

Глава 6. Реформа пенсионной системы

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

- Пенсионная система России остается лишь слегка модифицированной советской, ориентированной на низко- и среднеоплачиваемых работников и низкую дифференциацию доходов. Пенсионная система не приспособлена к удовлетворению потребностей растущего среднего класса, который выполняет в ней лишь роль донора, не создает стимулов к легализации зарплат и сокращению рабочих мест с вредными условиями производства.
- Россия является на сегодняшний день страной с весьма высоким уровнем взносов на пенсионное обеспечение, однако уровень реальных пенсий низок. При этом от системы, формирующейся по страховому принципу, российская пенсионная система идет к системе, ответственной только за защиту от бедности.
- Цели предлагаемой реформы: адекватность размеров пенсий, посильность бремени их финансирования, долгосрочная устойчивость системы, адаптивность. Налоговая нагрузка на бизнес может быть снижена до 20–22%.
- Необходимо сформировать комплексную пенсионную систему для групп с разными доходами (для средне- и высокодоходных категорий – с опорой на накопительный сегмент, при условии совершенствования его институтов).
- Необходимо радикальное повышение прозрачности пенсионной системы, в т. ч. посредством получения

гражданами понятной информации об инвестиционных стратегиях и результатах ВЭБа и НПФ.

- Следует провести мягкое реформирование системы досрочных пенсий с введением и постепенным повышением дополнительного страхового тарифа для работодателей с соответствующими рабочими местами (дифференцированно по Спискам № 1–2). Одновременно должна заработать простая и понятная система переаттестации рабочих мест с вредными условиями труда
- Необходимо плавное повышение пенсионного возраста до 63 лет для мужчин и женщин к 2030 г.

1. ТЕКУЩЕЕ ПОЛОЖЕНИЕ ДЕЛ: ТЕНДЕНЦИИ И ВЫЗОВЫ

Системные проблемы: макрэкономический и институциональный анализ

Проблема растущего финансового дефицита пенсионной системы стимулирует поиски способов снизить ее несбалансированность. В то же время стратегические — институциональные и структурные — вопросы отошли на задний план и либо не рассматриваются вообще, либо обсуждаются в сугубо академическом ключе. Очевидно, однако, что в долгосрочном и даже среднесрочном периоде достигнуть сбалансированности пенсионной системы за счет исключительно фискальных и перераспределительных мер не удастся. Такой подход не учитывает не только долгосрочные вызовы пенсионной системы, но и структурные аспекты — меняющуюся структуру потребностей пенсионного обеспечения.

Несмотря на то, что за последние двадцать лет пенсионная система несколько раз подвергалась реорганизации, по сути она остается слегка модифицированной советской системой. Ее основу составляет стандартный солидарный принцип. Начавший формироваться после 2002 г. накопительный компонент все еще крайне слабо развит и законодательно (до сих пор не принят

закон о выплатах), и институционально (подавляющая часть средств остается в ВЭБе, а большинство НПФ являются кэптивными и, в сущности, предоставляют дополнительные профессиональные пенсии, причем их деятельность нетранспарентна).

Высока доля досрочных пенсий, часто выполняющих роль не столько пенсионного страхования, сколько повышения конкурентности на рынке труда определенных профессий, считающихся важными по тем или иным причинам.

В целом пенсионная система неплохо приспособлена к задачам пенсионного страхования в секторах с низкой дифференциацией заработной платы (государственном и формальном промышленном). И пока большую часть пенсионеров составляли люди, проработавшие значительную часть жизни в СССР, такая система более-менее справлялась со своими задачами. Более того, во второй половине 2000-х гг. был достигнут значительный прогресс в повышении среднего коэффициента замещения и решении проблемы бедности среди пенсионеров; это было связано, впрочем, в основном с благоприятными конъюнктурными — и демографическими, и макроэкономическими — условиями, причем эти успехи также снизили стимулы к поиску стратегических решений.

В последние годы ситуация начала серьезно меняться. Дефицит бюджета ПФР в 2010 г. составил около 2,9% ВВП, в 2011 г., по оценкам ПФР, он сократится до 1,8% ВВП. Однако реальная зависимость пенсионной системы от бюджета еще выше: совокупный трансферт из федерального бюджета в ПФР вырос с 1,6% ВВП в 2008 г. до 5,2% ВВП в 2010 г.

Одновременно можно с уверенностью констатировать, что российская пенсионная система все в меньшей степени выполняет роль страхования доходов при выходе на пенсию и все в большей степени становится системой защиты от бедности пенсионеров.

При этом Россия уже сегодня стала страной с одним из самых высоких уровней обложения фонда оплаты труда обязательными взносами на пенсионное обеспечение. Российская реформа страховых взносов идет вразрез с мировыми тенденциями и нетипична для стран догоняющего развития, стремящихся повысить конкурентоспособность своих производителей. В результате в пенсионной системе сложилась следующая ситуация:

- величина пенсионных расходов находится на уровне развитых стран ОЭСР (и в среднем выше, чем в странах с формирующимися рынками);
- тариф пенсионных отчислений превышает средний уровень по ОЭСР;
- уровень реальных пенсий, измеряемый через коэффициент замещения, даже после всех повышений остается в 1,5–2 раза ниже среднего по странам ОЭСР.

При этом пока что соотношение пенсионеров и занятых находится на вполне комфортном уровне. В средне- и долгосрочной перспективе это соотношение будет ухудшаться.

Таким образом, проблемы пенсионной системы нельзя рассматривать как преимущественно фискальные, они все больше становятся макроэкономической и системной проблемой экономики.

Прогнозы показывают, что в инерционном сценарии трансферт из бюджета в пенсионную систему на период как минимум до 2030 г. будет превышать 2% ВВП при снижающейся норме замещения. Отмена накопительной пенсионной системы для большей части граждан позволит снизить давление пенсионной системы на бюджет в краткосрочной перспективе, но никак не решит структурных проблем, накопившихся в системе. В данной главе рассматриваются структурные проблемы пенсионной проблемы и возможные варианты их решения. При этом проблема поиска источников дополнительного финансирования пенсионной системы на кратко- и долгосрочную перспективу в рамках главы не обсуждается.

Стратегические вызовы и структурные проблемы

Модернизированная «советская» пенсионная система не отвечает реалиям современной экономики и социальной структуры общества.

1. Система не симметрична по отношению к различным социальным группам и не приспособлена к удовлетворению потребностей в пенсионном страховании растущего среднего класса.

Российская пенсионная система является многоуровневой и состоит из нескольких компонентов:

- распределительной системы, основанной на принципе солидарности поколений и включающей фиксированную базовую

часть, дифференцированную по возрасту, степени утраты трудоспособности и количеству иждивенцев, и страховую часть, зависящую от суммы уплаченных взносов, отражающих трудовой вклад работника, и ожидаемого периода выплаты пенсии. Фактически это разделение остается, несмотря на то, что два года назад формально было отменено;

- накопительной системы, основанной на принципе индивидуального накопления средств для финансирования будущей пенсии.

