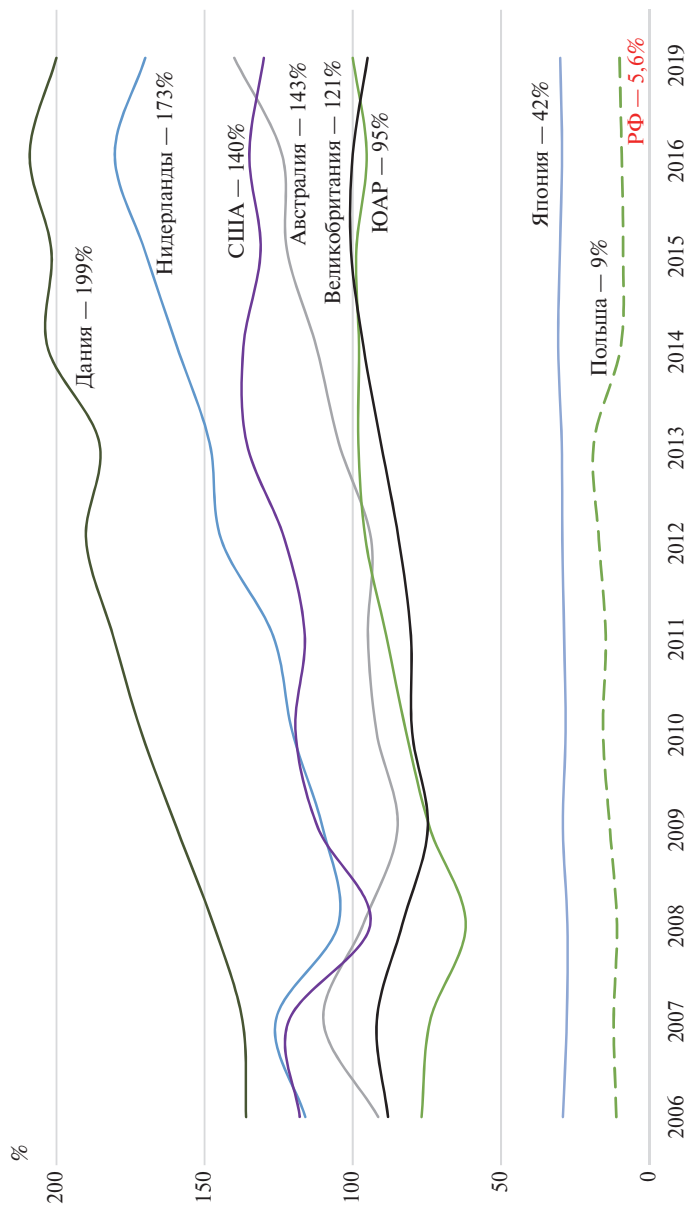


Рис. 4. Доля пенсионных средств в ВВП

Источники: [ОЕСД, 2019; Банк России. Обзор ключевых показателей..., с. 3].

ходов федерального бюджета на ПФР растет, сейчас он составляет 3,3 трлн руб., т.е. 20% от общего объема его расходов. По оценкам экспертов, размер трансферта будет только увеличиваться. В период 2024–2026 гг. поддержание пенсий на текущем уровне с возможностью ее пересчета только в пределах инфляции потребует увеличения трансферта из федерального бюджета Пенсионному фонду Российской Федерации не менее чем до 5 трлн руб.¹⁰

За годы реализации Стратегии возросли риски для каждого из участников пенсионной системы: демографический риск, риск бюджетной системы, риск повышения фискальной нагрузки на работодателей и индивидуальных предпринимателей, риск бедности для работника после достижения пенсионных оснований, а также риск невыполнения ожиданий клиентов и учредителей в отношении НПФ и других участников рынка пенсионных услуг. Некоторые риски реализовались.

Так, демографический риск реализуется через старение населения и увеличение доли пенсионеров. Данные Росстата и Минэкономразвития России [Прогноз социально-экономического развития...] показывают, что коэффициент поддержки (соотношение занятых в экономике и пенсионеров) с 2008 г. снизился с величины 1,84 до 1,65, а к 2020 г. достигнет уровня 1,59 и продолжит снижаться (рис. 5).

Риски бюджетной системы повышаются вследствие формирования дефицита страховых взносов на финансирование страховой пенсии (распределительный компонент) и его покрытия из федерального бюджета, как в советской модели. По итогам 2017 г. данный дефицит оценивается в 2 трлн руб. [Сопроводительные документы...], или 23% от расходов ПФР, а объем трансферта в ПФР — в 18% из 18,5 трлн руб. расходов федерального бюджета. Без трансферта размер средней страховой пенсии упал бы с 13–14 тыс. руб. до 8–9 тыс. руб. — уровня прожиточного минимума пенсионера.

В 2013 г. эти риски реализовались в виде переноса всего тарифа страховых взносов в пользу страховой пенсии, в 2015 г. — по-

¹⁰ <<http://duma.gov.ru/news/27893/>>.

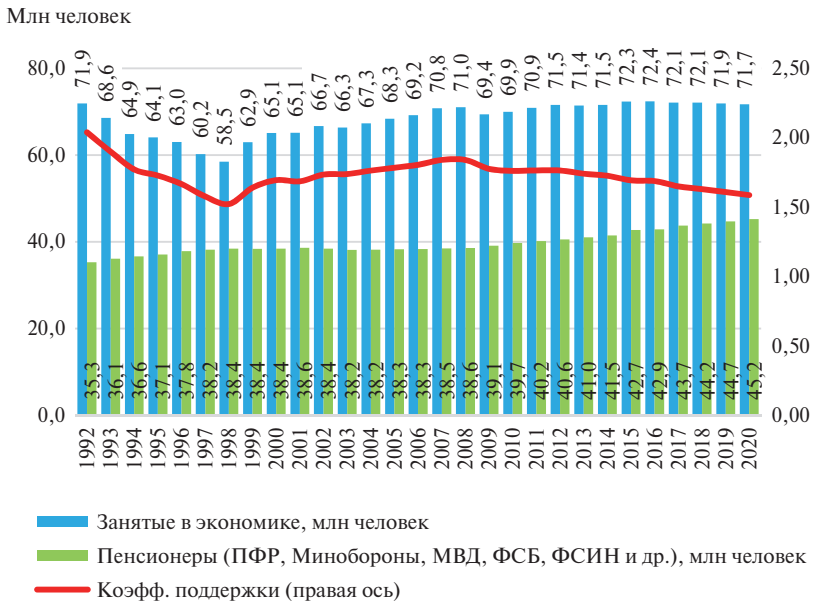


Рис. 5. Коэффициент поддержки

Источник: Расчеты автора на основе данных Росстата и базового прогноза Минэкономразвития России.

средством введения «балльной системы» и частичной индексации страховой пенсии (на 4,00% вместо 12,91%¹¹), а в 2016 г. — через прекращение корректировок пенсионных выплат работающим пенсионерам¹². В результате существенно нивелирована роль страховых принципов в пенсионной системе.

¹¹ Единовременная денежная выплата 5000 руб. пенсионерам не компенсировала потери участников пенсионной системы, так как совокупные расходы на ее осуществление составили 221,7 млрд руб., в то время как «экономия» на пониженной индексации можно оценить в 507 млрд руб. К тому же были сокращены расходы ПФР будущих периодов в связи с уменьшением базы для индексации.

¹² Кроме того, был изменен темп индексации социальных пенсий, ежегодного увеличения стоимости одного пенсионного коэффициента, индексации



* Расчеты на основе прогнозов из проектировок к Федеральному закону от 5 декабря 2017 г. № 363-ФЗ «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов».

** К прочим расходам отнесены в том числе выплаты по государственному пенсионному обеспечению, предоставление материнского капитала, выплаты на поддержку Героев СССР, Российской Федерации, Труда и проч.

Рис. 6. Прогноз расходов ПФР

С учетом взятых на себя Правительством РФ обязательств по обеспечению роста реальных доходов и зарплат жителей России в 2018–2020 гг. [Генеральное соглашение..., 2018] потребуются индексация пенсий в системе ПФР темпами выше инфляции (рис. 6).

размера фиксированной выплаты к страховой пенсии, а также ежегодной корректировки (увеличения) размера страховой пенсии. Не в полном объеме были выполнены требования подп. «г» п. 1 Указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 604 «О дальнейшем совершенствовании военной службы в Российской Федерации».

Краткие выводы

Текущая конфигурация пенсионной системы не обеспечивает достижение международно признанных норм минимального уровня пенсионного обеспечения, сохраняет высокую зависимость уровня пенсионного обеспечения от состояния бюджетной системы, не формирует возможные ресурсы для социально-экономического развития, поддерживает патерналистское отношение к личному пенсионному обеспечению и создает риски неустойчивости материального положения текущих и будущих пенсионеров, т.е. генерирует бедность после прекращения трудовой деятельности.

Сочетание вышеописанных рисков создает явные предпосылки для изменения текущей конфигурации пенсионной системы посредством активизации накопительного компонента. Выполнить поставленную Президентом России В.В. Путиным задачу радикального сокращения бедности и поднятия благосостояния пенсионеров [Послание Президента РФ...], а также обеспечить устойчивость бюджетной системы и развить институт внутренних долгосрочных инвестиций без этого невозможно.

2. Условия устойчивого развития пенсионной системы

Эффективная пенсионная система должна предусматривать сочетание интересов работников, государства и экономики (табл. 1).

С учетом многообразия социальной структуры общества пенсионная система должна быть многокомпонентной и предлагать весь спектр пенсионных продуктов, способствующих достижению **главной цели — приемлемых норм замещения утраченного дохода каждого конкретного работника**¹³.

¹³ В Конвенции МОТ, ратифицированной Россией в 2018 г., утверждено, что коэффициент замещения как эквивалент замещения пенсионных прав должен составлять не менее 40% от уровня материального обеспечения гражданина в трудоспособный период.

