



Специальная серия публикаций по мерам налогово-бюджетной политики в ответ на COVID-19

Настоящая статья является частью серии публикаций, подготовленных Департаментом по налогово-бюджетным вопросам, для помощи странам-членам в преодолении чрезвычайной ситуации, связанной с COVID-19. Мнения, выраженные в настоящей статье, принадлежат персоналу МВФ и не обязательно отражают точку зрения МВФ, Исполнительного совета или руководства МВФ.

20 июля 2020 года

Пенсионные системы в условиях кризиса COVID-19: воздействие и соображения при разработке политики

Шабба Фехер и Игнатиус де Бидегаин¹

Экономический спад, вызванный пандемией коронавируса, влечет за собой ослабление спроса на рабочую силу, а это, вопреки усилиям государств по сохранению рабочих мест, приводит не только к снижению уровня занятости, но и к сокращению активности. В частности, работники более старшего возраста, более уязвимые к коронавирусу, имеющие довольно значительные пенсионные права и зачастую менее склонные возвращаться на работу, могут прекратить трудовую деятельность и выйти на пенсию. Помимо потенциального прироста числа получателей пенсий, государства вводят налоговые послабления, что ведет к снижению поступлений взносов в пенсионную систему. Такие тенденции сказываются как на устойчивости, так и на достаточности государственных расходов на пенсии, а это может привести к повышению общей нагрузки на бюджет в условиях кризиса. Накопительные пенсионные системы страдают из-за кризиса, поскольку в условиях падения доходности стоимость активов снижается, а низкая доходность государственных долговых инструментов увеличивает приведенную стоимость их обязательств. Это может порождать явные бюджетные риски в случае государственных гарантий, а также скрытые бюджетные риски, возникающие вследствие сокращения частных пенсий или роста финансовой нагрузки на работодателей-спонсоров пенсионных планов. В настоящем документе рассматривается влияние кризиса на пенсионные системы и на экономическую политику, при этом анализ ограничивается государственными пенсионными системами, которые преимущественно являются моделями с установленными выплатами и распределительными по характеру финансирования².

¹ Просьба направлять вопросы и комментарии, касающиеся этого документа, по адресу cdsupport-spending@imf.org.

² Частные пенсионные системы, как с установленными выплатами, так и с установленными взносами, рассматриваются только с точки зрения возможных бюджетных и социальных рисков, которые они могут породить.

I. ВЛИЯНИЕ КРИЗИСА НА ПЕНСИОННЫЕ СИСТЕМЫ

Текущий кризис воздействует на пенсионные системы через несколько каналов. Главными из них являются: (а) растущая вероятность прекращения трудовой деятельности работниками и обращения за пенсионными пособиями; (b) ситуация на рынке труда, в результате которой сокращение занятости и стагнация или снижение реальной заработной платы могут привести к сужению налогооблагаемой базы по подоходному налогу; (с) шоковое падение цен на активы, что может негативно сказаться на балансах накопительных пенсионных систем; и (d) возможности государства и частных предприятий, гарантирующих пенсионные обязательства, поддерживать платежеспособность пенсионных систем с установленными выплатами в случае неблагоприятной ситуации. В настоящем документе рассматриваются вопросы, на которые государство способно оказать прямое влияние в рамках проводимой им пенсионной политики³.

Пенсионные системы различаются по степени допустимости таких рисков и их распределения между учредителями и участниками пенсионных систем. Тяжесть финансовых последствий и их влияние на благополучие учредителей и участников пенсионных систем зависит от того, каким было финансовое положение системы до кризиса, и от его базовых характеристик, таких как соотношение активов и обязательств (в том числе возможное расхождение между ними, что приведет к дефициту финансирования); возможности привлечения дополнительных ресурсов; и распределение рисков между учредителями и участниками. Так, (i) пенсионные модели с установленными выплатами, в которых обязательства менее тесно связаны с активами и доходами, более уязвимы, чем модели с установленными взносами, в которых обязательства по определению равны стоимости активов; (ii) в отличие от государственных систем, частным пенсионным фондам, как правило, сложнее привлечь средства или получить доступ к дополнительным ресурсам; (iii) в пенсионных моделях с установленными выплатами риск снижения поступлений (за счет взносов или обналичивания инвестированных резервов) по отношению к обязательствам несут учредители (то есть работодатели, компании, оказывающие финансовые услуги, или, как в случае с государственными пенсионными фондами, государство). В отличие от них, в системах с установленными взносами риск нехватки средств на счетах будущих пенсионеров несут сами участники пенсионных фондов. Эти характеристики определяют, каким окажется влияние кризиса на пенсионные системы, и виды возможных ответных мер государственной политики.