Однако в реальности каркас пенсионной системы по-прежнему составляет солидарная часть, нивелирующая размер пенсии по отношению к реальному материальному вкладу работников. Вместе с тем современной российской рыночной экономике свойственна значительно более высокая дифференциация доходов, чем наблюдалась в СССР. В результате пенсионная система отсекает значительную группу населения с относительно высокими доходами, у которой при этом сложились относительно высокие стандарты жизни. Индивидуальные коэффициенты замещения для этой группы значительно ниже, чем средний коэффициент замещения пенсионной системы, что дестимулирует участие среднего класса в пенсионной системе. В этом самое явное проявление перерождения пенсионной системы — от пенсионного страхования различных доходных групп к защите от бедности.

Средний класс оказывается, по сути, исключенным из обязательной пенсионной системы. Ведь верхняя граница зарплат, с которых уплачиваются страховые взносы (135% средней заработной платы в 2011 г.), установлена на уровне, соответствующем нижним границам зарплат средних классов. Недавние заявления о введении выплат с зарплат выше максимальных не решают данной проблемы, а лишь усугубляют ее, поскольку полученные доходы решено направить на финансирование базовых пенсий. Средний класс рассматривается лишь как донор по отношению к низкооплачиваемым работникам на этапе формирования солидарного пенсионного фонда, но не как полноценный участник на этапе его распределения.

Решения об установлении верхнего порога облагаемых страховыми взносами зарплат принимались во время реформы 2002 г. Это структурное искажение не создавало видимых проблем, пока в выходящих на пенсию когортах средний класс со-

ставлял мизерную долю. Теперь эта проблема будет становиться все более и более очевидной; ее косвенным следствием уже является чрезмерный интерес среднего класса к инвестициям в недвижимость.

Таким образом, пенсионная система несимметрична по отношению к различным доходным группам:

- низкооплачиваемым работникам адресована солидарная система, которая поддерживает уровень пенсий на прожиточном минимуме пенсионера или несколько выше;
- высокодоходные социальные группы практически не участвуют в пенсионной системе и формируют свои пенсионные стратегии за ее пределами;
- среднедоходные социальные группы оказываются в промежуточном положении: их социальные притязания выше, чем размер пенсий, формируемых в солидарной системе, но потенциал для формирования самостоятельных накоплений за пределами пенсионной системы недостаточен. При этом основной тенденцией является увеличение доли в экономике и среди пенсионеров именно этих групп.

2. Пенсионная система не создает эффективных стимулов к формализации рабочих мест.

В неформальном экономическом секторе российской экономики сегодня занято более 12 млн чел., которые не уплачивают или уплачивают лишь частично взносы в пенсионную систему и тем самым не участвуют в формировании солидарного пенсионного фонда. Согласно опросам, лишь 40% работников подтверждают, что взносы с их заработной платы в пенсионную систему уплачиваются в полном объеме. Однако пенсионное законодательство предоставляет им значительные пенсионные гарантии: минимальный стаж работы для получения трудовой пенсии составляет всего 5 лет, а действующая пенсионная шкала остается достаточно плоской, и такие работники немного теряют в размере трудовой пенсии от низкого стажа; фактически пенсионные средства перераспределяются в их пользу.

3. Пенсионная система способствует сохранению высокой доли рабочих мест с вредными и тяжелыми условиями производства, предоставляющими право досрочного выхода на пенсию.

Унаследованная с советских времен система досрочных пенсий не создает стимулов для замещения рабочих мест с вредными и тяжелыми условиями производства местами с нормальными условиями. Если за рубежом право на досрочную пенсию имеют 3–4 профессиональные группы, то в России число профессий и производств, работа в которых дает право на досрочную пенсию, составляет около 2 тысяч, объединенных в 27 групп получателей.

По данным Росстата, на начало 2010 г. под право на досрочную пенсию подпадало 40% занятых в экономике, при этом в условиях, не отвечающих санитарно-гигиеническим нормам, работало 29% занятых. На получателей досрочных пенсий приходилось 30% новых назначений пенсий; при этом более 73% их получателей, не достигших общеустановленного пенсионного возраста, продолжают работать, причем $\frac{3}{4}$ — на тех же рабочих местах.

Фактически досрочные пенсии выполняют роль дополнительного вознаграждения за работу в «списочных» производствах, профессиях и регионах, выравнивая их привлекательность на рынке труда. Таким образом, поддерживается система кросс-субсидирования работников большого числа специальностей (список № 1), в том числе значительного числа работников бюджетного сектора (список № 2).

Другая крупная группа работников, имеющих право на досрочное пенсионирование, — занятые в районах Крайнего Севера и приравненных к ним территориях. Численность работников, имеющих такое право на досрочный выход на пенсию, составляет более 16 млн чел., численность получателей пенсий по данному основанию — около 2,5 млн чел. Так же, как и в предыдущем случае, почти 60% вышедших на досрочную пенсию «северян» продолжают работать на прежних местах.

Такая система выгодна работникам и — в особенности — работодателям, что ведет к формированию мощных лоббистских групп. В результате, все попытки административным путем сократить количество таких рабочих мест, проводившиеся и в советское, и в постсоветское время, на практике приводили лишь к их увеличению. Позиция государства остается двойственной. С одной стороны, Минэкономразвития неоднократно предлагало перевести досрочные пенсии в профессиональные, финансируемые соответствующими секторами, отказавшись от кросс-

субсидирования. С другой стороны, значительную долю реципиентов такого кросс-субсидирования составляют работники бюджетной сферы. Впрочем, в 2000-е гг., когда в пенсионной системе существовал профицит, это приводило к реальному субсидированию пенсий бюджетников со стороны других секторов, в то время как теперь, когда, покрывая дефицит, федеральный бюджет финансирует практически половину пенсионного бюджета, государство, по сути, субсидирует само себя. В результате указанное структурное искажение уже не ведет к экономии бюджетных средств.

4. Стратегический долгосрочный вызов солидарной пенсионной системе – негативный демографический тренд.

Россия, как и большинство развитых стран, переживает фундаментальный демографический процесс старения населения, что затрудняет дальнейшее существование пенсионных систем, основанных на принципе «солидарности поколений». Негативный демографический тренд – стратегический долгосрочный вызов. Его результатом уже в ближайшие десять лет станет значительное увеличение расходов на выплату пенсий в результате ухудшения соотношения числа пенсионеров к числу работающих плательщиков пенсионных взносов. В дальнейшем ситуация будет только ухудшаться.

Солидарная ответственность поколений эффективно решает проблему пенсионного обеспечения при благоприятных демографических условиях (простом или расширенном воспроизводстве населения), стабильном росте уровня оплаты труда и отсутствии значительных и долговременных изменений в доле занятого населения.

Если же население стареет, а экономический рост во многом зависит от экономической конъюнктуры, возникает проблема нехватки финансовых ресурсов для выплаты пенсий будущим поколениям. Переход к накопительной пенсионной системе полностью не решает проблемы, так как требует не только дополнительных ресурсов для финансирования «двойного платежа» работающих граждан во время переходного периода, но и высокого уровня макроэкономической стабильности и формирования эффективных инструментов инвестирования пенсионных накоплений.

