

# ОТ ТЕОРИИ К ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ

**Е.Е. Шестакова**

*к.э.н., ведущий научный сотрудник,  
Институт экономики РАН (Москва)*

## СОВРЕМЕННЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ ПЕНСИОННЫХ СИСТЕМ

**Аннотация.** При всём многообразии действующих пенсионных моделей в мире основная их часть относится к группе солидарных систем и предполагает значительный объём перераспределения ресурсов. Накопительные схемы в основном дополняют, а не заменяют распределительные варианты, особенно при формировании так называемых многоуровневых моделей. В статье анализируются дискуссионные вопросы современных параметрических пенсионных реформ: соотношение страховых и нестраховых элементов систем, влияние введения индивидуальных условно накопительных счетов, правила использования пенсионных кредитов, механизмы блокировки раннего выхода на пенсию. Особое внимание уделяется анализу различных подходов к решению задачи включения работников с нестандартными формами занятости в системы пенсионного страхования и делается вывод, что, давая возможность определённым категориям работников с нестандартной занятостью самостоятельно решать вопросы своего материального обеспечения в старости, необходимо учитывать финансовую цену данной политики.

**Ключевые слова:** модели пенсионного обеспечения, пенсионные кредиты, нестандартные формы занятости, страховые взносы.

JEL: H55, J23, J26

УДК: 316.334, 316.342.6

DOI: 10.52342/2587-7666VTE\_2024\_1\_65\_78

© Е.Е. Шестакова, 2024

© ФГБУН Институт экономики РАН «Вопросы теоретической экономики», 2024

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ: Шестакова Е.Е. Современные направления реформирования пенсионных систем // Вопросы теоретической экономики. 2024. №1. С. 65–78. DOI: 10.52342/2587-7666VTE\_2024\_1\_65\_78.

FOR CITATION: Shestakova E. Modern Directions for Reforming the Pension Systems // Voprosy teoreticheskoy ekonomiki. 2024. No. 1. Pp. 65–78. DOI: 10.52342/2587-7666VTE\_2024\_1\_65\_78.

Вопрос выбора модели пенсионного обеспечения, способной поддерживать уровень благосостояния пожилых граждан в соответствии с принятыми в обществе необходимыми стандартами и одновременно не быть чрезмерно обременительной для государства и социальных партнёров, не теряет своей актуальности. Несмотря на огромный прогресс, достигнутый в последние десятилетия в сфере пенсионного обеспечения, по данным Международной организации труда (МОТ), в мире более 22% лиц, чей возраст превысил пенсионный, не получают никакой пенсии и могут рассчитывать только на себя или поддержку родственников. Среди оставшегося большинства около половины получают пенсии по системам обязательного страхования, ещё 11% — дополнительные (или основные)

выплаты по линии добровольного страхования и 44,5% пользуются базовыми или социальными пенсиями, выплаты которых не требуют уплаты в какой-либо период времени страховых взносов (нестраховые пенсии) [*Trends, challenges and solutions*, 2022. P. 33].

Доля участвующих в пенсионном страховании среди лиц трудоспособного возраста по глобальным оценкам составляет 53,4%, но среди них активных плательщиков взносов 32,5% [*World Social Protection...*, 2021. P. 170]. В целом более чем скромные показатели участия и их дифференциация по регионам во многом объясняется высокой долей занятых в неформальном секторе, который, с одной стороны, выступает социальным стабилизатором и амортизатором существующих негативных экономических условий, но с другой — неизбежно лишает возможности участия в обязательных государственных и коллективных пенсионных схемах.

### Действующие модели пенсионного обеспечения

Среди современных пенсионных систем самый распространённый вариант — сочетание страховых и нестраховых схем (без взносов). Он применяется в 106 странах из 195, в которых МОТ проводил обследование. Исключительно страховые системы действуют в 70 странах, при этом доминирующим методом финансирования и формой расчёта пенсий (в 90% стран) остаются распределительные с установленными выплатами, т.е. основанные на солидарных методах учёта пенсионных прав. Накопительные схемы с установленными взносами в основном дополняют, а не заменяют солидарные распределительные системы. Активный (массовый) переход на индивидуальные накопительные счета в системах обязательного страхования, начавшийся в 90-е гг. XX в., впоследствии затормозился, а потом поменял направление по целому ряду причин, в том числе и в силу невозможности предсказать долговременную доходность вложений пенсионных накоплений и риски снижения стоимости активов в долгосрочной перспективе ниже допустимого уровня [*Ortiz, Duran-Valverde, Urban, Wodsak, Yu*, 2018]. Системы с обязательным пенсионным накоплением на индивидуальных счетах сохранились в 12 странах, 18 государств отказались от модели полной замены распределительных схем на накопительные.

В латиноамериканских странах, опыт пенсионных реформ которых изначально послужил эталоном и стимулом для стран Восточной Европы, обязательные схемы индивидуального накопления (DC) действуют в 5 государствах, в том числе в Чили и Мексике, в остальных — солидарные распределительные системы с установленными выплатами (DB) [*Mesa-Lago*, 2019]. И обе системы сталкиваются с серьёзными сложностями. В латиноамериканском регионе около 45% экономически активного населения делают взносы в системы пенсионного страхования. Половина занятого населения трудится в неформальном секторе экономики и фактически не подключена к схемам пенсионного страхования. Получает страховые пенсии в настоящее время треть лиц в возрасте 65 лет и старше, остальным выплачивается минимальная или социальная пенсия за счёт средств нестрахового бюджетного финансирования. Нестраховые пенсии (схемы без взносов) латиноамериканские страны и с распределительными, и с накопительными системами пенсионного обеспечения начали внедрять с 1990-х гг. для сглаживания неблагоприятных социальных последствий неформальной занятости, но с разным уровнем щедрости (в Мексике, Перу и Боливии — менее 10%, в Бразилии и Аргентине — около 1/3 от среднедушевых доходов) [*Arenas de Mesa*, 2019. P. 163]. Средний уровень расходов на нестраховые пенсии в регионе составляет 0,6% ВВП, максимальные относительные расходы в Бразилии и Боливии (где введена универсальная пенсия для всех пожилых граждан) — 1,2% ВВП.