Таблица 1. Интересы государства, бизнеса и граждан

Интересы граждан	Интересы экономики	Интересы государства
<ul style="list-style-type: none"> • Обеспечение достойного уровня пенсионного обеспечения после прекращения активной трудовой деятельности, а не только уровня прожиточного минимума • Понятность и стабильность, позволяющие планировать расходы в течение своей жизни • Справедливость, соответствие трудовому вкладу конкретного гражданина 	<ul style="list-style-type: none"> • Посильность страховых взносов • Поддержание покупательной способности пенсионеров • Предложение долгосрочных средств для инвестиций 	<ul style="list-style-type: none"> • Обеспечение людей в старости • Устойчивость пенсионной системы, снижение необходимости постоянной подпитки из бюджета • Эффективное использование пенсионных средств для стимулирования экономического роста

Каждый элемент является инструментом, имеющим свою целевую аудиторию, свое место в пенсионной системе и обладающим определенной автономностью относительно иных ее компонентов:

- государственные пенсии — для предоставления минимального уровня жизнеобеспечения лиц, не накопивших пенсионных прав либо формирующих пенсионные права вне страховой системы (например, военнослужащие);
- страховая пенсия — для обеспечения замещения утраченного дохода граждан с низким и ниже-средним уровнем заработной платы;
- накопительная пенсия — форма государственно-частного партнерства, позволяющая снизить будущие обязательства страховой системы и увеличить как пенсионное обеспечение

- граждан, так и совокупные доходы бюджетов и государственных внебюджетных фондов за счет инвестиций в народное хозяйство, рост ВВП и налоговой базы;
- ИПК (с октября 2019 г. — гарантированный пенсионный план (ГПП))¹⁴ — для наемных работников, утраченная заработная плата которых компенсируется страховой пенсией ниже международно признанных норм пенсионного обеспечения, а также наемных работников, которые не могут сформировать адекватные пенсионные права в страховой системе в связи с законодательно предоставленными работодателям льготами по уплате пенсионных взносов (работники ИТ-сектора, средств массовой информации и ряда иных отраслей). Представляет интерес также для граждан, формирующих пенсионные права вне страховой системы и желающих повысить размер своих будущих пенсий;
 - досрочное НПО — для работников, занятых на вредных производствах. Выполняет функцию источника доходов в период между окончанием работы на вредных производствах и достижением общеустановленного пенсионного возраста, а также частичной компенсации за вред, причиненный условиями труда;
 - НПО в рамках корпоративных программ — часть социального пакета организации, обеспечивающая конкурентоспособность работодателя на рынке труда, позволяющая привлечь и закрепить квалифицированных работников в обмен на компенсацию после завершения трудовых отношений. В отличие от заработной платы и иных социальных выплат представляет собой вознаграждение за весь период сотрудничества и предполагает исполнение встречных обязательств работника с момента поступления на работу в организацию до выхода на пенсию;
 - индивидуальное НПО — для самозанятого населения, либо освобожденных от уплаты взносов в страховую солидарную систему (личные подсобные хозяйства), либо уплачивающих взносы по установленной государством фиксированной сум-

¹⁴ <<https://regulation.gov.ru/Projects/List#npa=95019>>.

ме, исключающей возможность формирования адекватных утраченному заработку пенсионных прав в страховой системе (плательщики ЕНВД, лица свободных профессий).

Отсутствие развития накопительных компонентов приведет к игнорированию интересов значительного числа граждан, усугубит социальное расслоение общества и в результате приведет к следующим негативным последствиям:

- росту социальных конфликтов;
- сохранению обширного теневого сектора рынка труда;
- продолжению и усилению оттоков наиболее квалифицированных кадров наемных работников в страны с сильной социальной политикой;
- консервации низкой покупательной способности пенсионеров, недостаточной емкости внутреннего рынка товаров, работ и услуг и, как следствие, недостаточному потенциалу роста их производства, прежде всего для малого и среднего бизнеса;
- сохранению дефицита долгосрочных средств на финансовых рынках, низким показателям роста инвестиций и налоговой базы.

Сочетания интересов можно добиться только при наличии накопительных компонентов, охватывающих большинство граждан.

Очевидно, что исключительно поднятием пенсионного возраста и внедрением отдельных компонентов эти задачи решить невозможно.

3. Краткое обоснование необходимости внедрения ГПП

По предварительным расчетам, успешное внедрение системы ИПК (с октября 2019 г. — ГПП) позволит достичь следующих показателей (при разных уровнях охвата занятых).

К 2050 г. при 100-процентном охвате занятых размер пенсионных активов может достичь 20% ВВП, при 40-процентном охвате — 12% ВВП, что позволит при создании соответствующих правовых и экономических условий сформировать значимый источник инвестиций в экономику страны.

При этом без действующего с 2014 г. моратория на формирование накопительной части пенсии к 2020 г. активы достигли бы 9–10% ВВП. Даже если накопительный пенсионный продукт — ГПП будет востребован лицами с доходами выше среднего, для которых отвлечение средств на формирование будущей пенсии не приводит к существенному снижению текущего потребления, будут аккумулированы значительные денежные поступления, обеспечивающие стабильность и дальнейшее развитие пенсионной индустрии и, как следствие, приток необходимых для экономики долгосрочных инвестиционных ресурсов. **Обязательным условием успешного функционирования системы ГПП является внесение изменений в законодательство, регулирующие требования Банка России к формированию инвестиционных портфелей НПФ с целью получения НПФ возможностей инвестирования средств ГПП в стратегически значимые проекты**, такие как безопасные и качественные автомобильные дороги, жилье и городская среда, экология, цифровая экономика и др. [Указ Президента РФ..., 2018].

Проведенные расчеты показали, что 6-процентный размер дополнительных отчислений с заработной платы работника позволяет достичь международных стандартов пенсионного обеспечения при условии сочетания государственного пенсионного страхования и участия гражданина в ГПП. При наращивании отчислений от 0 до 6% в первые годы действия ГПП и впоследствии стабильных отчислениях в размере 6% от зарплаты (независимо от ее размера) коэффициент замещения на конец срока (40 лет участия в системе ГПП) должен составить 37,91%, однако для достижения таких показателей, согласно проведенным расчетам, среднегодовая доходность инвестирования средств ГПП должна составлять 8% годовых (с учетом инфляции) (рис. 7).

Показатели при реальной доходности 3% годовых (с учетом инфляции) представлены на рис. 8.

Так, 20-летний срок накопления обеспечивает 6% замещения утраченного заработка в постоянных ценах, 30 лет — 10%, 40 лет — 14,7%.

В совокупности с государственным пенсионным страхованием ГПП позволит выполнить принятые на себя Российской Федерацией обязательства по пенсионному обеспечению.

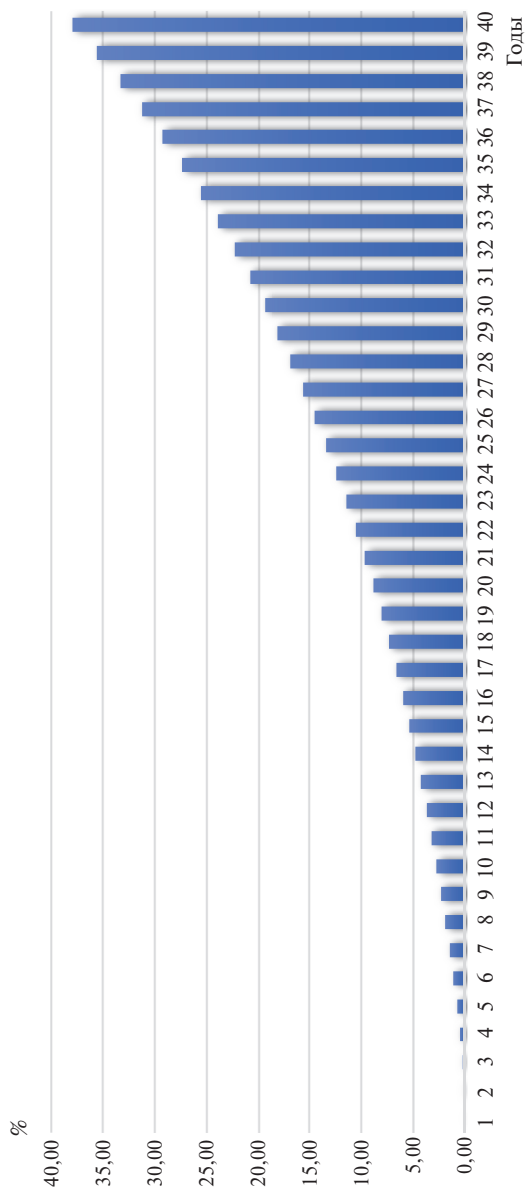


Рис. 7. Коэффициент замещения в текущих ценах (реальная доходность — 8% годовых)

Источник: Расчеты автора.

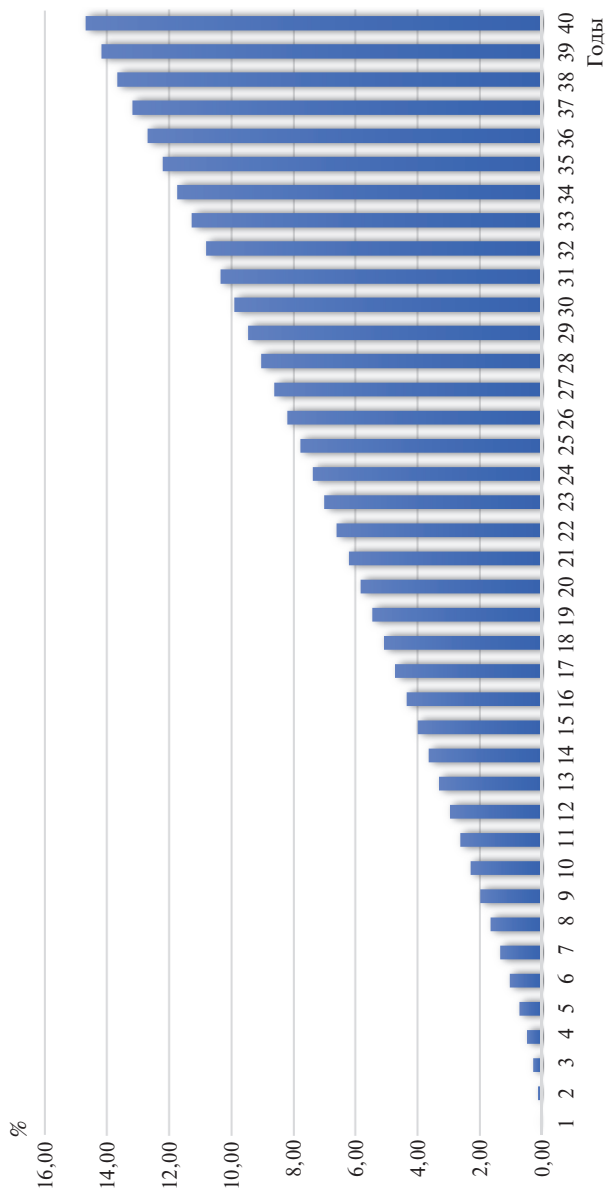


Рис. 8. Коэффициент замещения в текущих ценах (реальная доходность — 3% годовых)

Источник: Расчеты автора.

Однако достижение указанной цели зависит от параметров границы вступления в программу, доли участников, которые останутся в программе и будут уплачивать взносы, а также от структуры распределения заработной платы.

При этом необходимо учитывать социальные и финансовые показатели эффективности внедрения ГПП.

Социальная эффективность требует достижения определенного порога массовости охвата, после которого система начинает оцениваться обществом как справедливая и эффективная. Так, система корпоративного НПО не является массовой и либо неизвестна большинству граждан, либо воспринимается как элитарная, доступная преимущественно работникам госкорпораций. В результате низкого охвата системой НПО не достигаются цели работодателя по привлечению работников (сотрудник узнает о корпоративной программе, как правило, после приема на работу) и она служит в лучшем случае для их удержания. Не достигаются и цели социального согласия, поскольку фактически элитарный характер НПО порождает в тех, кто не работает в таких корпорациях, недовольство государством. При низком охвате этот негатив может проявиться и в отношении ГПП.