В России общие тенденции старения населения усугубляются наличием демографических волн, идущих еще от времен Великой отечественной войны. Они повышают разбалансированность пен-

сионной системы, которая сталкивается то с «неожиданным» профицитом (так было в начале 2000-х, когда на пенсию выходило малочисленное поколение 1940-х г. р., а многочисленное поколение 1980-х годов рождения входило в состав рабочей силы), то с неожиданно быстро растущим дефицитом. Этот эффект также необходимо учитывать при расчете возможностей пенсионной системы.

Еще один аспект проблемы состоит в том, что существуют принципиальные различия в структуре потребностей у пенсионеров разных возрастов. Это наряду с монетарными требует немонетарных форм поддержки в течение пенсионной жизни. Если относительно «молодые» пенсионеры в большей степени нуждаются в деньгах, то в старших пенсионных возрастах резко возрастает спрос на институциональные услуги социального сектора (здравоохранение, лекарственное обеспечение, услуги по уходу), которые не могут быть удовлетворены на основе умеренного роста пенсий или их индексаций.

Именно поэтому после валоризации пенсионных прав, которая в максимальной степени отразилась на росте пенсий лиц старших возрастов, доля пессимистически настроенных пенсионеров не только не сократилась, но даже увеличилась по сравнению с молодыми социальными группами. Поэтому реформирование пенсионной системы должно сопровождаться реформами в здравоохранении и формированием рынка социальных услуг, адресованных пожилым.

2. ПРИНЦИПЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ И ВАРИАНТЫ РАЗВИТИЯ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ

Эффективная пенсионная система должна учитывать интересы трех групп: нынешнего поколения пенсионеров, нынешнего поколения занятых и будущих поколений. Исходя из этого, можно выделить следующие критерии эффективности пенсионной системы:

1. Адекватность размеров пенсий: отражает интересы нынешних пенсионеров: размер пенсий должен быть достаточен для решения двух задач: а) снижения риска бедности среди нетрудоспособного населения; б) обеспечения сглаживания возможности падения доходов при завершении трудовой деятельности.

2. Посильность бремени финансирования: этот критерий отражает интересы нынешнего поколения занятых и подразумевает приемлемое для плательщиков налогов/взносов бремя содержания пенсионной системы; это бремя не должно а) подрывать текущее потребление; б) дестимулировать экономическую активность.
3. Долгосрочная устойчивость, которая важна для всех поколений и предполагает способность пенсионной системы исполнять пенсионные обязательства в долгосрочной перспективе без привлечения дополнительных ресурсов; относительно устойчивыми должны быть как «адекватный» размер пенсий, так и «посильность» бремени финансирования; резкие скачки в уровнях доходов ведут к социальной и макроэкономической нестабильности.
4. Адаптивность: важна для всех поколений и означает способность пенсионной системы подстраиваться под изменения экономических, демографических и политических условий.

Эффективная пенсионная система должна отвечать всем четырем критериям. Улучшение по одному из критериев за счет ухудшения ситуации по другому ведет к формированию долгосрочных рисков. Так, существенное повышение размера пенсий за счет увеличения фискального бремени приведет к торможению темпов экономического роста (ущемление интересов занятого населения и будущих поколений). Финансирование дефицита пенсионной системы за счет увеличения государственного долга эквивалентно введению дополнительного налога для будущих поколений. А повышение размеров пенсий в отсутствие адекватных источников финансирования в долгосрочном периоде создает риски дестабилизации как пенсионной системы, так и экономики в целом.

Сегодняшняя пенсионная система не удовлетворяет перечисленным критериям. **Инерционный сценарий**, подразумевающий ее сохранение и продолжение политики наращивания пенсионных обязательств, продиктованной политическими соображениями (высокий и растущий вес пенсионеров в электорате), приведет к следующим социально-экономическим последствиям:

- снижение конкурентоспособности российской экономики, общее ухудшение делового климата, замедление темпов роста ВВП,

а значит — и роста налогооблагаемой базы, создание препятствий на пути диверсификации экономики;

- **прямое снижение занятости**, новый виток ухода заработных плат «в тень» и дальнейшее развитие неформального сектора экономики;
- **невозможность поддержания реального уровня пенсий** на социально приемлемом уровне и рост бедности среди пенсионеров, исключение де-факто из пенсионной системы целого ряда социальных групп и сокращение охвата населения пенсионной системой.

Основная развилка в пенсионной системе — это выбор между тем, должна ли пенсионная система выполнять функцию борьбы с бедностью или функцию страхования населения от потери дохода. Страны, идущие по первому пути (к примеру, Грузия) — это, как правило, довольно бедные страны с плохо развитыми институтами, у которых не хватает ресурсов для построения нормально функционирующих институтов страховой системы. В последнее время по похожему пути двигалась и Россия, в результате чего накапливались описанные выше диспропорции.

Таким образом, реформа пенсионной системы, отвечающая на сформулированные выше принципиальные вызовы в имеющихся макроэкономических условиях, должна быть комплексной и включать следующие направления:

- параметрическую настройку распределительной системы;
- существенную модернизацию обязательной накопительной системы;
- развитие добровольной/квазидобровольной накопительной системы;
- развитие прочих инструментов, имеющих целью финансовую поддержку пенсионеров: страхование жизни, обратная ипотека и т. д.

3. МЕРЫ ПО РЕФОРМИРОВАНИЮ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ

Предлагаемая реформа призвана решить проблемы, связанные с глобальным демографическим вызовом пенсионной системе, изменением социального состава работающих и пенсионеров,

негативным влиянием, которое оказывают растущие дисбалансы пенсионной системы на текущее развитие. Для решения каждой из задач предлагается свой комплекс мер. Следует оговориться, что эффективная реализация как минимум части предложений невозможна без изменений, связанных со снижением инфляции и развитием финансового рынка.

Задача 1. Формирование комплексной системы пенсионного обеспечения для групп с разными доходами, не исключаящей из пенсионной системы средний класс

В настоящий момент администрируемая государством пенсионная система в своей и распределительной, и накопительной компоненте охватывает только доходы работников ниже 463 тыс. руб. в год (в 2011 г.). Охват добровольными пенсионными накоплениями также остается крайне ограниченным: в программах добровольного пенсионного обеспечения на индивидуальной (а не корпоративной!) основе участвовал лишь 1% трудоспособного населения, в том числе порядка 5–7% представителей средних классов.

Предполагается, что средний класс будет сберегать на свою пенсионную жизнь самостоятельно, за рамками системы пенсионного обеспечения. Однако российский средний класс в большинстве своем не располагает достаточными для этого финансовыми ресурсами. Даже в относительно благополучные экономические периоды в среднедоходных социальных группах доля домохозяйств, имеющих сбережения, составляла лишь 30–40% (для всего населения 20%), а размер сбережений эквивалентен 6–9 размерам средней заработной платы, что можно рассматривать как эффективный инструмент для страхования по безработице, но отнюдь не длительной пенсионной жизни.

Макроэкономические и институциональные условия явно неблагоприятны для решения такой задачи: высокая инфляция, отрицательные процентные ставки в течение большей части времени, низкая степень доверия к инвестиционным компаниям и НПФ. В отношении последних ситуация начала меняться, поскольку в связи с программой государственного софинансирования пенсий начала расти конкуренция между фондами. Однако в целом государство не способно обеспечить гражданам приемлемые институциональные и макроэкономические условия для

реализации самостоятельных накопительных стратегий, прежде всего в следствие высокой инфляции.