Агрегированный коэффициент замещения для участников страхования существенно отличается в распределительных и накопительных системах в странах региона.

В первой группе стран, как правило, размер назначаемых пенсий для формально занятых работников колеблется в пределах 70–90% (в зависимости от многих составляющих: заработка, страхового стажа, вида деятельности и др.), в накопительных схемах в силу невысокого уровня доходов и частого несоблюдения дисциплины и графика осуществления платежей уровень замещения существенно ниже: 20–40%. В среднем, по оценкам местных специалистов, взносы делаются в течение 50–60% времени трудовой карьеры [*Los sistemas de pensiones...*, 2020. Pp. 12–14], что очень сильно влияет на размеры накопления. В Чили и Мексике для работников с низкой и средней заработной платой наличие неполного страхового стажа (в Чили — менее 20, Мексике — менее 24 лет) может вылиться в коэффициент замещения в размере 10–15% от заработной платы работника [*Figlioni, Lessovolik, Galdamez*, 2018. Pp. 23–27]. В результате систему обязательного накопительного страхования Мексики характеризуют низкие общественные расходы на пенсии (1,7% ВВП), но при этом *одновременно* низкие: уровень обязательных взносов (суммарно для социальных партнёров — 6,5% заработной платы), охват пожилых пенсионным обеспечением (около 60%, из которых большая часть получает нестраховые пенсии), коэффициент замещения (менее 20%). Всё это мало соответствует картине адекватного пенсионного обеспечения [*Figlioni, Lessovolik, Galdamez*, 2018. Pp. 121–123].

Противоположным примером может служить Бразилия. Несмотря на относительно молодое население (доля лиц в возрасте 65 лет и старше составляет 7,6%), расходы на пенсионное обеспечение превышают 11% ВВП страны [*CEPAL...*, 2019. P. 96]. Согласно правилам пенсия назначается в размере 80% от месячного дохода за весь период занятости, а величина страховых взносов установлена на уровне 20% для работодателей и 9–11% (в зависимости от доходов) для работников. Одновременно действует схема выплаты из бюджетных средств нестраховых пенсий в размере минимальной заработной платы (для лиц в возрасте 65 лет с доходами ниже 25% от минимальной оплаты труда). Можно предположить, что высокий уровень страховых взносов и одновременно значительная по национальным меркам нестраховая пенсия не будут стимулировать расширение участия в страховании лиц с невысокими доходами. В результате пенсии в стране получают 93% лиц старше 65 лет, а участвуют в страховании 46% от населения трудоспособного возраста, дефицит системы составляет высокие по региональным меркам 3% ВВП и прогнозируется его постепенное более чем двухкратное увеличение к 2030 г. [*Figlioni, Lessovolik, Galdamez*, 2018. P. 75].

Международные финансовые институты перестали пропагандировать рецепты лучших практик и стали склоняться к национально-ориентированным постепенным параметрическим реформам. Тем не менее по-прежнему поддерживается идея разрушительного влияния «демографического» кризиса на общество, повышения пенсионных расходов, ведущих к снижению темпов экономического роста, увеличению государственного долга и обострению конфликта между поколениями [*Schwarz, Arias, Rudolph, Koettl, Immervoll*, 2014; *Study on intergenerational...*, 2021]. Межпоколенные противоречия могут выражаться как в снижении возможностей и желания всё более малочисленных молодых поколений финансово поддерживать структуры «государства благосостояния», так и в усилении веса и влияния растущей группы пожилых граждан, переориентирующих социальную политику в свою пользу. Политики, безусловно, большое внимание обращают на интересы ответственной и многочисленной части своего электората, но рост пенсионных расходов — это скорее естественный ответ на старение населения, а не политическое давление через голосование, тем более, что разнородная группа пожилого населения, как правило, не голосует как единый блок [*Schumacher, Vis, van Kersbergen*, 2021].

Старение населения, которое ведёт к абсолютному и относительному росту численности пенсионеров по отношению к числу занятых и делающих взносы, прогнозируется в ближайшей перспективе. Но проявляются и противоположные тенденции: часть

работников продолжает трудовую деятельность после достижения пенсионного возраста и сохраняет своё участие в пенсионном страховании, немалое число пожилых самостоятельно финансирует своё потребление, в том числе за счёт накопленных активов.

Пока большинство обсуждений пенсионной темы идёт в рамках существующей западной парадигмы решения социальных проблем в её новой интерпретации. Среди наиболее обсуждаемых тем фигурируют: 1) важность (степень) укрепления под лозунгом достижения межпоколенного равенства взаимосвязи между взносами и пенсиями и негативное влияние на финансовую устойчивость деятельности пенсионных фондов для сохранения финансовых стимулов при раннем уходе на пенсию; 2) масштабы перераспределения внутри пенсионных систем и их соответствие задачам современной социально-демографической политики; 3) внедрение и поддержка дополнительных профессиональных и индивидуальных накопительных пенсионных схем.

Попытки решать с помощью современных пенсионных технологий (условно накопительных счетов и балльных систем) задачу укрепления связи между размерами уплаченных взносов и получаемыми пенсиями в полной мере не оправдали возлагавшихся на них надежд. Так, ещё недавно схемы, в которых страховые взносы учитывались на индивидуальных счетах застрахованных, без их реального инвестирования, рассматривались как успешная альтернатива реальному накоплению, призванная повысить заинтересованность населения в пенсионном страховании. Однако их использование не только в экономически развитых странах<sup>1</sup>, но и частично в Азербайджане, Киргизии, Таджикистане, Монголии, а также на начальном этапе реформирования в РФ показало, что они могут служить эффективным инструментом сглаживания потребления в течение жизненного цикла только для работников, занятых полное рабочее время и одновременно охваченных другими видами социального страхования (по безработице, болезни, инвалидности). Кроме того, требуется серьёзная техническая подготовка для их введения, формирование резервных фондов для обеспечения гарантий платёжеспособности, решение вопроса пенсионного обеспечения определённых групп населения в условиях отсутствия механизма перераспределения в рамках данных схем [Holzmann, Palmer, Palacios, Sacchi, 2020], что ограничило их широкое распространение.