Литература

- Банк России. Обзор ключевых показателей негосударственных пенсионных фондов. URL: http://all-pf.com/upload/iblock/464/obzor_npf_19Q3.pdf.
- Банк России. Основные показатели деятельности негосударственных пенсионных фондов // Официальный сайт Банка России. URL: https://www.cbr.ru/finmarket/supervision/sv_coll/ops_npf/2016/.
- Власов С.А., Мамедли М.О.* 2017. Сценарный анализ параметров пенсионной системы в контексте устойчивости государственных финансов России // Деньги и Кредит. № 8. С. 26–33.
- Генеральное соглашение между общероссийскими объединениями профсоюзов, общероссийскими объединениями работодателей и Правительством Российской Федерации на 2018–2020 годы от 29 января 2018 г. // Российская газета. 2018. 5 февр. № 24.

- Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект Федерального закона «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» // Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации. URL: <http://audit.gov.ru><http://audit.gov.ru> (дата обращения: 14.03.2019).
- Пенсионные накопления России. Итоги 2017 г. и промежуточные результаты 2018 г. // АНПФ. URL: <http://all-pf.ru>.
- Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию // Официальный сайт Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/56957>.
- Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов // Официальный сайт Минэкономразвития России. URL: <http://economy.gov.ru>.
- Распоряжение Правительства РФ от 25 декабря 2012 г. № 2524-р «Об утверждении Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 2). Ст. 8029 (в ред. от 6 декабря 2017 г. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_139981/).
- Росстат. Основные показатели пенсионного обеспечения в Российской Федерации. URL: <http://www.gks.ru>.
- Сопроводительные документы к проекту Федерального закона от 19 декабря 2016 г. № 416-ФЗ «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов».
- Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43027>.
- OECD. 2019. Pension markets in focus. URL: <https://www.oecd.org/finance/private-pensions/Pension-Markets-in-Focus-2019.pdf>.

Раздел 3

**СИСТЕМА
ДОЛГОВРЕМЕННОГО УХОДА**

Дмитрий Владимирович Помазкин,
главный эксперт Лаборатории развития
пенсионной системы Центра комплексных
исследований социальной политики
Института социальной политики НИУ ВШЭ

Оксана Вячеславовна Сиявская,
заместитель директора Института социальной
политики НИУ ВШЭ

Евгений Львович Якушев,
заведующий Лабораторией развития пенсионной
системы Центра комплексных исследований
социальной политики Института социальной
политики НИУ ВШЭ; председатель Совета
Национальной ассоциации участников
социального обслуживания (НАСО)

ОЦЕНКИ И ПРОГНОЗИРОВАНИЕ ПОТЕНЦИАЛЬНОГО СПРОСА НА ДОЛГОВРЕМЕННЫЙ УХОД В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Возможность получить посторонний уход в случае ограниченной или полной неспособности обслуживать себя — важная составляющая качества жизни людей старшего возраста и инвалидов. В настоящее время обеспечение такого ухода ложится в основном на плечи расширенной семьи, члены которой или оказывают уход сами, или неформально нанимают сиделок. Другой, менее распространенный, способ связан с получением такой помощи в стационарах. Создание системы долговременного ухода (СДУ), предусмотренное Федеральным проектом «Старшее поколение», позволит повысить качество жизни лицам старшего поколения и инвалидам, имеющим ограничения жизнедеятельности, и, как показывает опыт зарубежных стран, увеличить продолжи-

тельность жизни, тем самым внося свой вклад в достижение национальной цели развития.

Термин «долговременный уход» возник как калька английского термина «long-term care». В зарубежной литературе под long-term care (LTC) понимают систему медицинских и социальных услуг, направленных на удовлетворение потребностей в уходе у людей с серьезными ограничениями в самообслуживании и тем самым обеспечивающих защиту их базовых прав, основных свобод и человеческого достоинства и поддержание качества их жизни¹. Ближкое к этому определение дает Агентство стратегических инициатив². Следует подчеркнуть, что слово «долговременный» в русском языке, возможно, не лучшим образом отражает суть этой формы ухода, поскольку такой уход необязательно осуществляется на протяжении очень длительного периода времени; акцент делается скорее на постоянстве такого ухода: он осуществляется до тех пор, пока в нем есть потребность. Одной из задач long-term care выступает профилактика серьезных ограничений в жизнедеятельности и восстановление утраченных способностей обслуживать себя в тех случаях, когда это возможно. Необходимо также обратить внимание на то, что в российском законодательстве уже существует близкое по смыслу понятие «постоянный посторонний уход» за инвалидом, нуждаемость в котором определяется в ходе медико-социальной экспертизы [Постановление Правительства..., 2006]; однако четкое определение этого термина в нормативных правовых актах тоже отсутствует. В настоящей статье термины «долговременный уход» и «постоянный посторонний уход» будут использоваться как синонимы.

Потребность в услугах долговременного ухода в ближайшие годы и десятилетия будет быстро нарастать. Главным источником роста спроса на СДУ в России, как и в других странах мира выступает старение населения, в том числе увеличение числа лиц самых старших возрастов. Однако дополнительный осложняющий функционирование системы фактор связан с колебаниями в чис-

¹ См. определения ВОЗ: <<https://www.who.int/ageing/long-term-care/en/>> и Национального института старения: <https://asi.ru/elderly_care/>.

² <https://asi.ru/elderly_care/>.

ленности возрастных когорт под влиянием исторически сложившихся демографических волн.

Тема прогнозирования расходов на СДУ подробно описана в зарубежной и международной профессиональной литературе и активно используется за рубежом при разработке социальной политики и формировании социальных бюджетов [Pickard et al., 2007; Maisonneuve de la, Oliveira Martins, 2013; European Commission, 2015]. Наличие подробной статистики и исторических данных позволяет развитым странам прогнозировать расходы на СДУ на период до 2060 г. [European Commission, 2015], обеспечивая участников рынка и органы исполнительной власти четкими ориентирами по уровню финансирования и наличию соответствующей инфраструктуры.

В России аналогичные расчеты до сих пор не проводились, что отчасти связано с отсутствием данных, позволяющих оценивать текущую потребность в долговременном уходе. Авторы представляют к обсуждению оценки текущего спроса на СДУ, полученные на основе косвенных данных. Для прогнозирования долгосрочного спроса на услуги постороннего ухода со стороны людей, получивших инвалидность или испытывающих в силу возраста потерю автономности в самообслуживании, нами была разработана модель, основные возможности и параметры которой, а также результаты прогнозирования представлены в настоящей статье. Будут приведены результаты моделирования потребности в уходе с использованием различных методик сравнения и проанализированы плюсы и минусы такого подхода с учетом особенностей нашей страны. На базе демографического прогноза рассчитана численность в группах СДУ. Согласно полученным результатам, численность людей, нуждающихся в долгосрочном уходе, к 2050 г. может возрасти до 4,7 млн человек.

1. Методические вопросы оценки нуждаемости в долговременном уходе

Одним из важных элементов системы долговременного ухода в зарубежных странах выступает оценка нуждаемости в посторонней помощи, определяющая условия и объемы ее получения в зависимости от выраженности ограничений в самообслуживании.

В большинстве развитых стран такая нуждаемость оценивается на основе способности человека самостоятельно справляться с повседневными видами деятельности (activities of daily living — ADL), которым, как правило, обучаются еще в детстве, а также с так называемыми инструментальными повседневными видами деятельности (instrumental activities of daily living — IADL), которые необходимы для самостоятельного проживания в доме и пребывания в обществе. Наиболее известными инструментами выступают шкалы Катца, Бартела и Лоутона [Roedl et al., 2016]. В то же время современные методики оценки нуждаемости в долговременном уходе в развитых странах, как правило, используют уже более сложные инструменты оценивания, с бóльшим числом разнообразных показателей.

На основе оценки выраженности ограничений в жизнедеятельности и способности к самообслуживанию, осуществляемой посредством стандартного вопросника социальными работниками либо межведомственными командами медицинских и социальных работников, обследуемый индивид относится к одной из нескольких категорий (как правило, от трех до семи), ранжированных от самой легкой до самой тяжелой. Критерием признания человека нуждающимся выступает наличие одного (реже — двух) ограничений в повседневных видах деятельности (ADL) и/или инструментальных повседневных видах деятельности (IADL). Более тяжелой группе зависимости/нуждаемости в уходе соответствует больший объем оказываемой помощи.

В России аналогичные процедуры до сих пор отсутствовали. Критерии нуждаемости в социальном обслуживании, установленные в Федеральном законе от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации», лишь отчасти связаны с ограничениями в самообслуживании³ и не позволяют дифференцировать степень выра-

³ Первый из семи критериев нуждаемости в социальном обслуживании: «полная или частичная утрата способности либо возможности осуществлять самообслуживание, самостоятельно передвигаться, обеспечивать основные жизненные потребности в силу заболевания, травмы, возраста или наличия инвалидности» (ст. 15 Закона № 442-ФЗ).

женности таких ограничений. Параллельно существуют Классификации основных категорий жизнедеятельности человека и степени выраженности ограничений этих категорий [Приказ Минтруда..., 2015], применяемые учреждениями медико-социальной экспертизы при установлении инвалидности и ее группы. Однако данные о распределении обследуемого населения по ограничениям в жизнедеятельности нигде не публикуются, и не вполне понятно, в какой мере эти классификации могут быть использованы при определении степени нуждаемости в долговременном уходе. Наконец, в рамках реализации пилотного проекта по созданию системы долговременного ухода Российского геронтологического научно-клинического центра разработали методику определения потребности в уходе, позволяющую оценивать способность к самостоятельному передвижению, одеванию, личной гигиене, самостоятельному питанию (т.е. проводить так называемую типизацию [Шкробело, 2019]). Методика выделяет пять степеней зависимостей и потребности в уходе: степень 1 — незначительные нарушения автономности, степень 2 — небольшие нарушения автономности, степень 3 — серьезные нарушения автономности, степень 4 — тяжелые нарушения автономности, степень 5 — тяжелейшие нарушения автономности. Согласно данным, приведенным А. Шкробело, по итогам 2019 г. были «протипизированы» 31 тыс. человек, из которых доля самой легкой, первой группы составила 32%, а самой тяжелой, пятой — 5%. Однако подробные результаты применения данной методики в пилотных регионах также не были опубликованы.

Таким образом, в настоящее время оценить реальную потребность населения в постоянном постороннем уходе по имеющимся в открытом доступе данным напрямую нельзя. И соответственно, невозможно точно оценить масштабы неудовлетворенного спроса на услуги долговременного ухода. Статистика содержит сведения о числе лиц, получающих социальное обслуживание в разных формах (надомное, полустационарное или стационарное) и стоящих в очереди на получение надомного обслуживания и помещение в стационары. Но с одной стороны, среди получателей надомного социального обслуживания есть лица, получающие бытовой уход

и не нуждающиеся в постоянном постороннем уходе, а с другой — статистика не позволяет учесть скрытые потребности в уходе — тех людей, которые, имея ограничения в самообслуживании, по различным причинам не обратились в учреждения социальной защиты.