Для решения этого круга проблем необходимо:

1. Распространение на нижние слои среднего класса обязательной накопительной пенсионной системы и перевод на постоянную основу программы софинансирования пенсий. Для этого предлагается расширение налоговой базы за счет повышения порога заработной платы для отчислений взносов в пенсионную систему. Соотношение предельного размера заработной платы к сумме среднего размера заработной платы за год, с которой уплачиваются платежи по стандартной ставке, возрастает с 161 до 230%. Такое решение в настоящий момент уже предложено: введена ставка платежей в 10% для зарплат этого уровня, но при этом весь платеж будет выплачиваться в солидарную систему. Эта группа, следовательно, рассматривается исключительно как донор по отношению к менее обеспеченным участникам пенсионной системы. В этом случае непонятно, почему она должна финансироваться за счет платежей с заработных плат и администрироваться через специальный фонд, а не быть частью бюджетных обязательств, как это сделано в странах, последовательно идущих по пути отказа от страхового принципа к системе пенсионного обеспечения бедных. Мы предлагаем полностью распространить на эту группу участие в пенсионной системе. Поскольку есть опасения, что полное вхождение этой группы в пенсионную систему повысит издержки для работодателей, возможны другие варианты настройки системы: некоторое снижение общего размера платежа, перенос части платежа на работника и т. д.
2. Стимулирование создания квазидобровольной пенсионной системы для удовлетворения потребностей в пенсионном обеспечении среднего класса. Для работников с более высокими зарплатами предлагается создать систему квази-добровольных пенсий, а также развивать систему добровольных пенсионных накоплений. Под квази-добровольной мы понимаем пенсионную систему, взносы в которую взимаются с работника по умолчанию, но работник имеет право выхода из системы по заявлению. Развитие квазидобровольной и добровольной пенсионной

системы требует гораздо более высокого уровня развития институтов, предоставляющих населению соответствующие услуги. Поэтому перед введением квазидобровольной системы необходимо существенно усилить требования прозрачности НПФ и контроля за рисками, а также законодательно утвердить возможность ведения коммерческих индивидуальных и корпоративных пенсионных счетов (подробно см. ниже). Эти действия должны быть введены пакетными решениями.

Итак, предлагается ввести следующий порядок введения отчислений с заработной платы в пенсионную систему с работников, которые должны направляться в солидарную систему и на накопительный счет:

- для заработных плат, не превышающих 161% от средней: действует текущий (действующий до 2012 г.) порядок отчислений в пенсионную систему — платеж в солидарную систему составляет 16% — и в накопительную часть пенсии — работодатель отчисляет 6%;
- для заработных плат, размер которых находится в интервале 161–230% от средней: сохраняется текущий порядок отчислений в пенсионную систему. Возможен вариант, при котором часть платежа в накопительную систему выплачивает работник, например, в размере 2%. С учетом того, что в последнее время обсуждается вариант введения для этой группы сниженного тарифа (10%), можно предположить, что из этого тарифа доля, равная 6 п. п., платится в накопительную систему и доля, равная 4 п. п. в солидарную. Часть платежа в накопительную систему (2%) может взиматься с работника по квазидобровольному принципу. Вариант, при котором весь платеж идет в солидарную систему и работник из уплаченных взносов не получает выплат, адекватных размеру его взносов, является неприемлемым, так как решает только фискальные, но не структурные проблемы;
- для заработных плат свыше 230% от средней: по умолчанию с работника взимается платеж в накопительную систему размером 2–5%, а с работодателя не взимаются платежи ни в солидарную, ни в накопительную часть. Работник по заявлению имеет право отказаться от уплаты страховых платежей.

Дополнительно для этой группы действует программа софинансирования пенсий.

Таким образом, в России должна быть сформирована комплексная система пенсионного обеспечения для групп с разными доходами:

- 1) социальная пенсия для неработающих (имеющих низкий стаж работы в формальном секторе) и низкодоходных сотрудников неформального сектора;
- 2) базовая пенсия для низкодоходных работников формального сектора;
- 3) комбинированная пенсия для среднедоходных категорий: сумма базовой, солидарной, обязательной накопительной пенсий, а с ростом доходов — добровольная накопительная (с участием софинансирования со стороны государства или без него) и квазидобровольная пенсия;
- 4) комбинированная-альтернативная пенсия для высокодоходных категорий: сумма базовой, солидарной, обязательной накопительной пенсий; с ростом доходов — добровольная накопительная (с участием или без участия софинансирования со стороны государства) и квазидобровольная пенсия, а также различные альтернативные формы накоплений и сбережений.

Важный элемент реформы — совершенствование деятельности накопительных институтов. Если прогресс в этом направлении не будет достигнут и доверие к этим институтам со стороны клиентов и государства не будет расти, перечисленные меры не дадут ожидаемого эффекта. Необходимы как совершенствование деятельности НПФ, так и конкуренция со стороны других финансовых институтов. Конкретные шаги в данном направлении включают:

- Отказ от требования соблюдения ежегодной безубыточности пенсионных фондов; введение современных риск-ориентированных методов надзора и контроля за качеством инвестирования пенсионных портфелей на период вплоть до их ликвидации.
- Введение требования по минимальному уровню доходности инвестирования пенсионных накоплений к моменту выхо-

да участника накоплений на пенсию или моменту передачи его прав наследнику, заменив для них требование ежегодной доходности однократным доказательством состоятельности вложений. Такое требование диктует снижение рискованности инвестиций по мере приближения выхода на пенсию. Размер минимального уровня доходности в идеале должен покрывать сумму уплаченных взносов, индексированных либо по инфляции, либо по ставкам доходностей вложений в краткосрочные государственные долговые бумаги за соответствующие годы.

- Создание системы страхования пенсионных накоплений по типу страхования вкладов.
- Предоставление права формирования квазидобровольных пенсий и иных пенсионных продуктов помимо НПФ другим финансовым организациям. В частности, нужно дать возможность страховым компаниям и банкам создавать пенсионные накопительные счета и предоставлять услуги по ведению корпоративных пенсионных счетов для предприятий/компаний, включая малые и средние.
- Создание эффективной и гибкой системы надзора над НПФ и другими институтами, формирующими пенсионные продукты.
- Принятие закона о выплатах. В законе по умолчанию способ выплаты по обязательному пенсионному страхованию предусматривается как выплата в форме аннуитета. По желанию работника часть пенсионных выплат может быть выплачена в течение фиксированного периода времени с правом наследования при условии отказа от получения дополнительных пенсионных выплат от государства после окончания фиксированного срока. В идеале, в последнем случае работник должен быть обязан купить страховку (отложенный аннуитет) на случай того, что будет жить после этого срока. Однако в связи с тем, что продажа аннуитетов в России сейчас абсолютно не развита, на период до 2020 г. эту опцию можно не вводить и вернуться к ее обсуждению уже после того, как большинство получателей пенсий будут иметь как солидарную, так и накопительную пенсии.
- Введение стандартов прозрачности деятельности НПФ, а также компаний, предоставляющих возможность открытия индивидуальных и корпоративных накопительных счетов:

- Обязательное ежегодное раскрытие в открытых источниках (Интернет) информации об актуарном балансе.
- Обеспечение клиенту возможность получения понятной информации о своем пенсионном счете и стратегиях НПФ и ВЭБ. Для этого Пенсионный фонд совместно с НПФ должен администрировать индивидуальные пенсионные счета в Интернете, чтобы обеспечить клиентам постоянный доступ к информации о ситуации на его счете.
- Предоставление НПФ и ВЭБ в открытых источниках (Интернете) своих инвестиционных стратегий. В идеале гражданин должен иметь возможность выбирать инвестиционную стратегию. Возможности выбора могут быть дифференцированы для разных возрастных когорт. Финансовые институты должны предоставить бесплатное консультирование клиентов по выбору инвестиционной стратегии.
- Распространение требования транспарентности и клиентоориентированности на Пенсионный фонд РФ. Сегодняшняя практика «писем счастья», информирующая гражданина о состоянии его пенсионного капитала, не дает реального представления о финансовом обеспечении его пенсионного будущего. Необходимо предоставление информации в объеме, позволяющем работнику осознанно корректировать свое трудовое и пенсионное поведение — в частности, делать выбор между солидарной и накопительной пенсионными системами.
- Стимулирование и содействие развитию страхования жизни и обратной ипотеки, а также социальных услуг для пожилых людей.
- Осуществление налогообложения индивидуальных и корпоративных накоплений подоходным налогом на момент оформления пенсий, а не на момент выплаты взносов (что соответствует опыту многих стран), или, как в случае с НПФ, пенсионные накопления могут не облагаться налогом вообще.

Задача 2. Создание стимулов для формализации рабочих мест

Для преодоления проблемы субсидирования пенсий работникам неформального сектора и создания стимулов к формализации рабочих мест следует реализовать следующие меры:

- повышение требований к минимальному стажу, после которого работник может претендовать на получение трудовой (а не социальной, которая начинает выплачиваться на 5 лет позже) пенсии: предлагается постепенное повышение минимального стажа с 5 до 15–20 лет;
- введение ежемесячного минимального фиксированного платежа для самозанятых в размере 20–30% от платежа, рассчитанного по среднему размеру заработной платы в стране;
- перенос части взносов в пенсионную систему на работника с целью стимулирования его активного участия в пенсионной системе и усиления контроля над формированием пенсионного капитала.

Задача 3. Снижение налоговой нагрузки на бизнес

Высокая и растущая налоговая нагрузка в связи с ростом взносов в пенсионную систему ведет к ухудшению делового климата, усилению тенденции к «бегству от налогов», расширению зоны неформальной экономики. В этой связи предлагается изменение тарифов взносов в пенсионную систему до 22% и, возможно, до 20%.

Бюджетные и другие количественные оценки эффекта предлагаемых мер показывают, что при реализации всей совокупности предлагаемых параметрических реформ возможно достижение сбалансированности пенсионной системы даже при сниженных тарифах отчислений в пенсионную систему.

Задача 4. Реформирование досрочных пенсий

Сложность проблемы заключается в том, что в категорию имеющих право на досрочную пенсию попадают как работники с действительно вредными условиями труда, влияющими на здоровье и продолжительность жизни (угольная, металлургическая, химическая и пр. промышленность), так и работники недофинансированных, но социально важных секторов, занятость в которых стимулировалась пенсионными льготами. К этой категории относится значительная часть работников бюджетной сферы (учителя, врачи и т. д.). Пенсионные льготы рассматриваются ими как компенсация за низкую заработную плату на протяжении трудовой жизни.

При этом еще около трети работников небюджетных секторов, имеющих право на досрочное назначение пенсии по старости, трудятся в нормальных условиях. В начале 2010 г. в производствах и профессиях, дающих право на досрочную пенсию, работало 40% занятых в России, а в условиях, не отвечающих санитарно-гигиеническим нормам, — 29%. Кроме роста пенсионных расходов, это приводит к значительным искажениям на рынке труда. Пенсии начинают выплачиваться раньше, но поскольку их реальный размер низок, работники долго не покидают рабочих мест, создавая проблемы для карьерного роста следующих поколений.

Попытки административного решения этой проблемы, как уже говорилось, не приводили с успехом.

Другое традиционное предложение: если полностью переложить издержки, связанные с выплатой досрочных пенсий, на работодателя за счет создания профессиональных пенсий и профессиональных пенсий по инвалидности, то это приведет к чрезмерному росту ставок пенсионных платежей (рост может составить 14 п. п.), что также неприемлемо для большинства работодателей.

Поэтому до 2020 г. предлагается создать систему переаттестации рабочих мест по прозрачной процедуре. Параллельно вводится «мягкий» дополнительный пенсионный тариф на рабочие места из списка профессий, имеющих право на досрочную пенсию.

- для работодателей внебюджетной сферы предлагается введение дополнительного тарифа в размере 3% для рабочих мест из списка № 1 и в размере 2% для рабочих мест из списка № 2. Это сокращает для работодателей стимулы сохранять и даже увеличивать долю рабочих мест по обоим спискам;
- если вместо досрочных пенсий вводится профессиональная пенсия по инвалидности, платежи снижаются на 1 п. п.;
- аналогичный принцип — введение дополнительных тарифов в размере 2% отчислений в пенсионную систему — может быть применен при реформировании системы досрочных пенсий для работников, занятых в районах Крайнего Севера и приравненных к ним территорий.

Смысл данного предложения не в том, чтобы полностью покрыть дополнительные расходы пенсионной системы по финанси-

ванию досрочных пенсий (введение относительно низкого дополнительного тарифа не решает эту задачу в кратко- и среднесрочной перспективе), а в том, чтобы создать экономические стимулы если не к полному сокращению, то, по меньшей мере, к оптимизации числа рабочих мест, условия труда на которых дают основания для досрочного пенсионирования. При наличии такого экономического стимула переаттестация рабочих мест приобретает смысл.

Для рабочих мест бюджетников (список 2) государство должно инициировать переход на «новый социальный контракт», компенсирующий прежнюю льготу. Это позволит смягчить искажения на рынке труда бюджетников, сделав работу в этом секторе более привлекательной для молодых специалистов. Введение «нового социального контракта» необходимо с вновь принимаемыми на работу сотрудниками. Добровольно он может быть распространен на прочих работников, получающих выбор между пенсионной льготой или прибавкой к зарплате.

Наиболее мягкий вариант реформы состоит в том, что эти решения могут быть распространены на работников, впервые вступающих на соответствующие рабочие места. В то время как для остальных сохраняется действующий порядок финансирования досрочных пенсий. (При повышении общего пенсионного возраста досрочный возраст выхода на пенсию увеличивается в той же пропорции.)

Задача 5. Меры по стабилизации финансового состояния пенсионной системы в связи со старением населения

Главный ответ на демографический вызов старения населения — это постепенное повышение пенсионного возраста. Аргументы в пользу такого решения хорошо известны. Уже в настоящее время на 1000 работников приходится почти 600 пенсионеров. Высока (около трети) и растет доля работающих пенсионеров. Наиболее резко масштабы занятости пенсионеров падают после достижения женщинами 60 лет, а мужчинами 65 лет.