Экономические кризисы могут подтолкнуть работников к досрочному выходу на пенсию и к обращению за пособиями по нетрудоспособности. В большинстве пенсионных систем, финансируемых за счет взносов, участники имеют возможность выходить на пенсию до достижения нормативно установленного пенсионного возраста при соблюдении некоторых условий. Для получения пенсии до достижения установленного пенсионного возраста существуют два способа: досрочный выход на пенсию или получение долговременного или постоянного пособия по нетрудоспособности.

- **Досрочный выход на пенсию.** Условием получения финансируемой за счет взносов пенсии по старости является достижение установленного пенсионного возраста и накопление достаточного стажа (послужного списка). Однако в большинстве пенсионных систем, финансируемых за счет взносов, досрочный выход на пенсию допускается для представителей определенных профессий при условии накопления длительного стажа или по выбору участников (как правило, это досрочный

³ Вопросы, связанные с влиянием кризиса на рынок труда, администрирование налоговых доходов, финансовые рынки, а также с другими последствиями кризиса, рассматриваются в других публикациях МВФ, размещенных на сайте [Центра знаний МВФ о COVID-19](#).

выход на пенсию). Согласно требованиям передовой практики, при досрочном выходе на пенсию размер пенсионных пособий должен снижаться, чтобы обеспечить баланс между приведенной стоимостью ожидаемых пенсионных пособий и совокупным объемом уплаченных взносов. В нормативных документах, регламентирующих предоставление социальных пособий и отражающих актуарный нейтралитет⁴ корректировок, как правило, содержится требование о том, чтобы при досрочном выходе на пенсию из размера пособия вычиталось от 0,3 до 0,6 процента в месяц; это означает, что размер пособия в среднем снижается на 3,6–7,2 процента за каждый год досрочного выхода на пенсию⁵. Снижение размера пенсии может повлечь за собой повышение уровня бедности среди населения пожилого возраста и потребовать увеличения социальных трансфертов, поскольку в условиях продолжительного кризиса потеря работы, прежде всего, грозит менее квалифицированным работникам с более низкой зарплатой.

Как показывает прошлый опыт, влияние кризисных явлений в экономике на схемы выхода на пенсию обусловлено двумя факторами: с одной стороны, в условиях сокращения пенсионных доходов работники предпочитают сохранять занятость как можно дольше. С другой стороны, у работников с более слабыми перспективами трудоустройства, имеющих возможность досрочно выйти на пенсию, возникнет стимул завершить трудовую деятельность, вместо того чтобы оказаться безработными. Совокупное влияние этих факторов зависит от структуры пенсионной системы, доступности досрочных пенсий и наличия трансфертов, помогающих работникам пережить кризис. Соображения, которыми руководствуются работники при выходе на пенсию — будь то размер пенсионных доходов или занятость — зависят от эффективности государственных усилий по сохранению спроса на рабочую силу со стороны работодателей, относительной важности пенсионных сбережений в структуре ожидаемых доходов в старости, норм регулирования, определяющих стоимость пенсионных сбережений (т.е. насколько волатильность цен на активы влияет на величину средств на индивидуальных пенсионных счетах), а также от наличия и щедрости социальных трансфертов, которые могут побудить работников сохранять экономическую активность даже в периоды роста безработицы.

- **Пенсии по нетрудоспособности.** В отличие от досрочных пенсий, для выплаты пенсий по нетрудоспособности трудно определить четкие и легко проверяемые критерии, а это означает, что возрастает степень субъективизма как при оценке собственного состояния здоровья заявителя и решения обратиться за пособием, так и в ходе административных процедур проверки соответствия критериям для получения пособия. Как показывают долговременные наблюдения, обращения за пособиями по нетрудоспособности носят контрциклический характер⁶, то есть во время экономического кризиса и роста безработицы⁷ их число возрастает. Это говорит о том, что работники могут использовать состояние нетрудоспособности — и выплачиваемые в связи с ним пособия — как возможность досрочно выйти на пенсию и избежать безработицы. Такой подход является

⁴ Актуарный нейтралитет – это маргинальное понятие (в отличие от актуарной справедливости), в соответствии с которым приведенная стоимость накопленных пенсионных пособий за один дополнительный год занятости должна равняться аналогичной величине за предыдущий год, т.е. размер пенсии увеличивается на величину заработанных за год прав или сокращается на величину прав, утраченных за один год, в течение которого не уплачивались взносы.