2. Вклад демографических процессов в ожидаемую динамику спроса на СДУ

Модель системы долговременного ухода (СДУ) разработана для оценки демографических и финансовых последствий, связанных с ростом спроса на услуги со стороны тех, кто имеет ограничения в жизнедеятельности, включая людей с инвалидностью. Основная ее задача состоит в получении оценок динамики числа лиц, нуждающихся в уходе, и расходов на уход, обусловленных как старением населения в силу увеличения продолжительности жизни, так и колебаниями в численности пожилых людей из-за наличия сильных демографических волн в возрастной структуре населения РФ.

На рис. 1 приведены фактические и прогнозируемые значения ожидаемой продолжительности жизни условного поколения для обоих полов в возрастах 60, 70 и 80 лет. В дальнейшем величина продолжительности жизни будет относиться к условному поколению. При прогнозировании продолжительности жизни предполагалось ежегодное снижение смертности до 2035 г. для мужчин на 3% и для женщин на 2%, далее на 0,5% независимо от возраста, что приводит к увеличению продолжительности жизни с момента рождения для мужчин и женщин в 2035 г. до 78 лет и согласуется со средним прогнозом Росстата — 77 лет. С учетом замедления темпа снижения смертности до 0,5% в год после 2035 г., продолжительность жизни к 2050 г. составит около 80 лет.

На рис. 2 приведена численность населения в возрасте 60 лет и старше, которая в течение 1990–2018 гг. увеличилась с 23,3 до 32 млн человек, а по прогнозам к 2050 г. может возрасти до 50 млн человек. Дополнительный рост численности населения в старших возрастных группах связан как с увеличением ожидаемой продол-

Продолжительность жизни, лет

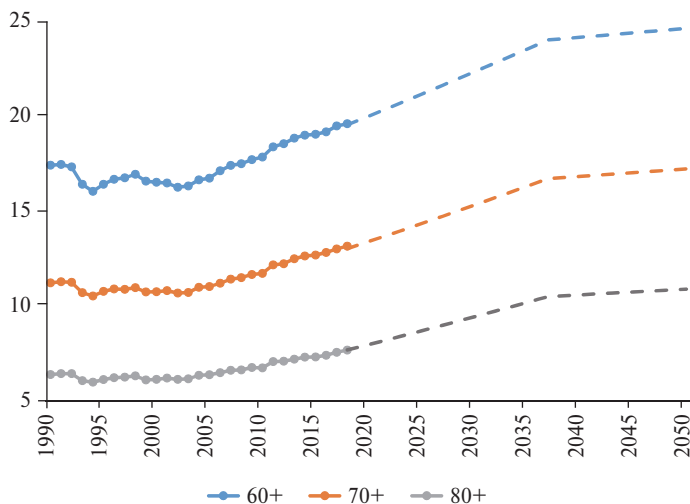


Рис. 1. Фактические и прогнозируемые значения ожидаемой продолжительности жизни условного поколения для обоих полов в возрастах 60, 70 и 80 лет

Источник: На этом рисунке и далее, если не указано иное, приведены результаты моделирования, выполненного авторами статьи.

жительности жизни в старших возрастах, так и с движением демографической волны с высокой численностью рожденных после окончания ВОВ.

Важно отметить, что наибольший вклад в увеличение прогнозируемой численности населения в возрасте старше 60 лет вносит предположение, связанное с увеличением продолжительности жизни (рис. 3). Без учета сделанного предположения о смертности численность населения старше 60 лет за счет влияния только демографической волны увеличится до 39,5 млн человек. Таким образом, влияние снижения смертности на рост численности населения составляет около 10 млн человек.

Несмотря на то что численность самых старших возрастных групп увеличивается медленнее, чем численность лиц 60 лет и старше, к 2050 г. по сравнению с 2018 г. рост численности населе-

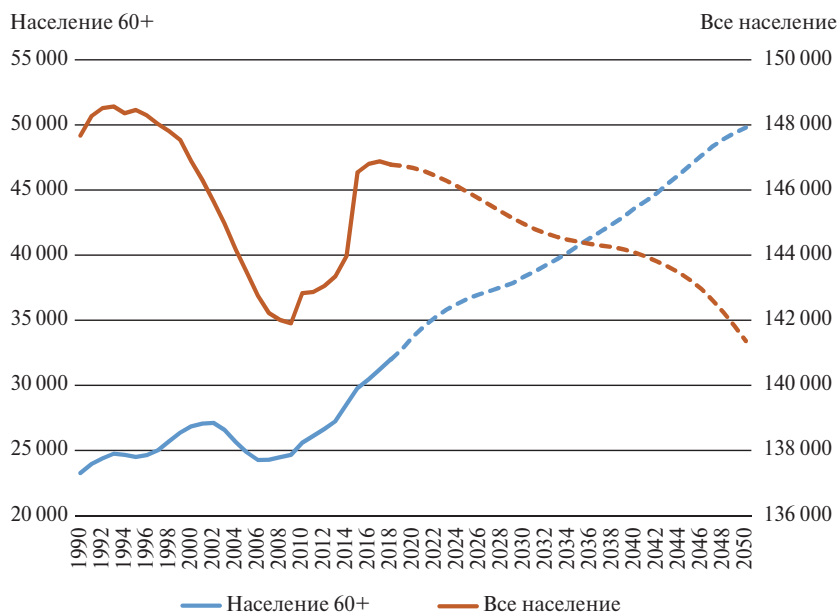


Рис. 2. Фактическая и прогнозная динамика численности населения России всех возрастов и 60 лет и старше, тыс. человек

ния старше 80 лет может достигнуть 2,5 раза (рис. 4). Естественно предположить, что с ростом численности населения в старших возрастных группах возрастет спрос на услуги СДУ.

3. Предположения относительно нуждаемости в уходе: возможности использования зарубежного опыта

В связи с недостаточным набором исходных данных для оценки нуждаемости в долговременном уходе, в том числе по группам нуждаемости, в модели был сделан ряд предположений относительно возрастного профиля распределения внутри групп и долевого сохранения с течением времени. В дальнейшем для уточнения результатов, возможно, потребуется перейти к модели-

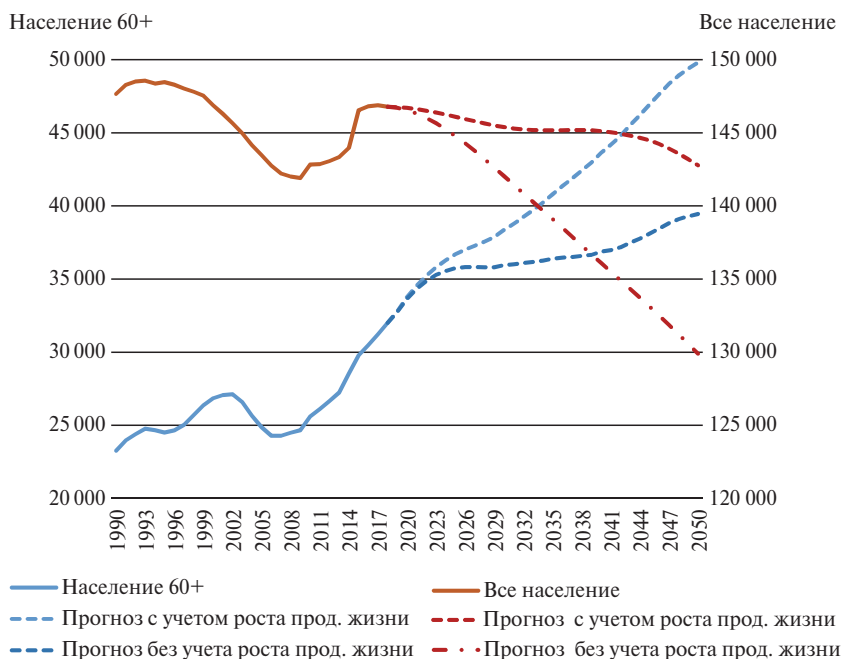


Рис. 3. Динамика численности населения всех возрастов и 60 лет и старше при различных предположениях о динамике продолжительности жизни, тыс. человек

рованию переходов между группами ухода и более точной оценки оставшейся продолжительности жизни в этих группах.

Одна из важных начальных задач моделирования состояла в построении кривой возрастозависимого распределения россиян, нуждающихся в долговременном уходе. Эту задачу в отсутствие прямых результатов оценивания ограничений в жизнедеятельности и самообслуживании можно было решить двояко.

Первый подход состоял в использовании косвенных российских данных. В качестве возможных источников информации выступают данные выборочных обследований: Микропереписи населения 2015 (МПН-2015), «Выборочного наблюдения качества и доступности услуг в сферах образования, здравоохранения

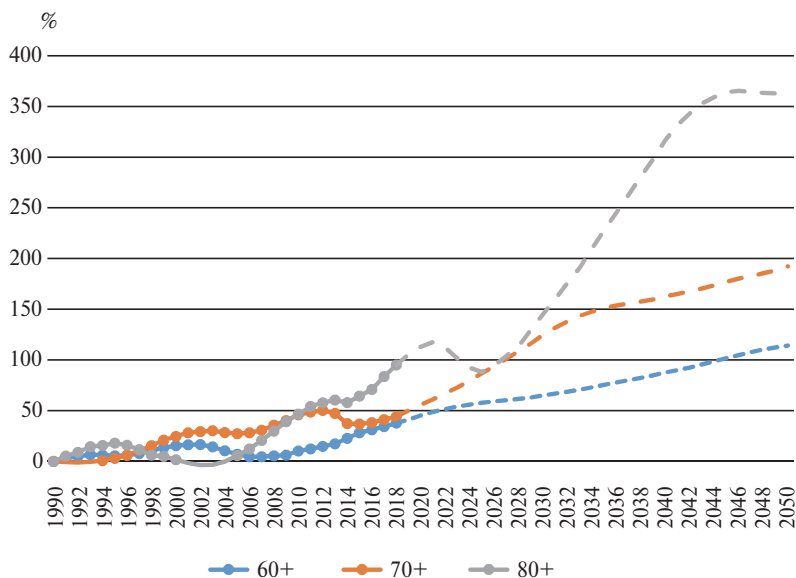


Рис. 4. Темпы роста численности населения 60, 70, 80 лет и старше в Российской Федерации, %

и социального обслуживания, содействия занятости населения» (КДУ) Росстата. По данным МПН-2015, около 36% населения старше трудоспособного возраста имеют хронические заболевания, ограничивающие их жизнедеятельность; из них 29,4% нуждаются в повседневной помощи. Потребность в помощи увеличивается с возрастом. По данным КДУ-2017, чуть более трети опрошенных пенсионного возраста (в 2017 г.: женщины от 55 лет и мужчины от 60 лет) имеют незначительные ограничения в осуществлении обычной деятельности, 7,1% испытывают сильные ограничения в осуществлении обычной деятельности и 0,6% — практически прикованы к постели. В группе лиц от 80 лет и старше 31% испытывают сильные ограничения и 4,3% — прикованы к постели. Однако ограничениями использования данных выборочных обследований выступают, во-первых, недостаточное число наблюдений в целевых группах и, во-вторых, отсутствие данных о лицах, получающих посторонний уход в стационарах.