## Разделение рисков и ресурсов пенсионных систем

Предлагаемые и осуществляемые в настоящее время реформы — повышение пенсионного возраста, ужесточение условий назначения пенсий, внедрение профессиональных пенсионных схем, введение ограничений на перераспределительные возможности пенсионных систем, в том числе и для стран со средним и невысоким уровнями развития, — вступают в противоречия с тенденциями на рынке труда. Наиболее распространённая мера — повышение пенсионного возраста или увеличение необходимого страхового стажа, которые далеко не всегда сопровождаются соответствующим расширением возможностей для «предпенсионеров» сохранять трудоспособность и оставаться на рынке труда [Borsch-Supan, Coile, 2018; Coile, Milligan, Wise, 2018]. Характерное для многих стран с разным уровнем социально-экономического развития уязвимое положение лиц старших возрастных групп на рынке труда, их высокая концентрация среди самозанятых связываются с сохранением дискриминационных практик, низкой заинтересованностью работодателей в их найме и длительном использовании. В перспективе есть основания предполагать возможное увеличение разницы между официальным и эффективным пенсионными возрастами. В настоящее время повышение на год пенсионного возраста ведёт в среднем к увеличению

<sup>1</sup> Условно накопительные счета действуют в Швеции, Италии, Польше, Норвегии и Латвии.

на 0,7 эффективного возраста выхода на пенсию (среднего возраста ухода с рынка труда, определяемого по возрастным когортам, с 40 лет).

Среди основных направлений реформ, прежде всего в странах с высокими показателями продолжительности жизни после 65 лет и увеличением периода нахождения на пенсии по отношению к длительности оплачиваемой занятости, можно выделить меры по снижению раннего выхода на пенсию. В странах ОЭСР, по которым есть данные, в среднем около ¼ работников покидают по разным причинам, в том числе и по состоянию здоровья, рынок труда до достижения 60 лет. Для снижения численности ранних пенсионеров широко используется механизм сокращения размеров назначаемых пенсий. Средний размер уменьшения пенсий за каждый недоработанный до официального возраста год составляет 5,5%, колеблясь по странам в пределах 4–7,5%. По мнению экспертов международных финансовых организаций, для достижения актуарно нейтрального эффекта и блокирования стимулирования раннего выхода на пенсию данное снижение должно составлять не менее 6–9% [Queisser, Whitehouse, 2006]. Но в связи с этим возникают вопросы о справедливости пенсионных реформ в отношении различных доходных групп населения. Так, эмпирические исследования демонстрируют, как правило, более низкую продолжительность жизни и длительность нахождения на пенсии у граждан с низкими доходами. Тема справедливости возникает и когда речь идёт о лицах, которые рано начинают работать или позже завершают трудовую деятельность, по сравнению со стандартными параметрами трудового цикла.

Больше согласия достигнуто в отношении необходимости учёта при реформировании пенсионных систем перерывов в карьере в силу необходимости выполнения важных для общества семейных и иных обязанностей, а также при решении проблемы адаптации пенсионных систем к нестандартным формам занятости, т.е. включения работников не наёмного труда и новых форм занятости в системы разделения рисков и ресурсов. Специальные механизмы разделения и перераспределения ресурсов между социально-экономическими группами включают:

- ▶ пенсионные кредиты, лимиты взносов и пенсий;
- ▶ корректировку связи между взносами и пенсиями, прежде всего для определённых категорий работников, например с низкими доходами;
- ▶ нестраховые и минимальные пенсии;
- ▶ условия индексации пенсионных выплат;
- ▶ специальные правила назначения пенсий для работников с длительной карьерой или работавших в тяжёлых и опасных условиях;
- ▶ механизм передачи пенсионных прав.

Большие объёмы перераспределения решают социальные задачи и сокращают бедность, выравнивая вертикальное распределение доходов в пользу менее финансово обеспеченных. Но при этом снижается заинтересованность в участии других групп страхователей, возникают противоречия с задачами вертикального перераспределения доходов в течение жизненного цикла в пользу старшего возраста у работников со средними и высокими доходами.

Понятие справедливости в отношении пенсий часто ассоциируется с «актуарной» справедливостью, равенством (эквивалентностью) современной стоимости внесённых в течение трудовой жизни взносов и современной стоимости выплачиваемых пожизненных пенсий. С этих позиций действующие в экономически развитых странах пенсионные системы не отвечают критериям актуарной справедливости ни сейчас, ни в среднесрочной перспективе. В настоящее время в среднем сумма выплачиваемых пожизненных пенсий в два раза превышает скорректированную величину внесённых страховых взносов, колеблясь в отдельных странах, от 1,4 раза до 4 раз. К 2050 г. это соотношение, с учётом принятых реформ, должно в среднем снизиться до 1,7 раз [Fouejien, Kangur, Martinez, Soto,

2021. Р. 34]. В более широком контексте справедливость в пенсионном обеспечении предполагает учёт разных аспектов и направлений социальной политики: состояния рынка труда и демографических условий, системы здравоохранения и долгосрочного ухода, образования и налогообложения. Пенсионные системы, основанные главным образом на актуарной справедливости, в том числе разного рода индивидуальные накопительные счета, рискуют воспроизводить и усиливать неравенство, формируемое на рынке труда.

Что касается солидарных распределительных пенсионных систем, то в долгосрочной перспективе за счёт изменения расчёта пенсионной базы, ограничения индексации и валоризации взносов и выплат, сокращения процентов учёта и размера условного накопления при расчёте пенсий прогнозируется снижение теоретического коэффициента замещения, особенно в странах с высоким и средним его уровнем. В качестве меры защиты лиц с низкими доходами предлагается дополнительное увеличение базовых или минимальных пенсий и более щедрые системы их корректировки и индексации для сохранения адекватного уровня пенсий для этой категории пожилых граждан. Обратной стороной данного механизма является снижение заинтересованности в продолжении трудовой деятельности в официальном секторе экономики сверх минимально необходимого страхового стажа прежде всего у работников с низкими трудовыми доходами.