⁵ Стандартное описание действующих в разных странах пенсионных правил, в том числе вычет за досрочный выход на пенсию, описаны в регулярно обновляемой публикации Администрации США по социальному обеспечению ([Social Security Programs Throughout the World](#)).

⁶ См. Maestas, Mullen, and Strand, 2015, and Benitez-Silva, Disney, and Jimenez-Martin, 2009.

⁷ До 1980 года такая контрциклическая зависимость была характерна и для досрочного выхода на пенсию, после чего из-за роста нагрузки на бюджет государственные органы были вынуждены ужесточить правила досрочного выхода на пенсию. Между тем реформирование правил в отношении пенсий по нетрудоспособности – более трудная задача в силу большего субъективизма при принятии решений о соответствии критериям ее предоставления.

неблагоприятным с макроэкономической и налогово-бюджетной точки зрения, поскольку (i) в результате работники навсегда уходят с рынка труда, а стимулы к поиску новой работы, учитывающей состояние здоровья, у них снижаются; (ii) временные расходы бюджета (пособия по безработице, возможности для переобучения и другие инструменты активной политики на рынке труда) заменяются на постоянные пособия, что увеличивает приведенную стоимость трансфертов в расчете на получателя; (iii) ведет к необратимому снижению налогооблагаемой базы по уплате подоходного налога и социальных взносов; и (iv) приводит к сокращению производства. Учитывая, что продолжительное отсутствие на рынке труда снижает вероятность повторной занятости, это может также пагубно сказаться на доходах работников, поскольку они лишаются прироста пенсии в случае будущего роста реальной зарплаты. Во время кризисов пересмотр государствами критериев предоставления пособий или условий их применения может привести к усилению подобных ответных поведенческих реакций работников и усугубить экономические последствия таких решений.

Несмотря на то что влияние таких тенденций на базовые пенсионные расходы может быть незначительным, первоначальное шоковое воздействие на расходы сохраняется в течение долгих лет, что еще больше усугубляет краткосрочное давление на бюджет в условиях кризиса. «Бум», связанный с досрочным выходом на пенсию, впоследствии компенсируется за счет снижения притока новых получателей; если не произойдет необратимого снижения фактического пенсионного возраста, то такое влияние исчезнет через 4–8 лет, учитывая, что для досрочного выхода на пенсию обычно устанавливается верхний возрастной предел. Что касается пенсий по нетрудоспособности, то динамика предельного притока получателей выглядит иначе: дополнительный приток не компенсируется за счет снижения притока в последующие годы, а влияние этого явления может сохраняться намного дольше — возможно, в течение десятилетий, в зависимости от распределения предельных получателей пособий по возрасту. В целом, если прирост получателей таких пособий будет сопровождаться необратимым смягчением критериев для их получения, то пенсионные расходы будут неизменно расти в долгосрочной перспективе. Риск усиливается в силу политэкономических соображений: оценка степени успешности экономической политики определяется уровнем или ростом безработицы, а это имеет более негативные последствия для государства, чем снижение доли занятых в экономике (которое редко замечает электорат) или ухудшение финансового положения и показателей демографической нагрузки систем социального страхования.

Кризис также затрагивает финансовое положение пенсионных моделей с установленными выплатами — независимо от того, являются они накопительными или распределительными по способу финансирования, и частными или государственными. Что касается пенсионных систем с установленными выплатами, финансируемых за счет уплаты взносов, то, кризис, в первую очередь, проявляется в виде снижения поступлений взносов из-за сокращения налогооблагаемой базы по налогам на доходы физических лиц⁸. В результате ухудшается баланс фонда социального страхования и снижается коэффициент финансирования⁹ как в государственных, так и в частных моделях с установленными выплатами. Снижение заработной платы и повышение безработицы оказывают

⁸ Пенсионные системы с установленными выплатами, не финансируемые за счет взносов, такие как пенсии государственных гражданских служащих, во многих странах с низким уровнем доходов, или базовые пенсии, не финансируемые за счет взносов, защищены от прямого воздействия сокращения налогооблагаемой базы по подоходному налогу. В то же время, во время кризисов государственным органам может быть труднее выделять субсидии для выполнения пенсионных обязательств, накопленных в рамках таких схем.