Следовательно, реальной утраты трудоспособности с достижением общеустановленного (и досрочного) пенсионного возраста не происходит. Сохранение в неизменности границ пенсионного возраста де-факто означает существенное сокращение трудовой жизни. В момент установления пенсионного возраста средняя

продолжительность периода занятости составляла 45 лет для мужчин и 40 для женщин. А в настоящий момент в связи с расширением периода получения образования и распространением досрочного выхода на пенсию она снизилась до 33 лет для мужчин и 30 лет для женщин.

Предлагаемая формула решения проблемы: повышение пенсионного возраста до 63 лет для обоих полов к 2030 г. (для женщин — на 6 месяцев за год, для мужчин — на 3 месяца в год) и соответствующее повышение нормативного стажа работы.

Повышение пенсионного возраста требует корректировки методов индексации пенсий. Сейчас пенсии индексируются по размеру доходов пенсионных сборов на одного пенсионера. В случае повышения пенсионного возраста механическое использование этой формулы распределит всю экономию в пользу нынешних пенсионеров. Поэтому формула индексации должна быть скорректирована с учетом экономии от повышения пенсионного возраста. Предлагается следующая формула индексации страховой части: по индексу, равному среднему арифметическому между индексом роста заработной платы и инфляции за предыдущий год, не более, чем индекс роста доходов в расчете на одного пенсионера в прошедшем году по отношению к предыдущему году, и не менее, чем индекс потребительских цен за прошедший год.

Принципиально важно, что повышение пенсионного возраста и корректировка формулы индексации — неразрывные элементы единого пакетного решения.

Традиционно предложение о повышении пенсионного возраста вызывает следующие возражения:

- Низкая продолжительность жизни, особенно у мужчин. Ожидаемая продолжительность жизни составляет 61,8 лет за счет младенческой смертности и высокой смертности в мужских когортах в возрасте 40–60 лет. Однако, во-первых, умершие во младенчестве не являются участниками пенсионной системы, а за пределами этих возрастных порогов коэффициенты дожития в России сопоставимы со многими странами мира. Во-вторых, существуют значительные резервы повышения пенсионного возраста для российских женщин, продолжительность жизни которых почти не отличается от аналогичного показателя во многих развитых странах мира.

- **Плохое состояние здоровья населения.** Повышение возраста назначения пенсии по старости не должно исключать основания для фактического прекращения работы и выхода на пенсию по медицинским основаниям.
- **Неприятие населением увеличения пенсионного возраста.** Люди всегда и везде негативно относятся к ограничению своих прав, особенно права на отдых, однако во многих странах мира возраст выхода на пенсию все-таки был поднят. Кроме того, чем моложе работник, тем меньше опасений он испытывает по поводу повышения пенсионного возраста. Но ведь именно эти возрастные группы, а отнюдь не «действующие» пенсионеры, должны принять на себя новые социальные обязательства в связи с постепенным (на несколько месяцев в год) повышением продолжительности трудовой жизни.
- **Трудность поиска работы для лиц пенсионных и предпенсионных возрастов.** Статистические данные свидетельствуют, что занятость в предпенсионных возрастах в последние годы растет, особенно заметно у женщин; при этом даже кризис не привел к существенному оттоку лиц предпенсионных и пенсионных возрастов с рынка труда.
- **В действующем пенсионном законодательстве достаточно методов косвенного решения проблемы:** введены стимулирующие механизмы увеличения пенсионных накоплений граждан, откладывающих обращение за пенсией. В реальности практически все работники, получающие формальное право выхода на пенсию, по-прежнему реализуют его сразу же и в полной мере. Право совмещать получение пенсии и доходы от трудовой деятельности априори снижает привлекательность стимулов добровольного откладывания обращения за пенсией.
- **Повышение пенсионного возраста не дает ожидаемого финансового эффекта в силу быстрого роста пенсионных обязательств.** Повышение пенсионного возраста с учетом корректировки формулы индексации не только дает финансовый результат, но и является самым весомым фактором финансовой стабилизации пенсионной системы, особенно в средне- и долгосрочной перспективе, и появляется возможность существенного сокращения размера трансферта из федерального бюджета и/или повышения реального размера пенсии и, соответственно, коэффициента замещения.

Возраст 63 года до недавнего времени был стандартным возрастом выхода на пенсию в развитых странах, но в 2010–2011 гг. целый ряд стран повысил пенсионный возраст до 65–68 лет. С учетом относительно низкой продолжительности жизни в России предлагается пока ограничиться повышением пенсионного возраста до 63 лет, причем делать это постепенно: по полгода в год для женщин, для мужчин по 3 месяца в год, пока не сравняется возраст выхода на пенсию для мужчин и женщин. В результате окончательно возраст выхода на пенсию достигнет 63 лет только к 2030 г.

При этом в переходный период возможно сохранение для работника выбора: в первые три года реформ работники имеют возможность остаться в существующей системе, т. е. выйти на пенсию раньше, но иметь пенсию меньшего размера.

Возможны и другие, более мягкие варианты, подразумевающие на первом этапе реформы ежегодное увеличение срока выхода на пенсию на 1 месяц. В этом случае завершение перехода на пенсионный возраст 63 года отодвигается на 2035 г. (В дальнейшем можно рассмотреть возможность привязки пенсионного возраста к продолжительности жизни после выхода на пенсию.)

Еще одна тактика «мягкого перехода»: начало повышения пенсионного возраста для отдельных категорий работников, например, государственных служащих, с последующим распространением на другие. В этом случае вероятность социального напряжения снижается, поскольку «государство начинает с себя».

Стимулирование более позднего обращения за назначением пенсии заслуживает внимания как дополнительная мера. В современной формуле, основу которой составляет понятие накопленного пенсионного капитала, подобные стимулы уже заложены, но, как показывают прошедшие годы с начала пенсионной реформы, в условиях высокой макроэкономической и демографической (высокая смертность) неопределенности они не работают; однако не исключено, что в перспективе в более стабильной системе они могут давать эффект.

Влияние демографических факторов должно учитываться и в пенсионной формуле при расчете периода дожития после достижения пенсионного возраста: в свете начавшегося роста продолжительности жизни, если низкий пенсионный возраст сохраняется (55 лет для женщин и 60 для мужчин), средний возраст дожития, т. е. период получения пенсии, должен быть увеличен с 19 до 22-х лет.

Задача 6. Оптимизация планирования бюджета пенсионной системы в зависимости от демографических волн

Демографические волны могут приводить к циклическим колебаниям сальдо бюджета ПФР и всей пенсионной системы в зависимости от того, какие по численности когорты в данный момент входят в состав рабочей силы и какие выходят на пенсию. Это фактор, который хорошо поддается прогнозированию, он должен быть учтен при планировании бюджета пенсионной системы. Для сглаживания негативного влияния демографических волн можно рекомендовать формирование специального резервного фонда. В идеале накопление резервного фонда должно происходить на «хорошей» волне, а расходование — на «плохой».

