

E. T. Gurvich

Economic Expert Group, Financial Research Institute, Moscow, Russia

Pension Policy and Population Ageing

Abstract. We are demonstrating that retirement age increase that started in Russia in 2019 was an inevitable implication of adverse demographic trends combined with the policy of keeping constant ratio of average pension to average wage, pursued by the government in 2010s. More general ‘Pension Trilemma’ is proposed which states that if number of pensioners per employee is rising there is no way to keep fixed pension benefit to wage ratio and retain pension system sustainability. Higher retirement age is acceptable as an increase in life expectancy (the major cause of population ageing) when it is accompanied with proportional growth of the ‘healthy life expectancy’ which is in a sense proxy for the age of incapacity for work. New indicators of ageing are defined as average numbers of years spent by members of a particular cohort in a working age and in retirement. We demonstrate that their ratio is rapidly shifting in Russia towards retirement period starting mid-2000s.

Keywords: *pension reform, retirement age, population ageing.*

JEL Classification: H55, J11, J26.

DOI: 10.31737/2221-2264-2019-42-2-10

В.А. Даниелян
ЦЭМИ РАН, МоскваВ.М. Полтерович
ЦЭМИ РАН, МоскваЖурнал НЭА,
№2 (42), 2019,
с. 186–194

Приключения пенсионной реформы в России: где ошибки?¹

Аннотация. Пенсионная реформа продолжается в течение многих лет, однако ее цели так и не достигнуты: попытка внедрения накопительной системы провалилась, Пенсионный фонд по-прежнему опирается на трансферт из государственного бюджета; повышение пенсионного возраста вызвало массовое недовольство населения. Сопоставляя общие рекомендации по проведению реформ (Полтерович, 2007, 2012а) с фактической политикой, мы обнаруживаем, что реформаторы повторяли стандартные ошибки. Они пытались копировать современные западные институты, не учитывая опыта развивающихся стран и не принимая во внимание имеющиеся ресурсные, культурные и институциональные ограничения. Они не стремились обеспечить компенсацию проигравшим; не учитывали естественной реакции граждан на реформы, снижающие их благосостояние; игнорировали ряд других издержек реформирования, в том числе уменьшения уровня участия в пенсионной системе за счет ухода работников в теневой сектор. Кроме того, цели реформы пенсионной системы формулировались не вполне корректно. Проведенный нами анализ показывает, что, продолжая пенсионные реформы, необходимо более последовательно учитывать требования постепенности и гибкости.

Ключевые слова: *пенсионная реформа, распределительная и накопительные системы, пенсионный возраст, издержки реформы, постепенность реформ, гибкость институтов.*

Классификация JEL: D02, E02, O43, H55.

DOI: 10.31737/2221-2264-2019-42-2-11

1. Введение

Рассмотрение институциональных изменений, которым подверглась российская

пенсионная система с 1990 г., показывает, что в основе пенсионных реформ, как, впрочем, и других преобразований, имевших целью пе-

¹ Статья подготовлена при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований (проект № 17-02-00524а).

реход к рынку, лежала методология шоковой терапии, предполагавшая наивное копирование западных институтов. В последнее десятилетие стиль реформирования стал более осторожным, однако преобразования по-прежнему осуществляются крайне неэффективно. После каждого этапа пенсионной реформы возникает необходимость многочисленных корректировок и возвратов, что приводит к масштабным потерям, к накоплению социальной напряженности и последующим ситуативным попыткам ее сгладить; расходы на тушение социального пожара ложатся дополнительным бременем на федеральный бюджет и пенсионный фонд.

Согласно работе (Полтерович, 2007) эффективность институциональной реформы можно существенно повысить путем разработки соответствующего проекта, содержащего ряд обязательных разделов. Ниже мы остановимся лишь на трех темах такого гипотетического проекта в контексте пенсионной реформы: формулировке целей, анализе аналогичных реформ в других странах, учете интегральных издержек реформ. Наш анализ подтверждает, что многих ошибок, допущенных в процессе преобразования российской пенсионной системы, можно было бы избежать, если бы была использована подходящая методология проектирования. Будет продемонстрирована особая важность постепенности проводимых реформ и гибкости внедряемых институтов. Учет этих требований позволит более эффективно продолжить пенсионную реформу.