⁹ Что касается распределительных пенсионных систем с установленными выплатами, то ухудшение «коэффициента финансирования» означает рост нефинансируемых «вмененных» пенсионных обязательств.

влияние и на обязательства пенсионной системы, что приводит к снижению будущих пособий, однако такое снижение более равномерно распределено во времени и зависит от сочетания таких факторов, как распределение получателей пенсии по возрасту, продолжительность уплаты взносов и формула расчета пенсии. Таким образом, несмотря на то что воздействие на доходы проявляется моментально, эффект компенсации в виде снижения расходов возникнет в будущем, а его масштаб, скорее всего, будет меньше с точки зрения приведенной стоимости с учетом различных нелинейных факторов, присущих пенсионным моделям с установленными выплатами¹⁰.

Шоковое падение цен на активы приводит к снижению стоимости пенсионных резервов в накопительных пенсионных системах с установленными выплатами, что негативно сказывается на коэффициентах консолидирования.

В идеале коэффициенты консолидирования — соотношение активов и обязательств пенсионной системы с установленными выплатами в течение определенного срока — должны колебаться примерно на уровне 100 процентов, при этом не допускается снижение показателей до уровня ниже полной консолидации¹¹. Если коэффициенты консолидации будут сохраняться на уровне ниже 100 процентов, то в соответствии с фидуциарными обязательствами регулирующих органов и учредителей системы необходимо будет в разумные сроки разработать план их восстановления¹². Если стоимость активов не восстановится, то коэффициенты можно будет повысить путем согласованного снижения обязательств или повышения резервов пенсионных систем за счет средств учредителей. На накопительные пенсионные системы также негативно влияет текущая ситуация, обусловленная низкой доходностью государственных облигаций, что неблагоприятно сказывается на ставках дисконтирования, применяемых к будущим обязательствам по выплатам. Если финансовый разрыв будет увеличиваться по сравнению с нормативным уровнем, то работодателям-учредителям пенсионных систем может потребоваться перечислить дополнительные средства в пенсионный фонд, а это, в свою очередь, может негативно сказаться на их собственном финансовом положении и жизнеспособности. Если учредителем является само государство — как это происходит в накопительных пенсионных фондах для государственных служащих — то текущий финансовый разрыв или будущий дефицит пенсионного фонда повлечет за собой сокращение других расходов или увеличение дефицита государственного бюджета, что потребует повышения налогов или наращивания государственного долга¹³.

Помимо снижения коэффициентов консолидирования, для многих накопительных пенсионных фондов с установленными выплатами как в государственном, так и в частном секторе, характерны отрицательные операционные потоки денежных средств, т.е. поступления от взносов

¹⁰ Нелинейные факторы, связанные со стажем и зарплатой, учитываемые в формуле расчета пенсионных пособий, являются важной стандартной характеристикой пенсионных государственных систем с установленными выплатами. Это позволяет перераспределять средства как между участниками пенсионной системы, так и между налогоплательщиками внутри системы и за ее пределами. В силу таких нелинейных факторов работники с меньшим стажем и/или более коротким послужным списком уплаты взносов нередко получают большую пенсию. Поэтому поскольку пенсии не снижаются пропорционально снижению доходов от взносов, финансовое положение пенсионной системы может ухудшиться в долгосрочной перспективе.

¹¹ Уровни или коэффициенты финансирования актуальны только в отношении систем с установленными выплатами. Полноценные системы с установленными взносами (которые действуют без гарантий доходности инвестиций и не предполагают возникновения каких-либо рисков (например, дожития), помимо рисков изменения цен на активы, по определению являются полностью финансируемыми, поскольку стоимость их обязательств ограничена текущей стоимостью активов как в совокупном, так и в индивидуальном плане.