Например, среди мер по углублению пенсионных реформ в Испании на среднесрочную перспективу ставятся задачи ускорения темпов валоризации<sup>2</sup> минимальных пенсий и достижение к 2027 г. повышения размеров нестраховых пенсионных выплат до 75% установленной в стране границы бедности для одинокого пенсионера. Одновременно намечено изменение системы расчёта взносов в сторону ускорения темпов роста верхнего лимита базы для начисления взносов, с 2024 г. запланировано постепенное повышение (правда, небольшое — по 0,1% в год с величины 0,6% от заработной платы до 1,2%) взносов в Резервный фонд для выплат будущих пенсий и введение с 2025 г. отдельного солидарного страхового взноса с высоких заработных плат<sup>3</sup>, что усилит финансовую нагрузку на бизнес и работающее население с доходами выше средних, особенно учитывая относительно высокие размеры страховых взносов в стране<sup>4</sup>.

Важную роль среди механизмов перераспределения, особенно для женщин, но не только, играют пенсионные кредиты. Способ предоставления данных кредитов предполагает учёт только времени незанятости при последующем определении страхового стажа или оплаты взносов за данный период. Это особенно важно для накопительных схем и систем с индивидуальными счетами. Но и в целом возможности кредитов снизить риск бедности и компенсировать перерывы в занятости, и сокращение трудового стажа зависят от способов их расчёта (например, взносы выплачиваются с действующей, минимальной оплаты труда или в фиксированной сумме) и периода их назначения. В Германии, например, в период ухода за ребёнком назначается кредит в размере одного пенсионного пункта (балла) за год (в течение 3 лет), что соответствует выплатам со средней заработной платы. Это наиболее выгодно лицам с низкими трудовыми доходами. Аналогичная практика начисления средств на основе средней оплаты труда в период временной незанятости в связи с уходом за ребёнком действует и в ряде других стран. Однако это принципиально не меняет ситуацию. В Германии, например, фиксируется высокая, по европейским меркам, гендерная разница в пенсионных доходах.

<sup>2</sup> Валоризация в данном случае рассматривается как проводимая государством корректировка размеров ранее назначенных минимальных пенсий по отношению к определённым социальным нормативам.

<sup>3</sup> Дополнительный взнос солидарности планируется дифференцировать в зависимости от размеров превышения заработной платы от установленной базы, в 2025 г. в пределах 0,92–1,17% от размеров превышения, с постепенным увеличением размеров взносов до 5,5–7% к 2045г.

<sup>4</sup> Общий размер страховых взносов социальных партнёров в Испании, включающий кроме пенсионного и другие виды страхования, кроме страхования по безработице, без учёта новых взносов составляет 28% заработной платы.

Пенсионные кредиты родителям по уходу за малолетними детьми в странах, как правило, предоставляются при условии назначения соответствующего пособия по уходу и до определённого возраста ребёнка. В среднем в государствах ОЭСР наличие 5-летнего перерыва в занятости женщин (с учётом кредитов, при занятости в последующем полное рабочее время) ведёт к снижению пенсии на 5%, 10-летнего — на 10%. Для лиц с низкими доходами это снижение меньше — соответственно, 2 и 6%. Но наличие гибкого графика и неполная занятость существенно меняют картину. Кроме того, в ряде стран действуют условия для получения страховой пенсии — необходимость выработки определённого стажа [*Pension at a glance...*, 2021. P. 156]. В последнее время расширяется практика кредитования до установленной продолжительности перерывов в оплачиваемой занятости лиц, ухаживающих за нуждающимися в этом взрослыми членами семьи.

На величину материального неравенства пенсионеров существенно влияет дизайн пенсионных систем. Если сослаться на обширные и зрелые европейские пенсионные системы, то в среднем соотношение доходов верхних и нижних двадцатипроцентных групп (верхний и нижний квинтили) всего населения (от 0 до 65 лет) составляет 5 раз, среди лиц в возрасте старше 65 лет — 4 раза в среднем [*Pension adequacy report...*, 2021. P. 100]. Такой часто исследуемый в последнее время элемент неравенства, как гендерный дисбаланс в пенсионном обеспечении по странам ОЭСР в среднем выше, чем по заработной плате, и составляет 26% (включая государственные и частные пенсии). При этом разница в агрегированном коэффициенте замещения пенсией трудовых доходов между мужчинами и женщинами не превышает 6%, она минимальна или совсем отсутствует в странах с низким уровнем замещения и, наоборот, увеличивается при высоком уровне замещения. В государствах с наиболее значительными различиями в размерах средних пенсионных доходов мужчин и женщин (в среднем разница составляет 35–45%, например, в Японии, Нидерландах, Германии) данный разрыв связывается с целым комплексом причин, в том числе с особенностями модели пенсионного обеспечения, учитывающими страховую историю, более короткими карьерами, меньшим количеством часов работы, ограниченным участием женщин в профессиональных пенсионных схемах [*Pension markets in focus*, 2019. P. 56–57]. По данным Международной организации труда за 2022 г., занятость женщин в странах Западной и Северной Европы составляла 32 часа в неделю, у мужчин — 39. По миру эти различия были еще более заметными — 37 часов и 44 часа, соответственно. А доля работающих женщин трудоспособного возраста составляет 47% против 72% у мужчин [*World employment...*, 2023. P. 30].

В качестве перераспределительного механизма рассматривается и система пенсий по потере кормильца. При этом в странах используются очень разные правила при расчёте данного вида пенсий. В одних государствах считается, что женщина в настоящее время должна самостоятельно зарабатывать и пенсионные права умершего супруга на неё не распространяются, в других придерживаются противоположной точки зрения. Между этими двумя крайними установками располагается определённое количество переходных форм, при которых размер пенсий по потере кормильца устанавливается выше собственных прав женщины, но ниже общей комбинации прав. Наиболее распространённый вариант — около 60% от пенсии супруга [*Abatenarco, Lagomarsino, Russolillo*, 2023. P. 7]. Кроме того, на уровень пенсий часто влияет размер других доходов получателя. В некоторых странах предусмотрены только временные выплаты. В Швеции отсутствует категория пенсии по потере кормильца, но можно перевести на супругу свои пенсионные права. Очень значительная разница в размерах собственных пенсий и предполагаемых пенсий по потере кормильца (40–60%) в ряде стран Южной Европы [*Abatenarco, Lagomarsino, Russolillo*, 2023. P. 7], поэтому, например, в Португалии до 80% пожилых женщин получают данный вид пенсии [*Pension adequacy report...*, 2021. P. 91].