В настоящее время проблема заключается в том, что такая возможность уже упущена: в благоприятные 2000-е гг. резервный фонд не был накоплен. В связи с этим возможны следующие решения:

- финансирование пенсий за счет выпуска дополнительного государственного долга;
- дополнительные платежи из бюджета, которые должны быть компенсированы (точнее, снижены) на положительной демографической волне 2020-х гг.

Организационное и ресурсное сопровождение реформы

Многие элементы предложенного варианта реформирования пенсионной системы не будут продуктивны, если в стране не появится эффективный центр сбора и обработки данных о социальной ситуации граждан, включая пенсионное обеспечение и состояние здоровья. Такой орган может быть своего рода социальным казначейством. Эффективное использование собранной в нем базы данных позволит, с одной стороны, кардинально улучшить планирование расходов социальной сферы, а с другой стороны, существенно улучшить прозрачность и качество услуг населению, предоставляемых системой социального страхования. Информированность участников пенсионной системы и, в первую очередь, населения — важнейшее условие эффективности любых реформ в пенсионной сфере.

Первоочередная задача в этом направлении — создание Центра обработки данных (ЦОД), обладающего необходимыми мощностями. В ЦОД должна быть аккумулирована информация обо всех участниках системы. Основу этой базы данных должна составлять система персонифицированного учета (СПУ), которая в настоящее время находится в ведении Пенсионного фонда России, но недоступна другим участникам пенсионной системы, что делает саму систему нетранспарентной. База данных должна быть соединена с сервисами, предоставляющими услуги населению, к примеру, по предоставлению информации о состоянии пенсионных счетов, выбранных стратегий инвестирования и т. д.

Заключение

Перечисленные выше меры по решению носят принципиально комплексный характер. В результате реализации всей совокупности перечисленных шагов будут достигнуты следующие эффекты:

1. В России будет сформирована комплексная система пенсионного обеспечения для групп с разными доходами.
2. Существенно ослабится зависимость пенсионной системы от федерального бюджета. Если до 2020 г. эта зависимость еще сохраняется на уровне 1,8–2,3% ВВП (в зависимости от выбранной схемы повышения пенсионного возраста), то в последующие годы скорость ее сокращения существенно возрастает. В конце прогнозируемого периода практически может быть достигнут бездефицитный бюджет пенсионной системы.
3. Реформы позволяют сохранять приемлемый уровень размера пенсии: соотношение среднегодового размера трудовой пенсии с прожиточным минимумом пенсионера будет составлять 3–4 раза, индивидуальный коэффициент замещения при стаже 30–35 лет составит около 35–45%, а с учетом добровольных отчислений — почти 50% от уровня средней заработной платы.

Оценки эффектов от предлагаемых мер на основе соответствующих расчетов до 2050 г. приведены в Приложении.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Предлагаемые меры и их бюджетные последствия

Таблица 1. Эффективность предлагаемых мер по реформе пенсионной системы: бюджетные эффекты и рост размер пенсий

Экономия средств федерального бюджета на покрытие дефицита, валоризацию, на доплаты до прожиточного минимума пенсионера, на компенсацию выпадающих доходов («+» – экономия, «-» – доп. расходы)

	Суммарная экономия от всех мер без учета добровольных отчислений с софинансированием		Суммарная экономия от всех мер с учетом добровольных отчислений с софинансированием – предполагается участие 50% от численности плательщиков обязательных взносов в пенсионную систему в добров. отчисл.		Изменение формулы индексации страховой части: по индексу, равному среднему арифметическому между индексом роста заработной платы и инфляции за предыдущий год, не более, чем индекс роста доходов в расчете на одного пенсионера в прошедшем году по отношению к предыдущему году, и не менее, чем индекс потребительских цен за прошедший год		Увеличение периода дожития с 19 до 22 лет к 2050 г. при расчете пенсии		Увеличение пенсионного возраста до 63 лет к 2030 г. Постепенное повышение стажа уплаты взносов для получения полной базовой части пенсии с 30 до 35 лет с 2031к 2035 г. Повышение предельного потолка заработной платы для отчислений взносов так, чтобы коэффициент регрессии составил 0,9 при соотношении предельного размера заработной платы к сумме среднего размера заработной платы за год 230%		Повышение требований к минимальному стажу с 5 до 15 (20) лет. Введение минимального фиксированного платежа в размере платежа от 20–30% среднего размера заработной платы в стране		Введение доп. тарифа взносов за работу во вредных условиях труда на основании списка № 1 в размере 3% от зарплаты и тарифа 2% от зарплаты для списка № 2, работающих в районах Крайнего Севера и приравн. к ним местностям и ежегодное повышение тарифа на 5% (рост тарифа 1,05) до 13% по списку № 1 к 2045 г. и до 6,4% к 2038 г. По списку № 2, работающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях (½ тарифа на страховую часть и ½ на накопительную часть)		Добровольные отчисления с софинансированием – предполагается участие 50% от численности плательщиков обязательных взносов в пенсионную систему в добров. отчисл.	
	млрд руб.	к ВВП	млрд руб.	к ВВП	млрд руб.	к ВВП	млрд руб.	к ВВП	млрд руб.	к ВВП	млрд руб.	к ВВП	млрд руб.	к ВВП	млрд руб.	к ВВП
2020	1393	1,15%	1003	0,83%	389	0,32%	19	0,02%	698	0,61%	169	0,12%	119	0,09%	-390	-0,32%
2030	4409	1,69%	3797	1,46%	1531	0,60%	194	0,08%	1717	0,71%	605	0,19%	363	0,12%	-612	-0,23%
2040	8743	1,77%	7860	1,59%	3232	0,68%	683	0,14%	2545	0,56%	1419	0,24%	864	0,16%	-883	-0,18%
2050	14258	1,66%	13053	1,52%	6481	0,79%	1518	0,18%	2309	0,29%	2525	0,25%	1424	0,15%	-1205	-0,14%

Изменение среднего размера трудовой пенсии: отношение к среднему размеру заработной платы (после вычета подоходного налога), с учетом потолка взносов (коэффициента регрессии («+» – увеличение, «-» – уменьшение)

	к средней заработной плате	к средней заработной плате	к средней заработной плате	к средней заработной плате	к средней заработной плате	к средней заработной плате
2020	0,5%	0,7%	-1,7%	-0,1%	2,3%	0,0%
2030	0,4%	1,2%	-2,8%	-0,5%	3,7%	0,1%
2040	2,1%	3,8%	-2,7%	-0,9%	5,5%	0,3%
2050	2,8%	5,5%	-2,8%	-1,2%	6,2%	0,6%

Таблица 2. Эффективность предлагаемых мер по реформе пенсионной системы: размер пенсий

	2030		2035	
	стаж 30 лет	стаж 35 лет	стаж 30 лет	стаж 35 лет
Без учета добровольных отчислений с софинансированием				
к размеру последней заработной платы, %	36,7	43,5	32,1	37,0
соотношение с ПМП, раз	3,2	3,8	3,4	3,9
С учетом добровольных отчислений с софинансированием				
к размеру последней заработной платы, %	41,8	49,0	37,2	42,5
соотношение с ПМП, раз	3,7	4,3	3,9	4,4

4. КЛЮЧЕВЫЕ МЕРЫ ПО РЕФОРМИРОВАНИЮ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ

Формирование комплексной системы пенсионного обеспечения для групп с разными доходами, не исключаящей из пенсионной системы средний класс.