2. Выбор целей реформы

В ориентированных на практику работах, посвященных пенсионным реформам, ее целью провозглашается ускорение роста при поддержании коэффициента замещения (отношения пенсии к заработной плате) на приемлемом уровне и сбалансированности бюджета ПФ (см., в частности, (World Bank, 1994; Гурвич, 2011; Иванова, Балаев, Гурвич, 2017).

На наш взгляд, такая постановка задачи противоречит и экономической теории, и здравому смыслу. Положительный эффект реформы для будущих поколений необходимо сопоставить с возможными негативными последствиями (вследствие сокращения свободного времени, ухудшения здоровья и т. п.) для ныне живущих граждан и их ближайших потомков². Рассматривая стандартную задачу максимизации суммы дисконтированных полезностей всех поколений, мы получаем возможность выбирать стратегию институциональных преобразований в более широком контексте, в том числе опираясь на инструменты, непосредственно не относящиеся к пенсионной системе. Например, если бы в 2016 г. НДФЛ для 10% наиболее богатых был выше в среднем на 5%, то полученная сумма составила бы 9,4% доходов ПФ. Дефицит ПФ в этом году равнялся 2,7% его доходов. Значит, подобный маневр позволил бы сохранять достигнутое значение коэффициента замещения в течение длительного времени без повышения пенсионного возраста и увеличения доли трансфертов из бюджета.

В работах сторонников пенсионной реформы фактически предполагается, что покрытие дефицита ПФ из бюджета приводит к снижению экономического роста, и, значит, следует стремиться к максимальной сбалансированности доходов и расходов ПФ. Однако ситуация выглядит совсем по-другому, если считать целью реформы увеличение интегральной общественной полезности и рассматривать пенсионную систему как один из инструментов ее достижения. В этом случае, выбирая наилучшее решение, необходимо принимать во внимание варианты совместной перенастройки параметров пенсионной системы и других инструментов, в том числе налогов.

Следует отметить еще одну возможность сокращения дефицита ПФ без проведения структурных реформ. В настоящее время действует регрессивная шкала ставки взносов

² В работе (Cremer, Pestieau, 2003, sec. 3.2, Appendix) использована утилитаристская функция общественного благосостояния.

в ПФ. Так, в 2018 г., с величины, превышающей 1,021 млн руб. в год (около 85 тыс. руб. в месяц), работодатель платил пенсионные взносы по тарифу в 10% (п. 1 ст. 426 НК РФ), что более чем в два раза меньше основного тарифа — 22%. Вполне вероятно, что повышение порогового значения и соответствующей (не основной) тарифной ставки способствовало бы сбалансированности, не оказав существенного негативного влияния на экономический рост (Соловьев, 2012).

3. Анализ аналогичных реформ в других странах

На протяжении 1990-х и в начале 2000-х годов более чем два десятка стран перешли от распределительной пенсионной системы к накопительной или смешанной; в большинстве случаев речь идет о Латинской Америке, Центральной и Восточной Европе (Ogenstein, 2008, Table 2.1). Спустя непродолжительное время во многих из этих стран снизился коэффициент покрытия в результате ухода значительной части работников в теневой сектор (Rofman, Olivery, 2012), и как следствие — упали доходы пенсионных фондов.

Статистические данные показывают, что значения коэффициентов покрытия различны для разных доходных групп, как правило, тем меньше, чем ниже доходы. Кроме того, оказалось, что при введении смешанной пенсионной системы в первую очередь снижаются коэффициенты покрытия для низкодоходных групп, в то время как доля работников с высокими доходами в легальной сфере может даже возрасти.

Для объяснения описанных эффектов нами была построена модель, включающая теневой сектор и учитывающая положительную связь между уровнем дохода индивида и относительной ценностью потребления будущих благ по сравнению с текущим потреблением (Даниелян, Полтерович, 2018). Модель качественно воспроизводит динамику коэффициентов покрытия для пяти доходных групп, наблюдавшуюся в Аргентине от начала реформы в 1994 г. до возврата к распределительной системе в 2008 г.

Кроме того, модель позволяет получить детальное объяснение наблюдавшейся динамики. Представители низкодоходных групп стремятся минимизировать время пребывания в легальном секторе, экономя средства для текущего потребления, поэтому накопительные счета для них не представляют интереса. Обеспеченные работники фактически являются донорами в распределительной пенсионной системе. Формирование накопительных счетов при достаточно высокой процентной ставке снижает для них стимулы уходить в теневой сектор. Однако в результате их перехода к индивидуальному накоплению уменьшается сумма поступлений в пенсионный фонд, приходящаяся на каждого работника, оставшегося в распределительной системе. Поэтому для поддержания прежнего уровня распределительных пенсий требуется увеличение трансфертов из бюджета. Если прирост трансфертов недостаточен, например для своевременной индексации, то реальный уровень пенсий снижается, что стимулирует работников с низкими доходами к уходу в теневой сектор.