## Проблемы включения работников с нестандартными формами занятости в системы пенсионного страхования

Другой важный дискуссионный вопрос — проблемы перераспределения ресурсов и пенсионного обеспечения для различных групп нестандартных работников. Нестандартная занятость в отличие от стандартной (занятости полное рабочее время и по долгосрочным контрактам, на которой строится большинство действующих пенсионных моделей) включает:

- ▶ работу в течение неполного рабочего дня и недели, в том числе занятость менее 20 часов в неделю;
- ▶ использование различных форм краткосрочных контрактов;
- ▶ работу через агентства по временному найму;
- ▶ новые формы платформенной занятости;
- ▶ дистанционное предоставление услуг;
- ▶ работу по вызову, самозанятость.

По оценкам экспертов ОЭСР, сегмент нестандартной занятости среди стран данной группы в среднем составляет около трети от её общего уровня [LaSalle, Cartoceti, 2019.P.7]. В государствах среднего и ниже среднего уровней развития сохраняются огромные сегменты незарегистрированной (теневой) занятости, которая ставит исполнителей вне правового поля.

Если опираться на практику развитых стран, то формализованная трудовая деятельность наёмных работников, работающих на условиях срочных контрактов или сокращённого рабочего времени, как правило, включается в основные и в меньшей степени в дополнительные профессиональные схемы пенсионного страхования. Исключения могут делаться для работников агентств по временному найму, сезонных и подённых работ, занятости в период обучения [Spasova, 2017]. В отдельных случаях действуют ограничения по размерам оплаты труда или минимальному числу часов работы (от 9 до 20 часов в неделю), но в последние годы наметилась тенденция сокращения этих ограничений там, где они действуют. Для временных работников дополнительной серьёзной проблемой может стать вопрос вестинга (получение права на взносы работодателей в их пользу в профессиональных схемах только после определённого периода занятости, составляющего от нескольких месяцев до трёх лет). Частые изменения работы при временных контрактах могут сопровождаться снижением охвата профессиональными пенсиями. А право переноса добровольных накоплений из одного в другой профессиональный пенсионный фонд действует в очень небольшом числе стран (Дании, Испании, Канаде). При всём разнообразии нестандартной занятости такие её более традиционные гибкие формы, как неполная и срочная занятость, исходя из данных по 19 странам ОЭСР, обеспечивают годовой доход в среднем на 50% ниже, чем у наёмных работников, что отражается на пенсионных доходах, особенно в накопительных (условно накопительных) и балльных пенсионных системах.

Ещё более разнородная практика действует в отношении пенсионного обеспечения самозанятых. Есть страны, где уже в рамках существующего законодательства все или подавляющее большинство самозанятых охвачены действующими общими с наёмными работниками нормами пенсионного страхования. Но в данном случае они должны уплачивать относительно высокие взносы, включающие доли работодателей и работников. В других странах самозанятым работникам установлены сокращённые взносы или им предоставляется право самим определять уровень своих минимальных социальных гарантий и размер социальных отчислений.

В практике экономически развитых стран обязательное участие в солидарных распределительных пенсионных программах на одних и тех же условиях с наёмными работ-



никами используется в 9 государствах, включая США, Канаду и Южную Корею. Более широко распространены обязательные схемы с меньшими ставками или единым размером страховых взносов для всех или определённых категорий самозанятых. В 6 странах ОЭСР, в том числе в Германии, Японии, Дании и Мексике, они могут присоединяться к схемам общественного пенсионного страхования добровольно.

Официально зарегистрированные самозанятые включаются в действующие обязательные пенсионные схемы и в ряде развивающихся государств, например в Аргентине, Бразилии, Мексике, на Филиппинах. Работники в этих случаях сохраняют пенсионные права при смене трудового статуса, что особенно важно в условиях современных изменений инфраструктуры рынка труда и повышения его гибкости. В развивающихся государствах и странах с формирующимися рынками применяются и другие варианты, в частности формируются особые схемы социального страхования для самозанятых, причём могут использоваться как одна, так и несколько разных схем для разных категорий работников или им предоставляется возможность страховать добровольно. Хотя отдельные схемы могут учесть специфические потребности и условия самозанятости, их введение несёт риск ограничения сопоставимости при переводе в другие схемы накопленных пенсионных прав и тем самым создаёт барьеры для мобильности, особенно если данные схемы управляются разными структурами.

Что касается добровольного участия, то в целом мягкое регулирование и расширение возможностей добровольного страхования определённых рисков рассматривается как один из возможных вариантов решения задачи привлечения работающих не по найму в систему пенсионного страхования [*Pension at a glance Asia/Pacific...*, 2018]. Но пока добровольный формат в государствах с невысоким уровнем среднедушевых доходов населения не только сталкивается с ситуацией неблагоприятного отбора (страхования только лиц с наиболее высокими рисками), но и в целом не имеет сколько-нибудь заметного развития. Во Вьетнаме, например, доля участников добровольного пенсионного страхования составляет всего 1,3% от общего количества рабочей силы [*Extending social security...*, 2021. P. 4]. Учитывая ограниченные возможности самозанятых работников в ряде стран со средним уровнем развития, например, в Таиланде, государством частично субсидируются взносы в добровольные пенсионные схемы для самозанятых [*Nguyen, Cunha*, 2019]. В качестве примера успешного включения различных категорий самозанятых в специальную схему пенсионного страхования с высоким уровнем государственного субсидирования и стимулирования и возможностью широкого выбора размера вносимых страховых взносов можно назвать КНР [*Lee, Ginting, Wang, Wang*, 2019].