¹² В США за I квартал 2020 года коэффициент финансирования 100 крупнейших пенсионных систем с установленными выплатами снизился с уже низкого уровня в 75 процентов до 66 процентов, при этом совокупный разрыв финансирования (разница между стоимостью активов и приведенной стоимостью соответствующих обязательств) этих систем за тот же период повысился почти на 500 млрд долларов США до 1,8 трлн долларов США (Индекс пенсионного финансирования Миллимана).

¹³ Эта проблема становится особенно острой не только для недостаточно проработанных пенсионных систем для государственных гражданских служащих в Африке, но и в США, где пенсионные фонды для государственных служащих, находящиеся в ведении штатов, столкнулись со значительным и возможно необратимым сокращением уровня финансирования.

и доходность портфеля ниже выплачиваемых денежных сумм. Так, например, в пенсионных фондах штатов в США отношение операционного потока денежных средств к активам снизилось со среднего уровня в минус 1,9 процента в 2000 году до минус 3,2 процента в 2017 году, при этом в пяти штатах средний уровень потока денежных средств составляет минус 5 процентов¹⁴. Для ликвидации разрывов финансирования — которые влияют на потоки денежных средств — в конечном счете потребуется вмешательство учредителей пенсионных фондов либо сокращение будущих пенсионных выплат, либо пополнение ресурсной базы пенсионных фондов (возможно, в виде рекапитализации за счет средств самих учредителей), тогда как обналичивание активов в условиях низких цен на рынке приведет к еще большему сокращению чистой стоимости государственных активов и впоследствии потребует значительных корректирующих мер.

Снижение цен на активы также негативно сказывается на пенсионных моделях с установленными взносами, однако в этом случае риски снижения стоимости активов несут сами участники систем.

Поскольку в пенсионных моделях с установленными взносами стоимость обязательств равна стоимости активов, риска превышения обязательств над активами нет (хотя для обеспечения соответствия между сроками погашения активов и, соответственно, ликвидности большое значение имеет эффективное управление активами и обязательствами). В то же время снижение стоимости активов влечет за собой уменьшение пенсионных выплат для выходящих на пенсию работников или обналичивание остатков на их пенсионных счетах во время экономического спада. Это, в свою очередь, может привести к росту бедности среди населения старшего возраста и к увеличению расходов на социальное обеспечение в последующие годы — особенно в странах, где доминируют пенсионные системы с установленными взносами. Характерной особенностью моделей с установленными взносами является то, что с сугубо технической точки зрения, обналичить сбережения и досрочно изъять их из системы намного легче, чем из пенсионных фондов с установленными выплатами. Государственным органам следует осторожно подходить к рассмотрению вариантов дополнения или замены финансируемых из бюджета социальных трансфертов на меры экономической политики, позволяющие досрочно изымать средства из пенсионных систем с установленными взносами.

Дополнительные бюджетные риски могут возникать в связи с государственными гарантиями в поддержку пенсионных выплат частными пенсионными фондами (с установленными выплатами) или доходности инвестиций (в моделях с установленными взносами). Если ликвидность учредителя пенсионного фонда в конечном счете гарантируется государством, то после истощения гарантийных резервов фонда потребуется вмешательство государства. Примерами таких гарантийных схем могут служить Корпорация по предоставлению пенсионных пособий (PBGC) в США и Фонд защиты пенсий (PPF) в Соединенном Королевстве. Следует отметить, что помимо таких явных гарантий, риски могут представлять и небанковские финансовые организации, которые могут рассматриваться как системно значимые организации, банкротство которых недопустимо.

II. ВЛИЯНИЕ ОТВЕТНЫХ МЕР ПЕНСИОННОЙ ПОЛИТИКИ

Во многих странах в результате антикризисных мер экономической политики, включающих отсрочку по уплате или временное снижение взносов в фонды социального страхования, снизились текущие поступления от взносов. Отсрочки предоставляются на срок от 3 до 6 месяцев и,

¹⁴ Все цифры в этом абзаце взяты из Индекс пенсионного финансирования Миллимана.

как правило, рассчитаны на отдельные подкатегории предприятий, такие как МСП или предприятия в пострадавших отраслях (например, туризм). По состоянию на конец апреля, более 50 стран ввели отсрочки по уплате взносов в фонды социального страхования¹⁵. В отдельных случаях временные отсрочки по уплате взносов предоставляются при условии сохранения оплачиваемых рабочих мест, хотя и в условиях сокращенного рабочего графика и зарплат (как, например, в Испании).