Случай Аргентины был нами выбран для моделирования вследствие доступности детальных статистических данных и определенного сходства с ситуацией в России (высокие теневая активность и неравенство, несовершенство финансовой системы). Отметим, что доля теневой заработной платы в российском ВВП снизилась в 2004 г., фактически через год после перехода к смешанной пенсионной системе (возможно, за счет выхода из тени высокодоходных групп), но через два года она стала расти и восстановилась до уровня 2003 г. в 2012 г. (Капелюшников, 2014, табл. 1, с. 23).

Как показывают модельные эксперименты, снижение коэффициента покрытия может наблюдаться и в результате повышения пенсионного возраста (Даниелян, Полтерович, 2019). Видимо, это обстоятельство, а также сопротивление населения привели к тому, что правительства некоторых стран отказались от планов повышения пенсионного возраста или даже снизили его. Так, в Польше с 2013 г. началось постепенное наращивание пенсионного

возраста до 67, однако в 2016 г. был анонсирован возврат к прежним 60 годам для женщин и 65 годам для мужчин (IMF, 2016). В Чехии было принято решение повышать пенсионный возраст с 2011 г. ежегодно на 2 месяца без определенного целевого уровня; в 2017 г. повышать возраст прекратили, остановившись на уровне 65 лет (OECD, 2017). Известно также о планах правительства Италии снизить повышенный ранее пенсионный возраст (IMF, 2019).

В более развитых экономиках пенсионные реформы чаще приводили к положительным результатам. Так, согласно анализу, проведенному в работе (Selen et al., 2007), при переходе от распределительной к смешанной пенсионной системе в Швеции выиграло подавляющее большинство работников. Эффект достигался не только вследствие большей подготовленности экономики развитых стран к подобным преобразованиям (в частности, важную роль играла стабильность финансовой системы), но и благодаря более высокой культуре проектирования реформ, использованию градуалистских стратегий. Например, начальная ставка отчислений в накопительную систему составила в Швеции всего 2,5%, в то время как в России она с 2–4% в 2002 г. была повышена в 2008 г. до 6% без достаточных обоснований. В Чехии, как отмечалось ранее, повышение пенсионного возраста происходило гораздо медленнее, чем в нынешней России.

4. Издержки пенсионных реформ

Авторы, стремившиеся обосновать необходимость введения накопительных пенсионных счетов и увеличения пенсионного возраста, не обратили достаточного внимания на то, что эти реформы сопряжены с издержками, которые могут существенно снизить, если не сделать негативными последствия институциональных преобразований. Перечислим и коротко прокомментируем источники издержек, которые необходимо было бы принять во внимание.

1. *Сокращение свободного времени пожилых граждан.* Во многих теоретических конструкциях свободное время включается в индивиду-

альные функции полезности как благо, противопоставляемое тягости труда.

2. *Снижение уровня покрытия вследствие ухода работников в тень.* Этот эффект уже обсуждался выше. Еще одна, не упоминавшаяся ранее возможная причина этого эффекта, — полное или частичное лишение права на пенсию работающих пенсионеров. Согласно (Росстат, 2019, п. 2.4) даже прекращение индексации пенсий работающим пенсионерам привело к снижению их доли с января 2017 г. по январь 2019 г. на 13,5%, или на 5 млн 590 тыс. человек.

3. *Повышение уровня безработицы среди граждан старших возрастов.* Рост безработицы в предпенсионном возрасте не исключен даже при совокупной нехватке рабочей силы, поскольку дефицит обычно имеет структурный характер.

4. *Ухудшение здоровья работников пожилого возраста.* Исследования воздействия более позднего выхода на пенсию на здоровье граждан для развитых экономик дают противоречивые результаты (см. обзоры в (Bozio, Gargouste, Perdrix, 2019; World report..., 2015)), а для развивающихся стран практически отсутствуют. Следует отметить уникальную черту России: для нее ожидаемая продолжительность здоровой жизни (ПЗЖ) составляла в 2016 г. 63,5 года — меньше запланированного пенсионного возраста для мужчин. По показателю ПЗЖ Россия проигрывает даже многим развивающимся странам, включая Украину и Бразилию (World Health Statistics..., 2018, p. 61–66). Было бы важно проверить гипотезу о том, что оптимальный пенсионный возраст является возрастающей функцией здоровья населения.