Альтернативой использованию данных выборочных обследований могли бы стать данные о возрастно-половом распределении тяжелых инвалидов из Федерального реестра инвалидов; здесь в качестве аппроксимации тяжести и дефицитов в самообслуживании можно было бы взять инвалидов I группы. Однако детальное возрастно-половое распределение этого контингента в открытом доступе в настоящее время отсутствует.

Второй подход состоял в использовании для прогнозирования в России каких-либо зарубежных или международных данных о возрастно-половом распределении групп нуждаемости в уходе по развитым странам. По данным ОЭСР [Maisonneuve de la, Oliveira Martins, 2013; European Commission, 2015], услуги по уходу в стационарах получают от 2 до 5% граждан в возрасте 65 лет и старше, а уход на дому — от 8 до 12% в данной возрастной группе.

Моделирование потребности на базе сопоставимой статистики позволяет оценить потребность в уходе на дому приблизительно в 2,2–2,6 млн человек (при диапазоне оценок в 8–10% от населения старше 65 лет) (рис. 5). Моделирование потребности на базе сопоставимой статистики ухода в стационарах дает оценки в 660–880 тыс. человек (при диапазоне 3–4% от населения старше 65 лет). Прогнозируемый рост потребности к 2040 г. в стационарном уходе составляет 1–1,3 млн человек (рис. 6).

Система общеевропейской статистики позволяет оценить количество сертифицированных коек в учреждениях, предоставляющих услуги долговременного ухода (табл. 1). В целях учета различий в демографической структуре стран ЕС оценки приводятся как в пересчете на все население, так и на население старше 65 лет. Для моделирования уровня обеспеченности инфраструктурой для пожилых использованы следующие коэффициенты количества коек на 1000 жителей: (1) все население — от 5 до 10, средний — 7,3; (2) граждане старше 65 лет — от 34 до 55, средний — 43.

В результате были построены варианты оценок потребности в долговременном уходе и в стационарах, представленные на рис. 7 и 8.

Применение сопоставимых оценок показывает, что потребность в уходе значительно выше, чем количество граждан, имеющих право на социальное обслуживание. Фактическая емкость

Раздел 3. Система долговременного ухода

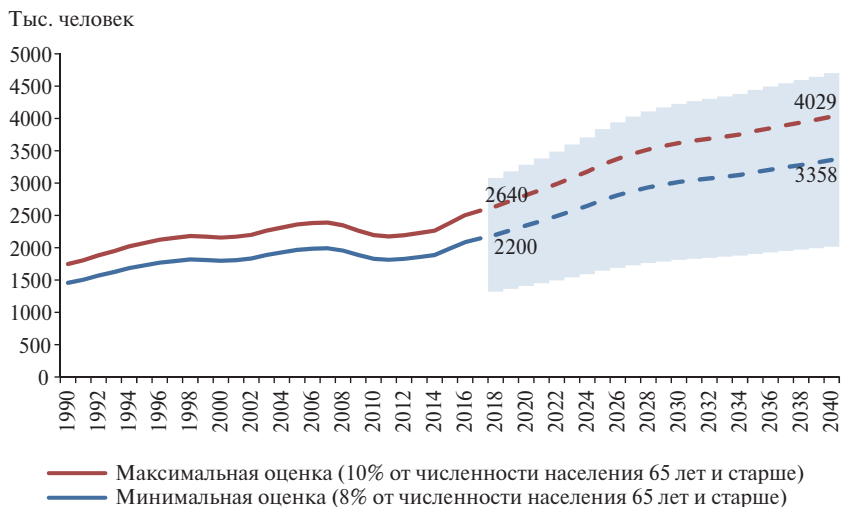


Рис. 5. Прогноз потребности в уходе на дому в Российской Федерации, тыс. человек

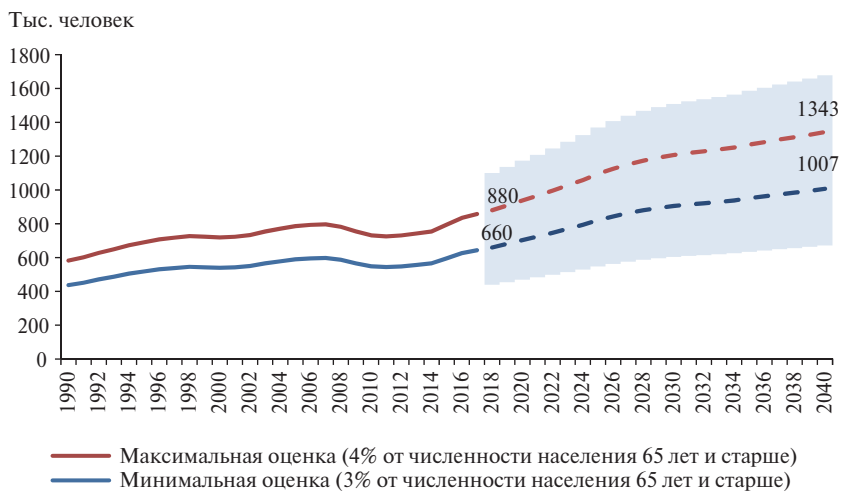


Рис. 6. Прогноз потребности в уходе в стационарах Российской Федерации, тыс. человек

Таблица 1. Диапазон оценок потребности в стационарах с применением различных методов, человек

Метод оценки потребности в стационарах	Минимум	Среднее	Максимум
По доле от всего населения	718	1048	1436
По доле от граждан старше 65 лет	641	811	1037

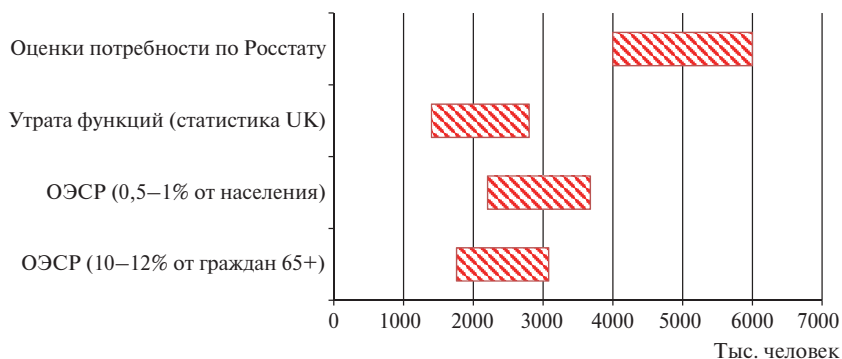


Рис. 7. Диапазон оценок потребности в долговременном уходе по Российской Федерации по различным сценариям, тыс. человек

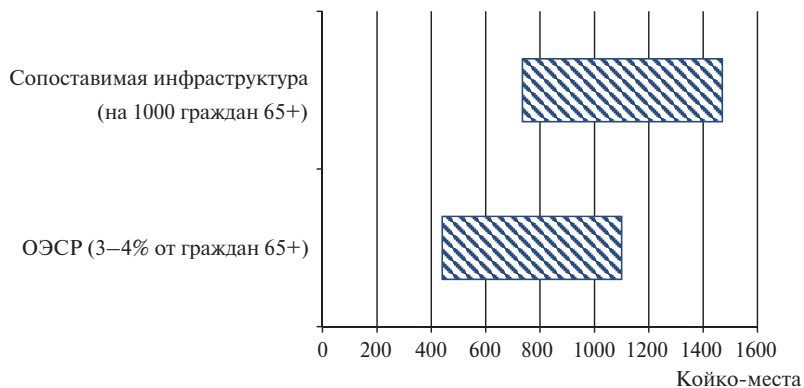


Рис. 8. Диапазон оценок потребности в стационарах по Российской Федерации по различным сценариям, койко-мест

учреждений долговременного ухода существенно ниже оценок потребности в стационарном уходе.

Вместе с тем понятно, что прямое применение данных зарубежных развитых стран о потребности в уходе для построения прогнозных расчетов в России некорректно как минимум в силу различий в демографической ситуации. Россия по-прежнему существенно отстает от развитых стран по показателям смертности и ожидаемой продолжительности жизни (как с рождения, так и в более старших возрастах). Структура смертей по причинам смертности также очень различается. Соответственно, различаются и показатели здоровья, что, очевидно, приводит к другим возрастно-половым профилям ограничений в жизнедеятельности и потребности в уходе. Поэтому приведенные выше оценки международных сравнений можно использовать лишь для задания диапазона возможных изменений.

4. Методология расчетов

В нашей модели для спроса на СДУ построен демографический прогноз и определена численность населения в пяти группах ухода СДУ. Для оценки финансовых затрат использовались удельные затраты на обслуживание СДУ в разрезе пяти групп. В расчетах использовалось предположение о распределении численности в группах ухода СДУ, соответствующее данным реализации пилотного проекта СДУ, предоставляемым благотворительным фондом «Старость в радость». По данным фонда, численность в группах ухода СДУ (часть из которых находится в стационарах) равна 450 тыс. человек. В табл. 2 приведена разбивка по группам ухода и оценочно рассчитаны удельные расходы.

Таблица 2. Численность и удельные расходы по группам ухода

Группа ухода	1	2	3	4	5
Доля, %	45	18	22	10	6
Численность, тыс. человек	202	81	99	45	27
Удельные расходы, тыс. руб./мес.	5	10	20	33	50

Для построения половозрастного распределения численности по группам ухода СДУ использовалось предположение об экспоненциальном возрастном распределении внутри группы.

5. Основные результаты моделирования

Исходя из предположения, что возрастное распределение не изменяется с течением времени, построен прогноз численности в разрезе групп ухода, приведенный на рис. 9. За 30 лет численность нуждающихся в СДУ может вырасти более чем 2 раза (около 2% в год). Если учесть корректировку сделанных предположений о возрастном распределении, поведенческие изменения и т.д., возможно, и больше.

Основной вклад в рост численности в группах ухода СДУ вносит рост продолжительности жизни. Тем не менее следует уточнить возможные изменения возрастного распределения в группах СДУ и при необходимости учесть возможности переходов между группами.

6. Основные выводы

Проведенное исследование выявило значительный дефицит данных, позволяющих корректно прогнозировать потребность населения в уходе на основе современных моделей. Полного набора вопросов, позволяющих оценить потребности населения в уходе на основе стандартных шкал ADL и IADL, не содержит в настоящее время ни одно доступное и репрезентативное на уровне Российской Федерации выборочное обследование.