Поступления от взносов также снизились в результате временного сокращения ставок взносов или базовой пенсионной ставки (Китай, Норвегия, Швеция, Малайзия, Финляндия и Россия). Такие меры введены для снижения прямых трудовых издержек работодателей, что дает возможность предотвратить банкротство предприятий и оплачивать труд работников. Важно отметить, что если снижение ставок отчислений не будет сопровождаться нейтральным с точки зрения актуарной оценки снижением темпов накопления пенсий, то это может привести к росту необеспеченных обязательств в пенсионных моделях с установленными выплатами. В будущем такие обязательства могут привести к росту дефицита в пенсионных системах, для сокращения которого могут потребоваться субсидии.

Несмотря на то что вышеописанные меры носят временный характер, их введение и возможное продление (в зависимости от темпов восстановления после кризиса) затрагивают важные вопросы, которые необходимо решить в рамках тщательной проработки нормативных актов. Важно, чтобы нормативные акты ясно описывали, как будут меняться антикризисные действия по мере восстановления экономик после кризиса во избежание долговременных бюджетных издержек и нежелательных стимулов.

Что касается отсроченных обязательств по уплате взносов, то необходимо регулировать следующие аспекты: (а) срок, в течение которого предприятия смогут погасить задолженность по уплате взносов; (б) распространяется ли отсрочка на взносы как работодателей, так и работников; и (с) могут ли предприятия объявлять о банкротстве, не погасив свою задолженность по уплате взносов; приоритетность выплат в социальные фонды по отношению к выплатам другим кредиторам и ответственность за невыплаченные взносы после ликвидации компании. Кроме того, важно обеспечить функционирование надежных реестров задолженности по уплате взносов и отделять виды просроченной задолженности, которые допустимы в рамках чрезвычайных решений, связанных с COVID-19, от тех, которые возникли до кризиса или могут начать накапливаться по истечении срока действия временных послаблений. При установлении срока, в течение которого предприятиям разрешено погасить задолженность по обязательствам, необходимо учитывать их финансовые возможности, не подвергая угрозе их коммерческую жизнеспособность и избегая при этом усиления неоправданной нагрузки на пенсионную систему. Так, например, установление срока в 12 месяцев для погашения задолженности по неуплате взносов в течение квартала, представляется разумным шагом. Кроме того, чрезвычайно важно, чтобы разработчики политики заранее определили показатель, который будет служить сигналом для возобновления регулярного графика уплаты налогов.

Не менее важным является разъяснение того, как накапливаются пенсионные права (в том числе стаж, учитываемый при определении прав) в течение периода отсрочки — как в случаях уплаты взносов после истечения срока действия отсрочки, так и в случаях, когда задолженность по уплате взносов сохраняется после завершения послаблений. Для этого необходимо определить, может ли зарплата, с которой не уплачивается взнос, учитываться при определении размера пенсии, и если да, то каким

¹⁵ Например, в Египте, Индии, Турции, Косово, Аргентине, Тунисе и Украине. Перечень всех стран и мер указан в [Приложении 1](#) онлайн к «Бюджетному вестнику» за апрель 2020 года и регулярно обновляемой онлайн версии, а также на [интернет-странице МОТ](#), посвященной антикризисным мерам области социального обеспечения.

образом. Решения государственных органов, предоставляющих отсрочку по уплате взносов, не должны приводить к снижению размера пенсий или переносу срока выхода на пенсию. Возможно, потребуется особое распоряжение для учета стажа и уплаченных взносов с зарплаты в течение срока налоговых послаблений. Помимо этого, важно регулировать то, каким образом стимулируемая государством частичная занятость будет учитываться при расчете стажа и базы для расчета пенсии. Несмотря на то что каких-либо конкретных рекомендаций по этому вопросу сделать нельзя, важно информировать как работодателей, так и работников об особых правилах и процедурах.