5. *Снижение нормы накопления.* Отдаление во времени момента выхода на пенсию снижает стимулы к накоплению (Гурвич, Иванова, 2018, с. 18) вследствие уменьшения дисконтированной ценности отложенного потребления, а также вследствие уменьшения потребности в совокупных пенсионных накоплениях в результате сокращения продолжительности жизни на пенсии.

6. *Снижение уровня домашнего (не наблюдаемого) производства и рождаемости.* Работа, связанная с ведением домашнего хозяйства, непосред-

ственно не учитывается при исчислении ВВП, но может влиять на его уровень. Повышение пенсионного возраста прародителей, особенно бабушек, затруднит семейное обслуживание молодых семей, увеличит их издержки и, вполне возможно, снизит производительность труда. Кроме того, как показано в ряде работ, сокращение помощи со стороны старшего поколения приводит также к снижению рождаемости (см. обзор в (Тындик, 2015, с. 56)).

7. *Социальные издержки: протесты населения.* Пенсионные реформы выделяются среди других институциональных преобразований — на них российское население реагирует особенно остро. В протестах против повышения пенсионного возраста, объявленного в июне 2018 г., впервые объединилась вся оппозиция — от коммунистов до сторонников А. Навального. Рейтинг президента после реформы упал на 18 процентных пунктов и до сих пор не восстановился³. Формирование негативных институциональных ожиданий неизбежно скажется и на результатах других, возможно, даже более продуманных институциональных преобразований. Поразительно, что для высших правительственных чиновников протесты стали неожиданностью⁴.

8. *Транзакционные издержки реализации реформы.* Любая реформа требует затрат на разработку и внедрение нового законодательства и адаптацию к новым правилам. Ошибочные реформы ведут к дополнительным издержкам, связанным с необходимостью компенсационных мер, а также полного или частичного отказа от проведенных ранее преобразований. Так, чтобы стимулировать работников участвовать в накопительной системе, государство было вынуждено в 2008 г. перейти к софинансированию пенсионных сбережений. В 2014 г. оно отказалось от софинансирования и заморозило индивидуальные пенсионные счета, созданные за счет обязательных отчислений, вернувшись к старой схеме формирования распределительной пенсии.

Количественная оценка издержек является трудной задачей. Однако даже их качественный анализ оказывается полезным. Уменьшить издержки можно, постепенно меняя правила (институты) и добиваясь их гибкости. Оба приема широко используются западными экспертами по пенсионным реформам (см., например, (OECD, 2017; Cridland, 2017)).

Постепенность дает возможность населению приспособиться к новым правилам, а правительствам — вовремя обнаружить ошибки и своевременно исправить их, минимизировав ущерб. Гибкость достигается благодаря тому, что работнику предоставляется возможность выбора из нескольких вариантов, чтобы он мог учесть состояние своего здоровья, семейные обстоятельства, наличие подходящей работы и т.п.

Во многих западных странах работник может сам выбрать момент выхода на пенсию. Например, в Канаде он вправе уйти с рынка труда в возрасте от 60 до 70 лет; причем чем позднее он становится пенсионером, тем выше его пенсия (OECD, 2017, р. 81). Другой распространенный пример гибкости касается правил, определяющих возможность пенсионера работать и получать пенсию. Так, в Германии работающий пенсионер получает полную пенсию, если его годовой доход не превышает 6300 евро. В противном случае его пенсия уменьшается на 40% заработка (OECD, 2017, р. 81).

5. Заключение

Для того чтобы повысить шансы институциональных реформ на успех, их следует осуществлять на основе тщательного проектирования. Типичный проект должен включать ряд стандартных разделов, отвечающих на важнейшие вопросы о предлагаемой реформе, и в качестве результата представить механизм формирования траектории промежуточных институтов, ведущей к намеченной цели.

³ См. <http://bd.fom.ru/pdf/d17pi2019.pdf>.

⁴ А. Силуанов: «Не рассчитывал, не думал, что обсуждение в обществе этой темы будет проходить так сложно» (<https://rtvi.com/opinions/siluanov-ob-obsuzhdenii-pensionnoy-reformy/>).