Вопрос обязательного или добровольного участия и его объёмов для работающих не по найму является дискуссионным. Схемы, учитывающие размер доходов, обычно носят обязательный характер по двум причинам, которые действуют и в отношении самозанятых. Прежде всего патерналистский подход необходим в силу недальновидного поведения людей в отношении прогноза своих будущих доходов при достижении пенсионного возраста и недооценке ими своих долгосрочных потребностей. И в этом плане самозанятые столь же недальновидны, как и наёмные работники. Кроме того, обеспечение эффективной защиты от риска снижения доходов в пожилом возрасте основывается на доступе к широкому пулу лиц, делающих страховые взносы. Это важно для формирования необходимых резервов средств у пенсионных провайдеров (фондов и страховых компаний) для защиты клиентов от рисков, связанных с большей продолжительностью жизни, чем предусматривали сделанные ими индивидуальные вложения. И, наконец, полное включение всех нестандартных работников в схемы обязательного социального страхования на одинаковых условиях со стандартными способно ограничивать финансовые стимулы (как для работников, так и особенно для работодателей) к злоупотреблению формами нестандартной занятости с целью снижения расходов на рабочую силу.

Основными аргументами против полноценного участия самозанятых в схемах пенсионного страхования являются отсутствие трудовых контрактов, позволяющих определять базу для взносов, и более широкие возможности частного накопления. Последний аргумент, по мнению экспертов пенсионного рынка, верен лишь отчасти. Медианные активы самозанятых в странах ОЭСР лишь немного превышают активы наёмных работников. Ликвидные медианные активы пенсионеров — бывших самозанятых составляют сумму двенадцатимесячного среднего пенсионного дохода, у наёмных работников — девятимесячного, более высокие накопления у самозанятых только в двух европейских странах — Дании и Бельгии [*Pension at a glance...*, 2019. P. 75]. Самозанятые, конечно, — очень разнородная группа. Но аргумент, согласно которому у самозанятых больший объём финансовых активов, потенциально связанных с их предпринимательской деятельностью, что делает возможным их неучастие в обязательном страховании, может использоваться только в отношении наиболее обеспеченной их части. Кроме того, возникает вопрос, почему высоко обеспеченные стандартные работники не исключаются из системы обязательного страхования.

С другой стороны, серьёзным препятствием в отношении полной гармонизации пенсионных правил для наёмных и самостоятельно занятых работников является выплата высоких взносов. Если, например, для Канады и Республики Корея суммарный взнос составляет 9–10% заработной платы, то для многих европейских стран эта сумма достигает уже 25–27%. Высокий уровень обязательных платежей подрывает интерес работающего населения к уплате взносов. Чтобы сделать участие в страховании самозанятых экономически более привлекательным и снизить стимулы к уходу «в тень», для них используются более низкие ставки взносов. При этом в одних случаях обязательные взносы снижаются в два и более раз (Швейцария, Норвегия) или устанавливается фиксированный платёж (Польша, Венгрия, Испания), в других разница может составлять не более 2–3% (Франция). Кроме того, большинство экономически развитых стран определяет минимальную базу или минимальный доход для выплаты взносов (в разных странах колеблется от 10 до 60% от средней национальной заработной платы) и в некоторых случаях взносы могут варьировать в зависимости от категории самозанятых (с низкими доходами, зависимых самозанятых, представителей творческих профессий и т.п.).

Правда, если эти пониженные страховые ставки не подкрепляются государственными субсидиями, в перспективе социальной ценой данного компромисса являются более низкие пенсии для данной категории работников. В европейских странах, где нет обязательного подключения к страховым системам, самозанятые с большим трудовым стажем получают государственные пенсии, составляющие от трети до половины пенсий наёмных работников с аналогичными параметрами трудовой карьеры и средним уровнем заработной платы. Невысокий уровень пенсий обеспечивают и программы с пониженными и фиксированными взносами для самозанятых (50–70% по отношению к пенсиям наёмных работников) [*Pension at a glance...*, 2021. P. 165].

При совершенствовании механизмов пенсионного страхования в развивающихся государствах и странах с формирующимися рынками нельзя не учитывать, что ряд уязвимых групп самозанятых не могут в полном объёме отчислять такие же взносы, которые выплачиваются за наёмных работников. В этом случае возможность делать взносы по более низким или небольшим единым ставкам могут быть частью широкой перераспределительной политики, предполагающей компенсацию выпадающих доходов за счёт общих налогов или фондов общественного социального страхования, по крайней мере для лиц с низкими доходами. То есть, давая возможность самозанятым делать более низкие взносы, необходимо учитывать финансовую цену данной политики.

Хорошо скоординированные пенсионные правила для стандартных и нестандартных работников облегчают сравнение накопленных пенсионных прав между компаниями

и при использовании различных форм занятости. В этом плане для нестандартных работников наиболее удобны индивидуальные пенсионные счета. Отдельную проблему составляет несопоставимость баз для начисления взносов для наёмных работников и самозанятых. Для второй категории страховой базой могут служить выручка, доход после вычета расходов или суммы, тесно не связанные с полученными доходами. Даже если не учитывать возможность существования скрытых доходов, самозанятые имеют широкие возможности самостоятельного выбора базы для взносов. Для отдельных категорий самозанятых, у которых отсутствуют значительные материальные затраты, например фрилансеров, платформенных работников, наиболее удобной базой считается общий доход или его часть. Но для всех категорий самозанятых, особенно несущих в своей деятельности высокие материальные и капитальные затраты, использование доходов как базы для взносов не столь очевидно.

В целом самозанятые относятся к «проблемным» группам для действующих программ страхования. В силу распространения пониженных ставок, возможности сокращать базу для расчёта взносов, отказа от участия в страховании данная категория работников очень мало вкладывает в систему обязательного пенсионного страхования. Доля взносов самозанятых в пенсионные фонды в большинстве стран, по которым есть соответствующая информация, не превышает половины от их доли в занятости, в ряде стран (например, в Италии и Корее) она существенно ниже. В ЕС в среднем доля страховых взносов в финансировании пенсионного обеспечения составляет 65,5% (превышая в отдельных странах 85%). Доля бюджетных средств в финансировании пенсионного обеспечения составляет примерно 25%. А на страховые взносы самостоятельно занятых работников в общем объёме финансирования пенсий приходится 4,2% [*Pension adequacy report...*, 2021. P. 129]. Вопрос включения самозанятых в страховые схемы особенно важен для среднеразвитых и развивающихся государств. Если в Германии и Франции доля самозанятых среди работающего населения составляет 10–12%, то в КНР — около 20, а в Бразилии — более 30% [*Ensuring better social protection...*, 2022. P. 5].