Что касается расходов, то в некоторых странах в условиях кризиса были повышены пенсионные пособия¹⁶. В случае с социальными пенсиями, к которым не применяется регулярная индексация на основе установленных правил, то их повышение трудно отделить от внеочередного повышения пенсий, которое государство в любом случае могло бы утвердить. Если предыдущее повышение произошло более года назад, то подобная мера может лишь обеспечить сохранение реальной стоимости пенсий. В странах, где пенсии регулярно и должным образом индексируются на основе правил, дополнительное повышение пенсий будет труднее обосновать как с точки зрения поддержки благосостояния граждан — учитывая, что основную нагрузку по преодолению экономических последствий кризиса несет население трудоспособного возраста, — так и с точки зрения последствий в виде будущих издержек. Вот почему так важно тщательно и рационально обосновывать повышение пенсий, избегая принятия решений на основе конъюнктурных политических соображений.

В качестве общей рекомендации следует избегать внеочередных повышений пенсий, соблюдая при этом правила их регулярной индексации. Поскольку граждане старшего возраста в большей степени подвержены риску инфицирования COVID-19, их стоимость жизни может превысить индекс потребительской инфляции — который обычно служит минимальным ориентиром для регулярной индексации пенсии — особенно в случае повышения расходов на частную медицинскую помощь в условиях эпидемии. Но даже в таких случаях вместо того чтобы повышать пособия всем гражданам старшего возраста, рекомендуется ограничивать предоставление временных и адресных дополнительных трансфертов только инфицированным вирусом гражданам, например, в виде субсидий на медицинские расходы или бесплатного лечения.

III. СТРАТЕГИЧЕСКИЕ СООБРАЖЕНИЯ

Государствам не следует использовать пенсионную систему для преодоления негативных последствий кризиса, а изменения в нормативные правила вносить лишь в крайних случаях. Пенсионные системы не предназначены для решения краткосрочных и среднесрочных экономических проблем, в том числе связанных с текущим кризисом, поскольку они медленно реагируют на макроэкономические и демографические изменения, но при этом формируют долгосрочные обязательства и ожидания. Поэтому ответные меры реагирования на краткосрочные шоки должны носить временный характер. Это позволит избежать непреднамеренного изменения направления развития пенсионной системы, при котором устойчивость, достаточность и эффективность системы не будут отражать цели разработчиков политики, ожидания общества или ограничения, с которыми столкнулась страна. Не менее важным является прямое решение возникающих экономических проблем

¹⁶ В ряде стран пенсионные пособия были повышены (среди них — Турция, Австралия, Косово, Колумбия и Индия), а в некоторых юрисдикциях были введены административные послабления, облегчающие процедуру обращения за пособиями, не требующие посещать отделения и позволяющие минимизировать очные контакты.

вместо опоры на пенсионную систему, а именно: решение проблем растущей безработицы с помощью мер на рынке труда и поддержки работодателей; роста бедности — путем предоставления продуманных социальных трансфертов, а проблем в сфере здравоохранения — с помощью улучшения доступа к медицинской помощи и повышения ее качества и финансовой доступности.

Не следует прибегать к досрочным пенсиям и пенсиям по нетрудоспособности для смягчения временной напряженности на рынке труда. Если действующие правила являются обоснованными, их следует применять надлежащим образом. Если они недостаточно продуманы, то следует по возможности избегать нежелательных последствий и реформировать такие правила в среднесрочной перспективе.

- **Досрочные пенсии.** При разработке положений о досрочном выходе на пенсию следует принимать во внимание соображения актуарного нейтралитета, с тем чтобы ограничить стимулы для досрочного прекращения гражданами трудовой деятельности и недопущения скрытого субсидирования тех, кто досрочно выходит на пенсию. Установление ограничений на продолжительность досрочной пенсии (в виде месяцев или общего сокращения) также поможет государственным органам ликвидировать разрыв между нормативно установленным и фактическим пенсионным возрастом, что позволит снизить коэффициент демографической нагрузки и повысить средний размер пенсии. По мере увеличения продолжительности жизни населения старшего возраста необходимо будет отражать такую динамику в виде регулярной и, желательно, автоматической индексации пенсий. Однако ожидать, что такие шаги положительно скажутся на состоянии рынка труда и бюджета, можно только при условии пересмотра критериев для досрочного выхода на пенсию.
- **Пенсии по нетрудоспособности.** По мере продолжения рецессии и роста безработицы нагрузка на администраторов пенсий по нетрудоспособности будет возрастать из-за необходимости проявлять более лояльный подход к оценке как новых обращений, так и к пересмотру того, насколько действующие получатели пенсий соответствуют условиям их получения. Государственным органам следует обеспечить порядок, при котором врачи и работники здравоохранения, оказывающие первичную медицинскую помощь, — на которых возложена важнейшая функция по определению разницы между краткосрочной (в связи с болезнью) и более продолжительной нетрудоспособностью, которая может привести к обращению за пособием по инвалидности, — применяли такие же строгие критерии оценки, что до кризиса. Кроме того, важно не поддаваться политически выгодным, но экономически несостоятельным предложениям заменить пособия по безработице на постоянные пенсии по нетрудоспособности тем работникам, которые могли бы успешно начать поиск новой работы после завершения рецессии.