Следует отметить, что правительственные попытки проведения пенсионной реформы – и введение накопительной системы, и увеличение пенсионного возраста – фактически предполагали построение таких траекторий, причем структура соответствующих промежуточных институтов была основана на принципе смешивания старых и новых образцов (Полтерович, 2012а). Однако системный проект реформы разработан не был; в результате ее цели не были убедительно обоснованы, издержки не были детально рассмотрены, не учтен мировой опыт пенсионных реформ, не принят во внимание и ряд других требований, необходимых для успеха. В частности, не были выполнены условия достаточной компенсации проигравшим и формирования позитивных институциональных ожиданий (Полтерович, 2007, с. 324). Возможно, более рациональным было бы предоставить работникам возможность самим выбирать возраст выхода на пенсию в рамках правил, стимулирующих более поздний выход с рынка труда⁵.

Разработчики пенсионной реформы следовали принципу управления по времени: изменение параметров (например, величины пенсионного возраста) планировалось на определенную дату. Однако в теории управления известен и другой способ – управление по состоянию, когда триггером изменений является состояние системы. Например, величина пенсионного возраста может быть привязана к ожидаемой продолжительности жизни (как это намечено в Нидерландах с 2022 г.), или к числу детей – для женщин (как в Чехии и Боливии), или к уровню безработицы среди пожилых граждан и т.п. В отличие от управления по времени управление по состоянию непосредственно не зависит от весьма приблизительных долгосрочных прогнозов⁶. Такой подход в принципе предпочтителен, но может оказаться более сложным для проектирования. Проекты подобных реформ должны разрабаты-

ваться специализированными НИИ и широко обсуждаться в экспертном сообществе.

Пенсионная реформа в России далека от завершения. Как показывает опыт, еще предстоят неоднократные изменения пенсионных правил. Из приведенного выше анализа следуют рекомендации по проектированию таких изменений. Целесообразно снизить темп повышения пенсионного возраста и, начиная с определенного момента (например, по достижении 62 лет для мужчин и 57 лет для женщин), поставить его в зависимость от роста продолжительности здоровой жизни. Целесообразно также продолжить формирование накопительных пенсионных счетов, предоставив работникам право использовать с этой целью 2–3 п.п. отчислений от заработной платы, гарантировав минимальную процентную ставку на вложения и софинансирование для граждан со средними и низкими доходами. Дополнительные средства могут быть получены за счет введения двухуровневого НДФЛ. Следует отметить, что в последнее время растущее число стран (в их числе – Литва, Латвия, Словакия, Чехия) отказывается от плоского налога в пользу прогрессивного, а для России с ее высоким уровнем неравенства это – совершенно необходимая мера.

ЛИТЕРАТУРА

- Гурвич Е., Иванова М.** (2018). Экономический эффект старения населения и пенсионных реформ // *Финансовый журнал*. № 5. С. 9–22.
- Гурвич Е.** (2011). Принципы новой пенсионной реформы // *Вопросы экономики*. № 4. С. 4–31.
- Даниелян В.А., Полтерович В.М.** (2018). Модель пенсионной реформы с гетерогенными участниками и неформальной занятостью. [Электронный ресурс] // *Вестник ЦЭМИ РАН*. № 3. Режим доступа: <https://cemi.jes.su/s265838870000148>

⁵ В работе (Полтерович, 2012а) такой подход к конструированию промежуточных институтов назван методом институциональной конкуренции. Примером этого подхода может служить канадская пенсионная реформа (Gridland, 2016, p. 26)

⁶ Целесообразность использования такого подхода при проектировании пенсионных реформ отмечалась в статье (Полтерович, 2012b).

5-1/, свободный. Загл. с экрана. Яз. рус. (дата обращения: март 2019 г.).