Особое внимание в последнее время привлекают новые формы платформенной занятости, которые часто оказываются в теневой области между зависимой и независимой занятостью и выпадают из зоны видимости для систем обязательного социального страхования [*Behrendt, Nguyen, Rani*, 2019. P. 17–41]. Варианты решения во многом зависят от принятых в странах подходов к определению юридического статуса работников платформ и действующих норм в отношении социальных гарантий для самозанятых. В отдельных случаях основная их часть или отдельные категории (зависимые самозанятые)<sup>5</sup> рассматриваются как наёмные работники, в пользу которых работодатель (платформа) должен вносить часть обязательных страховых взносов и включать данных работников в профессиональные планы. Но в большинстве стран растущий сегмент занятости через платформы учитывается как трудная для охвата страхованием категория самостоятельных исполнителей. Во Франции, например, таксисты, работающие через платформы, могут выбирать страховаться как самозанятые или как микропредприниматели, в последнем случае — с уплатой ежемесячного фиксированного взноса с получаемой выручки.

Согласно обследованию МОТ и Международной Ассоциации социального страхования, среди работающих с использованием сетевых (online) платформ в развитых странах в схемы пенсионного страхования включено 35%, в развивающихся — 23% исполнителей, общие данные для платформ доставщиков и такси (in situ) составляют 17–18% [*Providing adequate...*, 2022. P. 5]. Для расширения участия в социальном страховании новых категорий самозанятых предлагается использовать новые гибкие схемы финансирования взносов

<sup>5</sup> Зависящих от одного клиента (нет финансовой независимости, ограничен контроль над рабочими условиями, включая трудовой график).

с участием платформ и государства, развивать различные формы совместного несения социальных рисков, например, с использованием обществ взаимного страхования, или включать, как это делается в ряде латиноамериканских стран, единые страховые взносы и налоги в стоимость услуг для формирования источников средств для финансирования нестраховых пенсий.

## Заключение

Современные цели реформирования действующих пенсионных систем, направленные на повышение их долгосрочной финансовой устойчивости и увеличения продолжительности трудовой жизни застрахованных, в основном мало сочетаются с задачами защиты растущей доли пожилых от рисков бедности и с широким использованием механизмов перераспределения ресурсов между социально-экономическими группами. В традиционных солидарных системах, которые обеспечивают большой объём перераспределения, достаточно успешно решаются задачи вертикального перераспределения собранных пенсионных средств в пользу менее финансово обеспеченных, но при этом снижается заинтересованность участия в страховании других групп страхователей (плательщиков взносов), ограничивается горизонтальное перераспределение доходов в течение жизненного цикла.

Пенсионные схемы, основанные главным образом на актуарной справедливости, в том числе разного рода индивидуальные накопительные счета, увеличивают риски недостаточного уровня накоплений из-за невысоких доходов и несоблюдения графика платежей для значительного числа участников, воспроизводят и усиливают неравенство, формируемое на рынке труда, но существенно дешевле обходятся государству, чем солидарные схемы. Вне системы обязательного страхования и, соответственно, финансирования национальных пенсионных систем оказываются большие группы ненаёмных работников. Одним из вариантов привлечения самозанятых и растущего сегмента платформенной занятости может быть мягкое регулирование и расширение возможностей их добровольного подключения к общим страховым программам. Но значительно больший эффект в плане расширения охвата страхованием дают обязательные схемы с пониженными или небольшими едиными ставками. Эти схемы можно рассматривать как часть широкой перераспределительной политики, предполагающей частичную компенсацию выпадающих доходов системы за счёт общих или специальных налогов. Давая возможность лицам с нестандартной занятостью самостоятельно решать вопросы своего материального обеспечения в старости или вносить минимальные взносы, необходимо учитывать и финансовую цену данной политики для государства — объём государственного субсидирования выпадающих взносов или расходы на социальное обеспечение растущего числа пожилых, не участвовавших в пенсионном страховании.

## ЛИТЕРАТУРА/REFERENCES

- Abatenarco A., Lagomarsino E., Russolillo M. (2023). Gender pension gap in the EU countries: a between-group inequality approach // *Risks*. 11/63. Basel: MDP.
- Arenas de Mesa A. (2019). *Los sistemas de pensiones en la encrucijada. Desafios para la sostenibilidad en America Latina*. — Santiago: CEPAL.
- Behrendt C., Nguyen Q.A., Rani U. (2019). Social protection systems and the future of work: ensuring social security for digital platform workers // *International Social Security Review*. No. 72 (3). Pp. 17–41.
- Borsch-Supan A., Coile C. (2018). Social Security Programs and Retirement around the World: Reforms and Retirement Incentives - Introduction and Summary // *NBER Working paper*. No. 2528. Cambridge. <https://www.nber.org/papers/w25280.pdf> (access date: 27.11.2023).