Все исследования, посвященные социальному обслуживанию, показывают, что, несмотря на значительные изменения в системе за последнее время, спрос на социальное обслуживание, а тем более на долговременный уход, не удовлетворен. Вместе с тем при увеличении продолжительности жизни (в случае реализации задачи, заявленной в Указе Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года») будет возрастать нагрузка на социальное обслуживание, и в частности на систему долговремен-

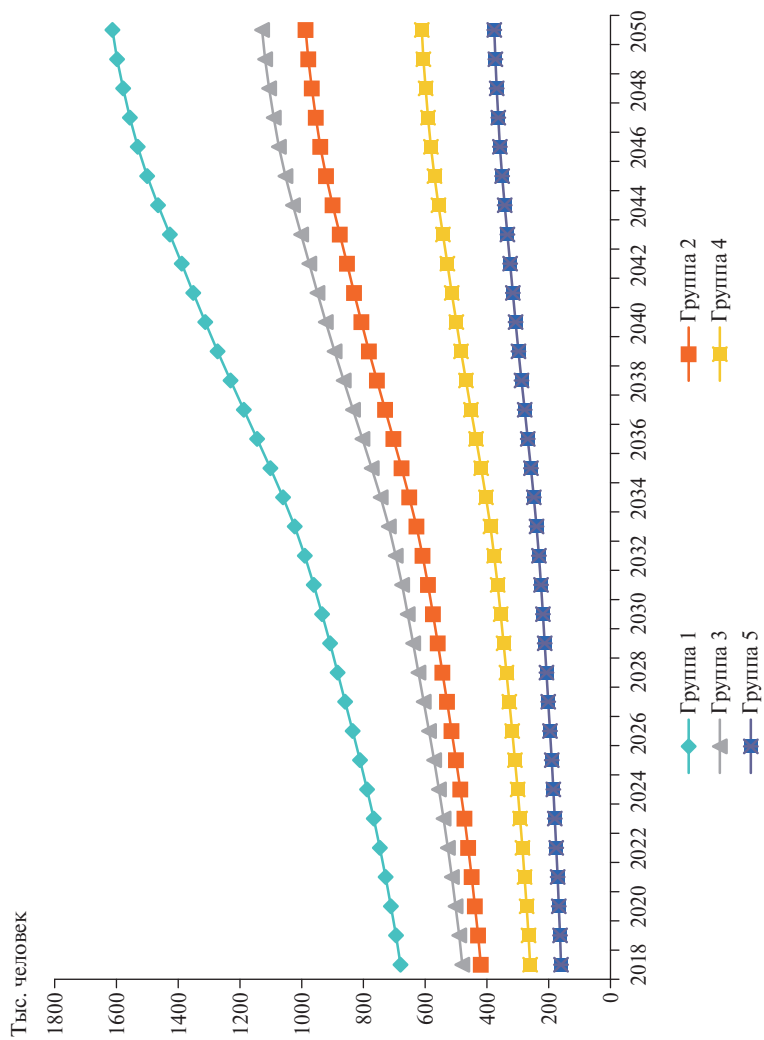


Рис. 9. Прогноз численности потребителей СДУ в разрезе групп ухода, тыс. человек

ного ухода, которая только в прошлом году начала формироваться в нашей стране.

Проведенные расчеты показали, что численность лиц, нуждающихся в долговременном уходе, за 30 лет может вырасти как минимум вдвое (ежегодный прирост порядка 2%). Основным катализатором этого роста выступает увеличение продолжительности жизни, в том числе в самых старших возрастах. Таким образом, прогнозные оценки свидетельствуют о потенциально быстром расширении контингента лиц, нуждающихся в постоянном постороннем (долговременном) уходе.

Литература

- Постановление Правительства РФ от 20 февраля 2006 г. № 95 (ред. от 27 июня 2019 г. с изм. и доп., вступ. в силу с 1 октября 2019 г.) «О порядке и условиях признания лица инвалидом».
- Приказ Минтруда России от 17 декабря 2015 г. № 1024н (ред. от 5 июля 2016 г.) «О классификациях и критериях, используемых при осуществлении медико-социальной экспертизы граждан федеральными государственными учреждениями медико-социальной экспертизы» (зарегистрировано в Минюсте России 20 января 2016 г. № 40650).
- Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».
- Шкробело А.* 2019. Финансирование системы долговременного ухода в РФ: предварительные результаты / Выступление на научном семинаре цикла «Политика активного долголетия и пенсионные реформы: российский и международный опыт» Института социальной политики НИУ ВШЭ 28 ноября 2019 г. URL: <https://isp.hse.ru/data/2019/11/28/1519125078/05%20Shkrebello%20HSE%20Workshop%2028%2011%202019.pdf>.
- European Commission. 2015. The 2015 ageing report: Economic and Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2013–2060) // European Economy. Vol. 3. Brussels: DG Economic and Financial Affairs.
- Maisonneuve de la C., Oliveira Martins J.* 2013. A Projection Method for Public Health and Long-Term Care Expenditures. OECD Econom-

ics Department Working Papers. No. 1048. Paris: OECD Publishing.
URL: <https://doi.org/10.1787/5k44v53w5w47-en>.

Pickard L. et al. 2007. Modelling an Entitlement to Long-term Care Services for Older People in Europe: Projections for Long-term Care Expenditure to 2050 // *Journal of European Social Policy*. Vol. 17. No. 1. P. 33–48.

Roedl K.J., Wilson L.S., Fine J. 2016. A Systematic Review and Comparison of Functional Assessments of Community-dwelling Elderly Patients // *Journal of the American Association of Nurse Practitioners*. Vol. 28. No. 3. P. 160–169.

Рамаз Ахметели,
руководитель Благотворительного фонда
Российского Красного Креста,
генеральный директор компании «Желтый Крест»,
член Общественного совета
при Минтруде России,
член Европейской сети по старению населения

НЕКОТОРЫЕ ВЕХИ НА ПУТИ СТАНОВЛЕНИЯ РЫНКА УСЛУГ ДОЛГОСРОЧНОГО УХОДА

Человечество на протяжении всей своей истории стремилось жить как можно дольше и на рубеже тысячелетий дошло до такого состояния, что продолжительность жизни достигла уровня, когда не очень понятно, что со всем этим делать на самом деле.

Продолжительность жизни выросла, но даже в самых развитых странах не удалось переломить тенденцию, когда более высокий возраст сопровождается более высокой степенью утраты способности к самообслуживанию.

Зависимость от посторонней помощи, уровень утраты способности к самообслуживанию в первую очередь определяется состоянием здоровья. А состояние здоровья нашего населения, в том числе пожилого, намного хуже, чем не только в самых развитых странах, но и в государствах со вполне средним уровнем дохода на душу населения, таких, например, как Турция или Польша. Это мы знаем точно.

Также мы точно знаем, что вскоре произойдет изменение объема пожилого населения с точки зрения состояния его здоровья.

Мы хорошо или прилично лечим всякие заболевания сердечно-сосудистой системы, опорно-двигательного аппарата и прочие традиционные неинфекционные заболевания. Эти заболевания не вызывают или вызывают все в меньшей степени утрату способности к самообслуживанию.

Вместе с тем на человечество развивают наступление онкологические заболевания и деменция. В 2000 г. злокачественными опухолями в мире заболели 10 млн человек, а умерло около 8 млн человек. В 2015 г. число заболевших увеличилось до 20 млн человек, а умерших — до 13 млн человек. Особо угрожающе увеличивается бремя деменции. Согласно оценкам, в 2015 г. в мире насчитывалось около 47 млн человек, живущих с деменцией. Уже известно, что число страдающих этим заболеванием удваивается каждые 20 лет и достигнет 75 млн в 2030 г. и 130 млн в 2050 г.

Абсолютно точно известно, что во всем мире сильно возрастает демографическая нагрузка, вследствие чего уменьшается отношение числа работающих к количеству пенсионеров. Мы также абсолютно точно знаем, что старение населения уже давно является источником возникновения «бюджетных ограничений» — как в плане финансового обеспечения заботы о старшем поколении, так и с точки зрения недостатка трудовых ресурсов.

Недостаток трудовых ресурсов в секторе заботы о старшем поколении, в первую очередь актуальный для стран с высоким уровнем дохода, которые столкнулись с проблемами старения населения раньше Российской Федерации, предопределил даже возникновение во многих странах Европы практики организованного импорта трудовых ресурсов для сектора долгосрочного ухода из других стран на основе межправительственных соглашений.

Каким же образом устроена система обслуживания и поддержки людей, нуждающихся в посторонней опеке и заботе? С одной стороны, это учреждения, или формальный сектор ухода, а с другой — родственники и волонтеры. Формы обслуживания включают обслуживание на дому или в стационарах, в том числе в дневных центрах (полустационарное обслуживание). Источниками финансирования ухода могут быть частные средства (подопечных, родственников или благотворительных организаций) или государственные финансы. Государственная поддержка нуждающихся в уходе может быть осуществлена в виде предоставления услуг (т.е. *in kind*), предоставления финансовой помощи (*in cash*) и «смеси» одной и другой помощи.

Очень часто при рассмотрении вопросов ухода за пожилыми людьми происходит обращение к так называемым междуна-

ным стандартам, которых, строго говоря, на самом деле не существует. Как правило, при разговоре о международных стандартах подразумевается страновой опыт тех или иных государств. Важно достичь понимания того, что далеко не все полезные представления и знания могут быть почерпнуты из чужого опыта.

Например, мы не можем узнать, какой удельный вес ВВП следует направлять на систему долгосрочного ухода. Рассматривая данные Евросоюза, легко убедиться в огромном разбросе этого показателя по странам. В Дании на систему долгосрочного ухода тратится более 4,5%, а на Кипре — меньше половины процента ВВП. Можно проводить анализ таким и таким образом, считать дисперсию, корреляцию, взаимосвязи с самыми разными макроэкономическими показателями, но никакой закономерности установить не получится.

Анализируя зарубежный опыт, мы не сможем узнать и то, какой должна быть структура предоставления услуг: должны ли это быть частные или общественные услуги (как в смысле формы собственности учреждений, которые их предоставляют, так и с точки зрения источников оплаты услуг). Разброс национальных институциональных структур оказания помощи в Европейском союзе, где этот вопрос изучается и постоянно глубоко анализируется, настолько стохастичен, что нельзя уловить никакую закономерность.

Например, в рамках одного государства — Бельгии существенно отличается институциональная структура оказания помощи пожилым людям во франкоговорящей Валлонии и Фландрии, где говорят на нидерландском языке. Это, на первый взгляд, дает повод к серьезным размышлениям о ключевой роли этнокультурных особенностей в формировании институциональной структуры помощи старшему поколению. Однако, если сравнить Валлонию с Францией, а Фландрию с Голландией, различия в институциональной структуре помощи будут столь же красноречивы, как между двумя территориями Бельгии. Этот факт указывает уже на значение социально-политических обстоятельств в детерминации институциональной структуры помощи старшему поколению.

На самом деле оба этих обстоятельства свидетельствуют о том, что подход к организации предоставления услуг ухода за представителями старшего поколения от места к месту, от тер-

ритории к территории, от региона к региону должен быть специфическим и опираться на уникальность сочетания конкретных условий, влияющих на формирование структуры и содержания потребностей и спроса на услуги долгосрочного ухода. К сожалению, единственный контекст, при обсуждении которого обычно обращают внимание на решающий характер уникального сочетания условий, определяющих структуру потребности в уходе, является контекст интегрированной (или комплексной, включающей объединение медицинского и социального компонента) помощи. Интегрированная помощь определена индивидуальными объективными характеристиками здоровья предполагаемого получателя услуг, его индивидуальными особенностями и специфическим характером местных (в том числе этносоциальных, социально-культурных и т.д.) условий. Поэтому она всегда локальна.