- Даниелян В.А., Полтерович В.М.** (2019). Переход к смешанной пенсионной системе и увеличение пенсионного возраста: динамическая модель. (Готовится к печати.)
- Иванова М., Балаев А., Гурвич Е.** (2017). Повышение пенсионного возраста и рынок труда // *Вопросы экономики*. № 3. С. 22–39.
- Капелюшников Р.И.** (2014). Производительность и оплата труда: немного простой арифметики // *Вопросы экономики*. № 3. С. 36–61.
- Полтерович В.М.** (2007). Элементы теории реформ. М.: Экономика.
- Полтерович В.М.** (2012а). Проектирование реформ: как искать промежуточные институты // *Montenegrin Journal of Economics*. Vol. 8. No. 2. Special Issue. P. 25–44.
- Полтерович В.М.** (2012б). О стимулировании накоплений и семейной пенсии // *Журнал Новой экономической ассоциации*. № 3 (15). С. 187–189.
- Соловьев А.К.** (2012). Проблемы формирования страховой пенсионной системы России // *Журнал Новой экономической ассоциации*. № 2 (14). С. 83–101.
- Тындик А.О.** (2015). Демографическая повестка современной России: структура и воспроизводство населения. М.: Издательский дом «Дело» РАНХиГС.
- Bozio A., Garrouste C., Perdrix E.** (2019). Impact of Later Retirement on Mortality: Evidence from France. [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-02019046/document>, свободный. Загл. с экрана. Яз. англ. (дата обращения: март 2019 г.).
- Cridland J.** (2017). Independent Review of the State Pension Age. Smoothing the Transition. Final Report. Presented to Parliament Pursuant to Section 27 of the Pensions Act 2014. London.
- IMF (2016). Republic of Poland. Country Report No. 16/210. [Электронный ресурс] International Monetary Fund. Режим доступа: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2016/cr16210.pdf>, свободный. Загл. с экрана. Яз. англ. (дата обращения: март 2019 г.).
- IMF (2019). Italy. Country Report No. 19/40. [Электронный ресурс] International Monetary Fund. Режим доступа: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/02/06/Italy-2018-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-Executive-46579>, свободный. Загл. с экрана. Яз. англ. (дата обращения: март 2019 г.).
- OECD (2017). Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators. [Электронный ресурс] OECD Publishing, Paris. Режим доступа: http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2017-en, свободный. Загл. с экрана. Яз. англ. (дата обращения: март 2019 г.).
- Orenstein M.A.** (2008). Privatizing Pensions: The Transnational Campaign for Social Security Reform. Princeton: Princeton University Press.
- Rofman R., Oliveri M.L.** (2012). Pension Coverage in Latin America: Trends and Determinants. Discussion paper No. 1227. [Электронный ресурс] World Bank. Режим доступа: <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Pensions-DP/1217.pdf>, свободный. Загл. с экрана. Яз. англ. (дата обращения: март 2019 г.).
- Selén J., Ståhlberg A.-C.** (2007). Why Sweden's Pension Reform Was Able to Be Successfully Implemented. [Электронный ресурс] // *European Journal of Political Economy*. Vol. 23. P. 1175–1184. Режим доступа: <https://retirement2020.soa.org/Files/washington-selen-sweden.pdf>, свободный. Загл. с экрана. Яз. англ. (дата обращения: март 2019 г.).
- World Bank (1994). Averting the Old-Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth. A World Bank Policy Research Report. Oxford: Oxford University Press.
- World Health Statistics 2018 (2018). Monitoring

Health for the SDGs, Sustainable Development Goals. Geneva: World Health Organization.

World Report on Ageing and Health (2015). Luxembourg: World Health Organization.

Поступила в редакцию 13.05.2019 г.

REFERENCES (with English translation or transliteration)