- CEPAL. (2019). *Primer informe regional sobre la implementacion del Consejo de Montevideo sobre Poblacion u Desarrollo*. — Santiago.
- Coile C., Milligan K.S., Wise D.A. (2018). *Social Security Programs and Retirement around the World: Working Longer — Introduction and Summary // NBER Working paper No. 24584*. Cambridge. <https://www.nber.org/papers/w24584.pdf> (access date: 27.11.2023).
- Ensuring better social protection for self-employed workers*. (2022). — Geneva: ILO.
- Extending social security to self-employed workers. Lessons from international experience*. (2021). — Geneva: ILO.
- Figlioni L., Lissovolik B., Galdamez M. (2018). *Growing pains: Is Latin America prepared for population aging? // IMF No. 18/05*.
- Fouejien A., Kangur A., Martinez S.-R., Soto M. (2021) *Pension reforms in Europa. How far have we come and gone? // IMF European and fiscal affairs department. 2021/016*. <http://www.imf.org/en/Publications/Departmental-Papers-Policy-Papers/Issues/2021/09/10/Pension-Reform-in-Europe-464651> (дата обращения 27.11.2023).
- Holzmann R., Palmer E., Palacios R., Sacchi S. (2020). *Progress and challenges of nonfinancial defined contribution pension schemes. Addressing marginalization, polarization, and labor market*. — Washington: World Bank. <http://doi.org/10.1596/978-1-4648-1453-2> (access date: 27.11.2023).
- LaSalle D., Cartoceti G. (2019). *Social security for the digital age. Addressing the new challenges and opportunities for social security systems*. — Geneva: ISSA.
- Lee M., Ginting E., Wang L., Wang M. (2019). *Maintaining social cohesion in the People's Republic of China in the new era // ADB East Asia Working paper. No. 22*. URL: <https://dx.doi.org/10.222617/WPS190598-2> (access date: 27.11.2023).
- Los sistemas de pensiones y salud en America Latina. Los desafios del envejecimiento, el cambio tecnologico y la informalidad. Resumen ejecutivo*. (2020). — Santiago: Banco de Desarrollo de America Latina.
- Mesa-Lago C. (2019). *Aging and pension reforms: a look at Latin America // ReVista / Harvard rev. of Latin America*. — Cambridge: MA. <https://revista.drclas.harvard.edu/aging-and-pension-reforms-a-look-at-latin-america> (access date: 27.11.2023).
- Nguyen Q.A., Cunha N. (2019). *Extending social protection to workers in informal employment in ASEAN*. — Geneva: ILO Regional office for ASIA and Pacific.
- Ortiz I., Duran-Valverde F., Urban S., Wodsak V., Yu Z. (2018). *Reversing Pension Privatization: Rebuilding Public Pension Systems in Eastern Europe and Latin America Countries (2000-2018) // Ess Working paper. No. 63*. [https://www.ilo.org/seccoc/information-resources/publications-and-tools/books-and-reports/WCMS\\_648574/lang-en/index.htm](https://www.ilo.org/seccoc/information-resources/publications-and-tools/books-and-reports/WCMS_648574/lang-en/index.htm) (access date: 27.11.2023).
- Pension adequacy report (2021) // Current and future income adequacy in old age in the EU*. Joint report prepared by the Social Protection Committee (SPC) and the European Commission. Vol. 1. <http://dx.doi.org/10.2767/013455k> (access date: 27.11.2023).
- Pension at a glance 2021. OECD and G20 indicators*. (2021). — Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/ca401ebd-en> (access date: 27.11.2023).
- Pension at a glance 2019. OECD and G20 indicators*. (2019). — Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/b6d3dcfc-en>
- Pension at a glance. Asia/Pacific*. (2018). Paris: OECD Publishing. [https://dx.doi.org/10.1787/pension\\_asia\\_2018\\_en](https://dx.doi.org/10.1787/pension_asia_2018_en) (дата обращения 27.11.2023).
- Pension markets in focus*. (2019). [www.oecd.org/daf/fin/private-pensions/pensionmarketsinfocus.htm](http://www.oecd.org/daf/fin/private-pensions/pensionmarketsinfocus.htm) (дата обращения 27.11.2023).
- Providing adequate and sustainable social protection for workers in the gig and platform economy*. (2022). — Geneva: ILO, ISSO, OECD.
- Queisser M., Whitehouse E. (2006). *Neutral or fare? Actuarial concepts and pension system design // Social, employment and migration working paper. No. 40*.
- Schumacher G., Vis B., van Kersbergen K. (2021). *Political parties' welfare image, electoral punishment and welfare state retrenchment // Comparative European Politics. No. 11(1)*. <https://doi.org/10.1057/cep.2012.5> (access date: 27.11.2023).
- Schwarz A.M., Ariaz O.S., Rudolph P., Koettl J., Immervoll H. (2014). *The inverting pyramid. Pension systems facing demographic challenges in Europa and Central Asia // Europa and Central Asia Reports. 8468. Vol. 2* — Washington, DC: World Bank.
- Spasova S. (2017). *Access to Social Protection for People Working on Non-Standard Contracts and as Self-Employed in Europe. A study of national policies*. — Brussels: European Social Policy Network (ESPN), European Commission. <http://dx.doi.org/10.2767/700791> (access date: 27.11.2023).
- Study on intergenerational fairness. Final report*. (2021) / Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion. — Luxembourg: Publication Office of the European Union.
- Trends, Challenges and Solutions 2022. Global*. (2022). — Geneva: ISSA.
- World Employment and Social Outlook. Trends 2023*. (2023). — Geneva: ILO. <https://doi.org/10.54394/SNCP1637> (access date: 27.11.2023).
- World Social Protection Report 2020-2022. Social Protection at a Crossroads — in Pursuit of a Better Future*. (2021). — Geneva: ILO.

**Шестакова Елена Евгеньевна**

*eeshestakowa@gmail.com*

**Elena Shestakova**

*PhD (economics), Leading Researcher of Institute of economics of Russia Academy of Sciences (Moscow)*

*eeshestakowa@gmail.com*

#### **MODERN DIRECTIONS FOR REFORMING THE PENSION SYSTEMS**

**Abstract.** With all the variety of existing pension models in the world, most of them belong to the group of solidarity system and involve a significant amount of redistribution of resources. Accumulative systems mainly complement, rather than replace distributive pension systems, especially when forming so-called multi-level models. The article analyzes some controversial issues of modern parametric pension reforms, the ratio of insurance and non-insurance elements of systems, the impact of the introduction of individual conditional saving accounts, rules for the use of pension loans, mechanisms for blocking early retirement. Particular attention is paid to the analysis of including workers with non-standard forms of employment in the pension insurance system and it is concluded that by enabling certain categories of non-standard workers to independently solve issues of their material security in old age, it is necessary to take into account the financial cost of this policy for the state.

**Keywords:** *pension models, pension loans, non- standard forms of employment, insurance premiums.*

**JEL:** H55, J23, J26.