У нас же, надо признать, при реформировании системы социального обслуживания заметна болезненная тяга ко всеобщей унификации, которая ведет все реформы по еще одному направлению своего особенного «тупикового» пути. Тем, кто призывает двигаться по этому пути, следовало бы обратить внимание на то, что разница между факторами, определяющими структуру оказания помощи старшему поколению в различных государствах, входящих в Европейский союз, гораздо менее значительна, чем между условиями функционирования субъектов, входящих в Российскую Федерацию.

Мы не можем узнать из чужого опыта и о том, в какой форме обслуживания должна предоставляться помощь, — должна ли это быть помощь на дому или помощь в стационарных учреждениях (по нашей терминологии) либо денежные субсидии людям, которые будут сами решать, какими услугами пользоваться. Межстрановые различия в «отраслевой» структуре помощи старшему поколению, разброс, который имеет место по данному показателю, не дают возможности определить зависимость этой структуры ни от географического расположения (север — юг — центр), ни от преобладающей религии (католики — протестанты — православные), ни от уровня развития (ВВП на душу населения).

Вместе с тем есть проблемы, о сути которых мы, проанализировав чужой опыт, сможем судить достаточно точно. В первую

очередь это касается так называемой деинституционализации, или стационарозамещения. Мода на продвижение этого понятия пришла к нам из стран с большой долей населения в старческом возрасте и высоким уровнем дохода.

Продвижение идеи «деинституционализации», на первый взгляд, исходит из ценностных суждений о том, что размещать в стационары пожилых людей не очень хорошо и лучше обслуживать их на дому, хотя при более глубоком анализе становится заметным, что в «вытягивании на поверхность» проблематики «деинституционализации» не менее важным фактором является усиление «бюджетных ограничений», возникающих в связи со старением населения и увеличением демографической нагрузки на пожилых, в контексте как финансовых, так и человеческих ресурсов.

Анализ достоверных данных о количестве мест в стационарных учреждениях тех стран (в том числе европейских), где удельный вес пожилых людей, получающих соответствующие услуги, по-настоящему высок (приблизительно 10 раз больше, чем в России), показывает, что там действительно происходит сокращение. Но в целом в учреждениях организованного проживания идет увеличение числа мест либо оно существенно не снижается. Поэтому нам, имеющим ничтожно малое количество таких мест, говорить о «деинституционализации (стационарозамещении)» в смысле уменьшения их числа в стационарах пока еще очень и очень рано.

Мы точно знаем, что есть большая разница между лицами, получающими уход и заботу в стационарах и на дому. Это подтверждают и данные исследований, проводимых в различных странах. Среди подопечных стационарных учреждений значительно более высокой является доля людей, которые не могут самостоятельно передвигаться, зависимы в части собственных физиологических отправлений, страдают пролежнями и характеризуются когнитивными расстройствами.

Скорее всего, они получают медико-социальную помощь в институциональных условиях потому, что во многом зависимы от посторонней помощи в ходе осуществления ежедневной жизнедеятельности и оказать им необходимую помощь на дому просто невозможно.

Вместе с тем общепризнанно, в том числе на международном уровне (что подтверждается официальными выводами Всемирной организации здравоохранения), что интересы, права и потребности пожилых людей, которые относятся к наиболее уязвимой части населения, подвергаются повышенным рискам именно в условиях проживания в стационарных учреждениях долгосрочного ухода.

Истоки, первопричины этого кроются, на мой взгляд, в том, что стационарные учреждения долгосрочного ухода появились как «реинкарнация» больниц и унаследовали от них подход, нацеленный на выполнение поставленных «сверху» и спущенных по «вертикали» задач (task centered) и содержащий в себе опасность и возможность переноса интересов и потребностей пациента «здесь и сейчас» на второй план, исходя из приоритетов спасения его жизни и сохранения его здоровья. Такой подход, возможно, и имеет право на существование на протяжении короткого временного отрезка, но ни в коем случае не может быть уместным в условиях организации проживания в течение длительного времени.

В пользу данного предположения говорит и тот факт, что первые стационарные учреждения долгосрочного ухода сформировались, а во многих странах продолжают не только функционировать, но и создаваться в качестве «медицинских общежитий», пусть и все более благоустроенных.

«Деинституционализация» учреждений долгосрочного ухода в контексте отхода от принципов «медицинского общежития» уместна как в плане организации жизненного пространства внутри учреждений, так и в разрезе их содержания и правил функционирования, замены подхода, ориентированного на выполнение генерируемых по вертикали задач, идеологией, сконцентрированной на удовлетворении потребностей получателя услуг, обеспечении его прав и достойного качества жизни (person centered).

Современная концепция, современные подходы уже не предполагают дальнейшее развитие, усовершенствование медицинских общежитий (поскольку это сделать в принципе невозможно). Наблюдение за жизнью подопечных в учреждениях для пожилых показало, что традиционное, обычное ведение дел в учреждениях институционального проживания почти со 100-процентной

гарантией приводит к появлению смертельных тягот для человеческой души — чувства одиночества (ненужности), недостаточности ухода и непреодолимой грусти.

Поиск возможностей преодоления старческого одиночества лежит на пути перехода к так называемой системе абилитационного проживания, когда в стационарных учреждениях создается приближенная к домашней атмосфера во всех возможных измерениях. Смысловая основа «абилитационного проживания» базируется на том, что основной целью заботы о подопечных становится преодоление старческого одиночества.

Проведенные сравнения уже работающих — в странах с высоким уровнем доходов — систем абилитационного проживания с моделями медицинского общежития показывают, что с финансово-экономической точки зрения новый подход может быть реализован с результатами, лучшими или равными тем, которые были раньше, а с точки зрения прав человека и качества жизни преимущества нового подхода неоспоримы.

В контексте рассмотрения данной концепции предметами для дискуссии, как правило, выступают две проблемы: организация в рамках рассматриваемой концепции предоставления медицинской помощи и обоснование размера учреждения.

К сожалению, составной частью нашей действительности по-прежнему являются огромные учреждения стационарного обслуживания, которые иногда называют — обращая внимание на недопустимость формируемой там реальности — «складами для престарелых».

В рамках дискуссии о новом образе отечественной системы социального обслуживания участники пришли к выводу, что размер отечественных учреждений социального обслуживания действительно чрезмерно велик, и его следовало бы уменьшить до «оптимального».

Проведенный федеральными Минстроем и Минтрудом конкурс проектов современных учреждений социального обслуживания ориентировал разработчиков на размер в 150 коек; это дает право предположить, что «оптимальным» для стационарного учреждения такого рода считается размер в 150 мест. Единственным аргументом «экспертов» в пользу повсеместного применения

данного стандарта является ссылка на то, что этот размер нормален для стран с развитым сектором стационарного социального обслуживания, среди которых в первую очередь называется Государство Израиль.

Поскольку о каких-либо других заслуживающих серьезного внимания аргументах или дискуссиях по поводу определения объективных (или хотя бы разумных) критериев выбора «оптимального» размера стационарного учреждения социального обслуживания говорить не приходится, постараемся восполнить это белое пятно.

Если исходить из приоритета качества жизни и прав получателей услуг, следует иметь в виду, что основными рисками игнорирования этого приоритета являются старческое одиночество, чувство ненужности и непреодолимой грусти. Ключевым драйвером появления или усиления этих рисков вследствие перемены места жительства в результате переезда в стационарное учреждение социального обслуживания будет разрыв существовавших до этого социальных связей.

Лежащими на поверхности объективными факторами, которые могут способствовать или препятствовать поддержанию социальных связей, будет расстояние от места жительства до учреждения социального обслуживания и его доступность (количество времени, достаточное для посещения). Поэтому аргументирование размера учреждения социального обслуживания распространенностью (притом, как правило, мнимой, а не фактической) такого размера в других странах является лишь показателем непонимания глубины проблематики.

Конкретно про Государство Израиль можно сказать, что оно — если сопоставить его население с населением Московской области — занимает территорию, составляющую 45% площади Московской области, а по сравнению с территориями большинства других субъектов Российской Федерации, которые в несколько раз уступают ему в численности населения, воспринимается просто как «пятнышко» (например, 26% от территории Калмыкии, 11% — от Карелии и 2,5% — от Хабаровского края).

Анализ данных, касающихся размеров учреждений социального обслуживания в европейских странах (рис. 1), показывает,



Рис. 1. Средний размер учреждения социального обслуживания по формам собственности в странах ЕС

Источник: Eurofound. 2017. Care Homes for Older Europeans: Public, For-profit and Non-profit Providers. Publications Office of the European Union. Luxembourg. P. 20–21.

что и государственные и частные учреждения более крупного размера существуют в самых маленьких странах (Словения: площадь — 20 273 кв. км, население — 2066 тыс. человек, средний размер публичного стационарного учреждения социального обслуживания — 260,6 койки, и Мальта: площадь — 316 кв. км, население — 493 тыс. человек, средний размер публичного стационарного учреждения социального обслуживания — 179,9 койки). Если рассматривать эти учреждения в разрезе структуры собственности, то можно заметить, что публичные (государственные) учреждения стационарного социального обслуживания, как правило, несколько превосходят по размеру негосударственные (частные коммерческие и принадлежащие некоммерческим организациям).

Одним из основных контраргументов против уменьшения размеров стационарных учреждений социального обслуживания и их «деинституционализации» в русле использования подходов

абилитационного проживания является апеллирование к ограниченной возможности объединения трудовых ролей в одной единице персонала, которая в совокупности с другими создает самоуправляемую команду, состоящую из полностью взаимозаменяемых членов. В первую очередь это касается сложных, специальных компонентов заботы о пожилых людях с дефицитом самообслуживания, таких как предоставление медицинских услуг.

Проблемы социального обслуживания в стационарах такого рода могут быть успешно решены путем использования современных технологий, цифровизации. Применение современных технологий позволит экономить рабочую силу — в смысле сокращения часов работы, необходимых на выполнение сопоставимого объема манипуляций. Оно позволит улучшить качество — в том смысле, что резко увеличивается возможность повышения соответствия производимых манипуляций существующим одобренным алгоритмам и методикам. Оно позволит также корректировать условия, в которых осуществляется уход, с учетом интересов получателя услуг, а также манипуляции и техники предоставления ухода и рекомендации по применению тех или иных средств, применяемых при уходе. Наконец, широкое использование технологий телемедицины открывает безграничные возможности для решения проблем, связанных с появлением определенных сложностей в предоставлении консультационно-диагностических медицинских услуг в стационарных социальных учреждениях нового типа и малого размера, которые, возможно, будут находиться вдали от центров, способных оказывать квалифицированную медицинскую помощь.