- Bozio A., Garrouste C., Perdrix E.** (2019). Impact of Later Retirement on Mortality: Evidence from France. Available at: <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-02019046/document> (accessed: March 2019).
- Cridland J.** (2017). Independent Review of the State Pension Age. Smoothing the Transition. Final Report. Presented to Parliament Pursuant to Section 27 of the Pensions Act 2014. London.
- Danielyan V.A., Polterovich V.M.** (2018). Model of Pension Reform with Heterogeneous Participants and Informal Employment. *Vestnik CEMI*, 3. Available at: <https://cemi.jes.su/s265838870000148-5-1/> (accessed: March 2019, in Russian).
- Danielyan V.A., Polterovich V.M.** (2019). Transition to a mixed pension system and increase in retirement age: a dynamic model. [Perekhod k smeshanoj pensionnoj sisteme i uvelichenie pensionnogo vozrasta: dinamicheskaya model'.] (Work in progress) (in Russian).
- Gurvich E.** (2011). Roadmap of the New Pension Reforms. *Voprosy Ekonomiki*, 4, 4–31 (in Russian).
- Gurvich E.T., Ivanova M.A.** (2018). Economic Effect of Population Ageing and Pension Reforms. *Financial Journal*, 5, 9–22 (in Russian).
- IMF (2016). Republic of Poland. Country Report No. 16/210. International Monetary Fund. Available at: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2016/cr16210.pdf> (accessed: March 2019).
- IMF (2019). Italy. Country Report No. 19/40. International Monetary Fund. Available at: <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2019/02/06/Italy-2018-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-and-Statement-by-the-Executive-46579> (accessed: March 2019).
- Ivanova M., Balaev A., Gurvich E.** (2017). Implications of Higher Retirement Age for the Labor Market. *Voprosy Ekonomiki*, 3, 22–39 (in Russian).
- Kapeliushnikov R.** (2014). Labor Productivity Versus Labor Compensation: Some Simple Arithmetic. *Voprosy Ekonomiki*, 3, 36–61 (in Russian).
- OECD (2017). Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators. OECD Publishing, Paris. Available at: http://dx.doi.org/10.1787/pension_glance-2017-en (accessed: March 2019).
- Orenstein M.A.** (2008). Privatizing Pensions: The Transnational Campaign for Social Security Reform. Princeton: Princeton University Press.
- Polterovich V.M.** (2007). Elements of the Theory of Reforms. Moscow: Ekonomika.
- Polterovich V.M.** (2012a). Reform Design: How to Search for Interim Institutions. *Montenegrin Journal of Economics*, 8, 2, Special Issue, 25–44.
- Polterovich V.M.** (2012b). Stimulation of Savings and the Family Pension. *Journal of the New Economic Association*, 3 (15), 187–189 (in Russian).
- Rofman R., Oliveri M.L.** (2012). Pension Coverage in Latin America: Trends and Determinants. Discussion paper No. 1227. World Bank. Available at: <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Pensions-DP/1217.pdf> (accessed: March 2019).
- Selén J., Ståhlberg A.-C.** (2007). Why Sweden's Pension Reform Was Able to Be Successfully Implemented. *European Journal of Political Economy*, 23, 1175–1184. Available at: <https://retirement2020.soa.org/Files/washington-selen-sweden.pdf> (accessed: March 2019).

- Solov'ev A.K.** (2012) Problems of the Insurance Pension System Formation in the Russian Federation. *Journal of the New Economic Association*, 2 (14), 83–101 (in Russian).
- Tyndik A.O.** (2015). Demographic Agenda of Modern Russia: Structure and Reproduction of Population. [Demograficheskaya povestka sovremennoj Rossii: struktura i vosпроизводство naseleniya.] M.: Delo. RANEPA (in Russian).
- World Bank (1994). *Averting the Old-Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*. A World Bank Policy Research Report. Oxford: Oxford University Press.
- World Health Statistics 2018 (2018). *Monitoring Health for the SDGs, Sustainable Development Goals*. Geneva: World Health Organization.
- World Report on Ageing and Health (2015). Luxembourg: World Health Organization.

Received 13.05.2019

V. A. Danielyan

Central Economics and Mathematics Institute, Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia

V.M. Polterovich

Central Economics and Mathematics Institute, Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia

The Adventures of Pension Reform in Russia: Where Are the Mistakes?⁷

Abstract. Pension reform continues for many years, but its goals have not been achieved: the attempt to introduce the fully-funded system failed, the Pension Fund still relies on the transfers from the state budget, and the increase in the retirement age has caused mass discontent among the population. Comparing the general recommendations for reforming (Polterovich, 2007, 2012a) and the actual policy, we find that the reformers repeated standard mistakes. They tried to copy the modern Western institutions, not taking into account the experience of developing countries and the present resources, as well as cultural and institutional constraints. They didn't seek to compensate the losers; did not predict the natural reaction of citizens to reforms that reduce their welfare; they ignored a number of other costs of reform, including reducing the level of participation due to the exit of workers to the shadow sector. In addition, the goals of the reform were formulated not quite correctly. Besides, the analysis shows that, while continuing pension reforms, it is necessary to consider more consistently the requirements of gradualism and flexibility.

Keywords: *pension reform, pay-as-you-go system, fully-funded system, retirement age, reform costs, gradual reform, institutional flexibility.*

JEL Classification: D02, E02, O43, H55.

DOI: 10.31737/2221-2264-2019-42-2-11

⁷ The study was supported by the Russian Foundation for Basic Research (project 17-02-00524a).