1. Ведение следующего порядка отчислений с заработной платы в пенсионную систему с работников:
 - для заработных плат, не превышающих 161% от средней: текущий (действующий до 2012 г.) порядок отчислений в пенсионную систему — платеж в солидарную систему составляет 16%, и в накопительную часть пенсии работодатель отчисляет 6%;
 - для заработных плат в интервале 161–230% от средней: текущий (действующий до 2012 г.) порядок отчислений в пенсионную систему. Возможен вариант, при котором часть платежа в накопительную систему выплачивает работник, например, в размере 2%. Этот платеж может взиматься с работника по квазидобровольному принципу;
 - для заработных плат свыше 230% от средней: по умолчанию с работника взимается платеж в накопительную систему размером 2–5%, а с работодателя не взимаются платежи ни в со-

лидарную, ни в накопительную часть. Работник по заявлению имеет право отказаться от уплаты страховых платежей. Дополнительно для этой группы действует программа софинансирования пенсий.

Создание стимулов для формализации рабочих мест.

2. Повышение требований к минимальному стажу, после которого работник может претендовать на получение трудовой (а не социальной, которая начинает выплачиваться на 5 лет позже) пенсии: предлагается постепенное повышение минимального стажа с 5 до 15–20 лет.
 3. Введение ежемесячного минимального фиксированного платежа для самозанятых в размере 20–30% от платежа, рассчитанного по среднему размеру заработной платы в стране.
- Снижение налоговой нагрузки на бизнес.
4. Изменение тарифов взносов в пенсионную систему (с 26 до 22–20%).

Реформирование досрочных пенсий.

5. Создание прозрачной и понятной процедуры переаттестации рабочих мест работодателем.
6. Для работодателей внебюджетной сферы предлагается введение дополнительного тарифа в размере 3% для рабочих мест из списка № 1 и в размере 2% для рабочих мест из списка № 2. Это сокращает для работодателей стимулы сохранять и даже увеличивать долю рабочих мест по обоим спискам, дает стимулы переаттестовывать их в стандартные рабочие места.
7. Если вместо досрочных пенсий вводится профессиональная пенсия по инвалидности, платежи снижаются на 1 п. п.
8. Для работодателей в районах Крайнего Севера и приравненных к ним территорий вводится дополнительный тариф отчислений в размере 2%.
9. Наиболее мягкий вариант реформы состоит в том, что эти решения могут быть распространены на работников, впервые вступающих на соответствующие рабочие места.
10. В бюджетном секторе вводится «новый социальный контракт» для новых работников: повышение зарплат в обмен на повышение возраста выхода на пенсию.

Совершенствование накопительных институтов.

11. Отказ от требования соблюдения ежегодной безубыточности пенсионных фондов; введение современных риск-ориентированных методов надзора и контроля за качеством инвестирования пенсионных портфелей на период вплоть до их ликвидации.
12. Введение требования по минимальному уровню доходности инвестирования пенсионных накоплений к моменту выхода участника накоплений на пенсию или передачи прав наследнику, заменив для них требование ежегодной доходности однократным доказательством состоятельности вложений. Такое требование диктует снижение рискованности инвестиций по мере приближения выхода на пенсию. Размер минимального уровня доходности в идеале должен покрывать сумму уплаченных взносов, индексированных либо по инфляции, либо по ставкам доходностей вложений в краткосрочные государственные долговые бумаги за соответствующие годы.
13. Создание системы страхования пенсионных накоплений по типу страхования вкладов.
14. Помимо НПФ право формирования квазидобровольных пенсий и иных пенсионных продуктов должно быть предоставлено другим финансовым организациям. В частности, нужно дать возможность страховым компаниям и банкам создавать пенсионные накопительные счета и предоставлять услуги по ведению корпоративных пенсионных счетов для предприятий/компаний, включая малые и средние.
15. Необходимо создать эффективную и гибкую систему надзора над НПФ и другими институтами, формирующими пенсионные продукты.
16. Необходимо принять закон о выплатах. В законе по умолчанию по обязательному пенсионному страхованию способа выплаты предусматривается выплата в форме аннуитета. По желанию работника часть пенсионных выплат может быть выплачена в течение фиксированного периода времени с правом наследования, при условии отказа от получения дополнительных пенсионных выплат от государства после окончания фиксированного срока. В идеале, в последнем случае работник должен быть обязан купить страховку (отложенный аннуитет) на случай того, что будет жить после этого срока. Однако в связи с тем, что продажа аннуитетов в России сейчас абсолютно не развита, на период до 2020 г. эту опцию можно не вводить и вернуться к ее обсуждению уже после того, как большинство получателей пенсий будут иметь как солидарную, так и накопительную пенсии.
17. Введение стандартов транспарентности деятельности НПФ, а также компаний, предоставляющих возможность открытия индивидуальных и корпоративных накопительных счетов:
 - а) Обязательное ежегодное раскрытие в открытых источниках (Интернет) информации об актуарном балансе.
 - б) Обеспечение клиенту возможности получения понятной информации о своем пенсионном счете и стратегиях НПФ и ВЭБ. Для этого Пенсионный фонд совместно с НПФ должен администрировать индивидуальные пенсионные счета в Интернете, чтобы обеспечить клиентам постоянный доступ к информации о ситуации на его счете.
 - в) НПФ и ВЭБ должны представлять в открытых источниках (Интернете) свои инвестиционные стратегии. В идеале гражданин должен иметь возможность выбирать инвестиционную стратегию. Возможности выбора могут быть дифференцированы для разных возрастных когорт. Финансовые институты должны предоставить бесплатное консультирование клиентов по выбору инвестиционной стратегии.
18. Требование транспарентности и клиентоориентированности необходимо распространить и на Пенсионный фонд РФ. Сегодняшняя практика «писем счастья», информирующая гражданина о состоянии его пенсионного капитала, не дает реального представления о финансовом обеспечении его пенсионного будущего. Необходимо предоставление информации в объеме, позволяющем работнику осознанно корректировать свое трудовое и пенсионное поведение, — в частности, делать выбор между солидарной и накопительной пенсионной системами.
19. Необходимо стимулировать и содействовать развитию страхования жизни и обратной ипотеки, а также социальных услуг для пожилых людей.
20. Налогообложение индивидуальных и корпоративных накоплений подходящим налогом может осуществляться на момент оформления пенсий, а не на момент выплаты взносов

Раздел II. Макроэкономика. Базовые условия роста

(что соответствует опыту многих стран), или, как в случае НПФ, пенсионные накопления могут не облагаться налогом вообще.

Меры по стабилизации финансового состояния пенсионной системы в связи со старением населения.

21. Повышение пенсионного возраста до 63 лет для обоих полов к 2030 г. (для женщин –на 6 месяцев за год, для мужчин –на 3 месяца в год) и соответствующее повышение нормативного стажа работы.
22. Стимулирование более позднего обращения за назначением пенсии.
23. Корректировка формулы индексации страховой части трудовой пенсии.
24. Изменение срока дожития (периода получения пенсии) в пенсионной формуле с учетом текущих демографических изменений.