Можно сказать, что применение новых подходов, технологий телеухода и телемедицины, правильный подбор техник и манипуляций, инструментария, технических инструментов и средств ухода — бесспорно, позитивные тенденции, но все это никогда и нигде не сможет заменить человеческую заботу, если мы не хотим потерять качество. А чтобы не снизить качество, необходимы современные и эффективные программы обучения линейного персонала, особенно в применении к подготовке членов самоуправляемых команд, которые смогут обеспечивать успешную

деятельность моделей абилитационного проживания; при этом необходимо уделять значительное внимание ценностно-смысловым и мировоззренческим аспектам, а также развивать у работников по уходу так называемые мягкие навыки.

Наконец, необходимо определить основополагающие черты рынка услуг долгосрочного ухода.

В соответствии с определением ОЭСР¹ долгосрочный уход подразумевает прежде всего набор услуг, который необходимо предоставлять лицам с ограниченной степенью функциональных (физических или когнитивных) возможностей в течение длительного периода времени в связи с невозможностью осуществления ими базовых активностей повседневной жизни (ADL). Этот компонент, называемый персональным уходом, часто предоставляется в сочетании с базовыми медицинскими услугами (перевязки, выполнение медикаментозных назначений, управление болью, мониторинг состояния здоровья), а также профилактикой, реабилитацией и паллиативной помощью. Долгосрочный уход включает также более простую помощь в виде содействия в ведении домашнего хозяйства или в инструментальных видах активности повседневной жизни.

Услуги долгосрочного ухода безусловно относятся к категории редких (экономических) благ, потребление которых требует их распределения, а не даровых, распределение которых не требуется. Все блага делятся на четыре группы: общественные блага (государственная оборона, дорога, лестничное освещение, эфирное телевидение); общие ресурсы (пресная вода, лес, воздух); клубные блага (телефонная связь, патент, платное телевидение) и частные блага (хлеб, одежда, недвижимость, автомобиль).

Единственным механизмом распределения благ, который создает условия для эффективного распределения ресурсов, является рынок — совокупность процессов и процедур, обеспечивающая обмен между потребителями и поставщиками отдельных товаров и услуг; или всякий институт или механизм, который сводит вме-

¹ OECD/European Commission. 2013. A Good Life in Old Age? Monitoring and Improving Quality in Long-Term Care. OECD Health Policy Studies. OECD Publishing. P. 10.

сте покупателей (предъявителей спроса) и продавцов (поставщиков) конкретного товара или услуги².

Благу определенного рода соответствует рынок определенного вида, обладающий специфичным набором характеристик и механизмов. Исходя из этого, он должен сводить вместе предъявителей спроса и поставщиков услуг в рамках вполне определенной институциональной модели, которая описывает различные алгоритмы встречи предъявителей спроса и поставщиков.

Условно выделяют следующие четыре модели распределения экономических благ:

- либеральная (примеры: США, Великобритания, Австралия, Индия), которая характеризуется индивидуализмом и низкой способностью декоммодификации;
- социально-демократическая (примеры: страны Северной Европы), в которой человеку предоставляется больше возможностей, чтобы поддерживать средства и возможности существования без опоры на рыночные механизмы;
- корпоративистская (примеры: Франция, Германия, Япония), где государство поддерживает семью, причем размер поддержки зависит от ее положения, а факт вмешательства присутствует лишь тогда, когда субъекты экономики не в состоянии сами справиться с проблемами;
- административная модель, которая выражается в высоком уровне централизации принятия решений, производстве благ на основе «общественной» собственности, «административных» ценах и «мягких» бюджетных ограничениях.

К сожалению, у нас сегодня имеет место модель-мутант — назовем ее «административно-либеральной», — в рамках которой параллельно функционируют, с одной стороны, старая система соцзащиты с отдельными элементами олигополии, старающаяся мимикрировать под рынок, и абсолютно дикий, «невольничий базар», который тоже хочет казаться рынком.

Действительность такова, что рынок фрагментирован по формам собственности. Меры для его дефрагментации, создания

² Макконнелл К.Р., Брю С.Л. Экономикс: принципы, проблемы и политика. М.: Республика, 1992. Т. 1. С. 61.

настоящего рынка, не принимаются и, соответственно, нет настоящих стимулов привлечения новых участников, инноваций, инвесторов; налицо неэффективная аллокация ресурсов: расходы слишком велики, а результаты слишком незначительны.

Причиной такого положения дел является тот факт, что в сфере долгосрочного ухода выработку политики и правил, определение цен, организацию производства услуг, контроль за деятельностью поставщиков благ осуществляет одно и то же лицо.

В настоящее время система социальной защиты (сконцентрированная согласно действующему законодательству на региональном уровне) является фактически единственным игроком на площадке социального обслуживания. Она практически сама вырабатывает если не стратегические цели, то тактические задачи; определяет правила, включая стоимостные; сама оказывает услуги и сама же оценивает успешность их выполнения. Любое отступление в сторону от существующей системы уже будет залогом достижения хоть какого-то успеха.

В разных странах существуют различные практики определения права получения помощи. При этом — в силу того что уход за человеком с дефицитом самообслуживания всегда локален, так как решает его проблемы «здесь и сейчас», — предпочтительным с точки зрения приоритета интересов получателя услуг и исходя из чистой теории является осуществление оценки местными органами власти.

В то же время, поскольку у нас социальное обслуживание полностью исключено из полномочий местных органов власти, любая «экспериментальная», «пилотная» передача им полномочий фактически будет представлять собой завуалированное выполнение этих полномочий региональными органами исполнительной власти в сфере социальной защиты и не приведет ни к каким реальным изменениям.

Поэтому наилучшим вариантом при заданных условиях было бы выполнение функции определения права на получение услуг, их объема и проведения оценки в рамках федеральной службы медико-социальной экспертизы. Вместе с тем важно, чтобы инструмент, который будет использоваться при определении прав

на получение услуг и их объема, был четким, простым и не давал никакой возможности для двойного толкования.

Инструмент (измеритель) для определения права на получение услуг и их объема должен быть единым на территории всей страны. Применение этого права в смысле определения финансовых параметров и форм предоставления услуг может отличаться от субъекта к субъекту и даже внутри субъекта — от муниципального образования к муниципальному образованию.

Наиболее универсальным (из применяемых в странах, о которых имеет смысл говорить) инструментом, способным измерять дефицит самообслуживания как вследствие хрупкости, так и вследствие функциональных и когнитивных нарушений является французский инструмент AGGIR. Эффективность AGGIR также эмпирически подтверждена высокой корреляцией итогов его использования с результатами оценки зависимости от посторонней помощи с рядом углубленных инструментов, входящих в рекомендуемый набор комплексной гериатрической оценки.

Указанный инструмент на протяжении десятилетий применялся в условиях крупной европейской страны и является составной частью стройной системы организации и финансирования ухода за пожилыми людьми, элементы которой после осторожной адаптации, не нарушающей системообразующих связей, могут использоваться и у нас.

Процедура определения права и объема, при том что она проста, понятна и прозрачна, должна реализовываться при любом обращении любого гражданина или юридического лица в четко прописанные сроки.

Что касается финансовых механизмов обеспечения предоставления услуг (источники, процедуры и т.д.), целесообразно было бы:

- объединить различные источники финансирования:
 - бюджетное финансирование за счет налогов (федеральная часть) в зависимости от потребности в посторонней помощи и без зависимости от объема получаемых доходов и имеющихся активов;
 - бюджетное финансирование за счет налогов (часть субъекта Федерации) в зависимости от потребности и в зави-

- симости от объема получаемых доходов, в том числе детей получателя услуг, и наличия у него активов;
- обязательное страхование на случай долгосрочного ухода для работающих (без увеличения нагрузки на работодателя) при равном взносу работодателя соучастии страхователя;
 - обязательное страхование неработающих — взносы местных органов власти;
 - собственные средства в размере 75% пенсии, как сейчас;
 - частное страхование на случай долгосрочного ухода за счет снижения налогооблагаемой базы или вместо выплаты налогов;
- уйти от тарифной системы, использование которой не обосновано теоретически и создает множество проблем, и перейти к субсидированию получателей услуг долгосрочного ухода (технологиям социального ваучера);
 - передать права администрирования субсидии (ваучера) самим получателям услуг (после достижения объемом средств, на которые они могут рассчитывать, существенной величины — использование только в рамках жестких правил и четких направлений расходования) по аналогии с оборотом родовых сертификатов.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Ахметели Рамаз, кандидат экономических наук, руководитель Благотворительного фонда Российского Красного Креста, генеральный директор компании «Желтый Крест», член Общественного совета при Минтруде России, член Европейской сети по старению населения

Беляков Сергей Юрьевич, президент Ассоциации негосударственных пенсионных фондов «Альянс пенсионных фондов (АНПФ)»

Бра Пьер-Луи (Pierre-Louis Bras), председатель Консультативного совета по вопросам пенсионного обеспечения (COR) Французского национального стратегического агентства «Франс Стратежи» (France Stratégie) при премьер-министре Франции

Воронин Юрий Викторович, кандидат экономических наук, заведующий Центром правового обеспечения социально-экономических реформ Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

Гонтмахер Евгений Шлемович, доктор экономических наук, профессор Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Лавинь Анн (Anne Lavigne), доктор экономических наук, старший экономист Консультативного совета по вопросам пенсионного обеспечения (COR) Французского национального стратегического агентства «Франс Стратежи» (France Stratégie) при премьер-министре Франции

Помазкин Дмитрий Владимирович, кандидат экономических наук, главный эксперт Лаборатории развития пенсионной системы Центра комплексных исследований социальной политики Института социальной политики НИУ ВШЭ

Раевская Ольга Витольдовна, доктор наук в области государственного управления, научный сотрудник Научно-исследовательского института экономики и управления Латвийского университета

Рудольф Хайнц П. (Heinz P. Rudolph), ведущий экономист в Глобальной практике по финансам, конкурентоспособности и инновациям Всемирного банка (Вашингтон)

Сафонов Александр Львович, доктор экономических наук, проректор Академии труда и социальных отношений

Синявская Оксана Вячеславовна, кандидат экономических наук, заместитель директора Института социальной политики НИУ ВШЭ

Якушев Евгений Львович, заведующий Лабораторией развития пенсионной системы Центра комплексных исследований социальной политики Института социальной политики НИУ ВШЭ; председатель Совета Национальной ассоциации участников социального обслуживания (НАСО)

Научное издание

**Политика активного долголетия и пенсионные реформы:
российский и международный опыт**

Выпуск 1

Заведующая книжной редакцией *Е.А. Бережнова*

Редактор *Г.Е. Шерихова*

Художник *В.И. Каменева*

Верстка: *С.В. Родионова*

Корректоры *Е.Е. Андреева, О.И. Ростковская*

В оформлении обложки использована репродукция картины
Василия Кандинского (1866–1944) «Черное и фиолетовое». 1923.
<https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Kandinsky_-_Black_and_Violet,_1923.jpg>

Подписано в печать 21.02.2020. Формат 60×88 1/16
Гарнитура Newton. Усл. печ. л. 11,6. Уч.-изд. л. 6,7
Тираж 300 экз. Изд. № 2384

Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»
101000, Москва, ул. Мясницкая, 20
Тел.: (495) 772-95-90 доб. 15285