Важно, чтобы проводимые в настоящее время пенсионные реформы, нацеленные на сдерживание пенсионных расходов, не были приостановлены или повернуты вспять, особенно учитывая, что давление на бюджет, скорее всего, усилится после кризиса. До настоящего времени большинство стран воздерживалось от изменения пенсионной политики в ответ на кризис. Даже если восстановление окажется более медленным, чем ожидается, чрезвычайно важно избегать значительных изменений пенсионной политики без тщательного анализа их бюджетных и социальных последствий. Не менее важно обеспечить полную реализацию начатых ранее или проводимых в настоящее время реформ (в частности, регулярную индексацию пенсий, повышение пенсионного возраста, удлинение сроков расчета пенсий, пересмотр ставок накопления и применения различных видов автоматических надбавок), поскольку обусловленная пандемией рецессия, скорее всего, приведет к ослаблению устойчивости государственных пенсионных систем, что сделает реформы еще более неотложными, чем до кризиса.

Предоставление досрочного доступа к пенсионным сбережениям в моделях с установленными взносами может обернуться снижением будущих пенсионных доходов, поэтому необходимо урегулировать этот вопрос таким образом, чтобы обеспечить достаточный уровень остатков на пенсионных счетах, что позволит государству достичь своих целей в области пенсионной политики даже при неблагоприятной ситуации. Если разрешить досрочное полное или частичное изъятие средств, то это может привести к снижению размера пенсий или к реализованным убыткам¹⁷, если накопления будут обналичиваться в условиях падения цен на активы¹⁸. При принятии решений о досрочном изъятии средств следует внимательно учитывать, насколько в результате этого снизится ожидаемая накопленная пенсия. В пенсионных системах со множеством компонентов, в которых есть один или несколько компонентов с установленными выплатами (в том числе базовая пенсия по старости, не зависящая от размера взносов), обеспечивающих достаточный размер пенсий, досрочное изъятие средств может быть более допустимым. В тех странах, где пенсионные доходы в основном формируются за счет частных обязательных моделей с установленными взносами, последствия досрочного изъятия средств могут быть более серьезными, поэтому требуется подходить к ним с осторожностью. Следовательно, несмотря на то что досрочное частичное изъятие средств с пенсионных счетов в моделях с установленными взносами является допустимым, при разработке таких мер следует использовать консервативный подход, учитывая вероятные социальные и бюджетные последствия таких шагов.

БИБЛИОГРАФИЯ

- Benítez-Silva, Hugo, Richard Disney, and Sergi Jiménez-Martín, 2009, “[Disability, Capacity for Work and the Business Cycle: An International Perspective](#),” September 15, 2009 (Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development Publishing).
- Maestas, Nicole, Kathleen J. Mullen, and Alexander Strand, 2015, “Disability Insurance and the Great Recession,” Vol. 105, No. 5, pp. 177–82.
- Juan Yermo and Clara Severinson, July 1, 2020, “[The Impact of the Financial Crisis on Defined Benefit Plans and the Need for Counter-Cyclical Funding Regulations](#),” OECD Working Papers on Finance, Insurance and Private Pensions, No. 3 (Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development Publishing).
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), “[Retirement Savings in Time of COVID-19](#),” June 22, 2020 (Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development Publishing).

¹⁷ Изменения цен на активы непрерывно отражаются как на счетах пенсионной системы в целом, так индивидуальных счетах участников пенсионных систем. Однако, они «фиксируются» как неизменная потеря благосостояния только в случае обналичивания активов в период низких цен на активы.

¹⁸ Более комплексно вопросы стратегии и регулирования моделей с установленными взносами описаны в Yermo and Severinson, 2020.