

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ
ВОЛОГОДСКИЙ НАУЧНЫЙ ЦЕНТР РАН



ИНФОРМАЦИОННЫЙ

Серия **ВЫПУСК № 108 (1589)**
«ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ»

ВолНЦ РАН продолжает знакомить своих подписчиков с наиболее интересными, на наш взгляд, публикациями, затрагивающими актуальные вопросы российской экономики и политики.

В выпуске представлено интервью Е. Обуховой с Ю. Ворониным «Зависимость ПФР от бюджета не связана со старением», опубликованное в журнале «Эксперт», № 40, 1-7 октября 2018 года.

Вологда
октябрь 2018

«Зависимость ПФР от бюджета не связана со старением»

О том, чем опасно повышение пенсионного возраста и какие более серьезные проблемы остаются у нашей пенсионной системы, рассказывает заведующий Центром правового обеспечения социально-экономических реформ Юрий Воронин.

На минувшей неделе был окончательно принят закон о повышении пенсионного возраста. Мужчины будут выходить на пенсию в 65 лет, женщины – в 60. При этом в 2019 и 2020 годах оформлять пенсию можно будет позже не на год, а всего на полгода. К 2024 году за счет повышения возраста бюджет надеется сэкономить около двух триллионов рублей, а пенсию обещают повышать на тысячу рублей ежегодно. Кроме того, пенсии будут индексироваться быстрее инфляции – на 7,05% в 2019 году, на 6,6% в 2020-м и на 6,3% в 2021-м.

Заведующий Центром правового обеспечения социально-экономических реформ Института законодательства и сравнительного правоведения при правительстве РФ Юрий Воронин подробно объяснил, почему повышение пенсионного возраста не решит проблему устойчивого (в долгосрочной перспективе) наполнения средствами ПФР, какими путями эту проблему можно решить и какие более сложные изменения еще ждут нашу пенсионную систему.

– Юрий Викторович, вы неоднократно подчеркивали, что изменение пенсионного возраста – это изменение лишь одного параметра пенсионной системы, и не самого важного. Какие параметры более важны и нужно ли менять их?

– Самый важный параметр пенсионной системы, который формирует социальную природу пенсии и определяет ее взаимосвязь с трудовыми отношениями, – это база для уплаты страховых взносов по обязательному пенсионному страхованию (ОПС). Сегодня эти взносы уплачиваются работодателями в пользу своих работников из фонда оплаты труда. Таким образом, именно ФОТ, его величина и темпы роста, определяют возможности пенсионной системы. Когда Владимир Мау, Владимир Назаров и их единомышленники утверждают, что пенсионные системы, основанные по модели Бисмарка на страховом принципе, договоре поколений работников и солидарно-

распределительном механизме финансирования пенсий, исчерпали себя и зашли в тупик из-за старения населения, то они глубоко заблуждаются, недооценивают мудрость и дальновидность «отцов-основателей» обязательного социального страхования – канцлера Бисмарка и статс-секретаря Бёттихера. Великие немцы прекрасно понимали, что солидарно-распределительный механизм финансирования зависит от коэффициента демографической нагрузки. Однако они еще при запуске системы обязательного социального страхования продумали, как эффект роста такой нагрузки можно будет преодолевать.

– И как его можно преодолеть?

– Через рост производительности труда, обеспечивающий устойчивый рост заработной платы. Гораздо позже выдающийся французский экономист Томас Пикетти объяснил работу механизма, заложенного Бисмарком и Бёттихером. В силу неизбежности научно-технического прогресса производительность труда постоянно растет. Это приводит к устойчивому повышению заработной платы, в результате чего страховых взносов в пенсионную систему все время поступает больше, чем там возникает пенсионных прав, образованных из взносов по старой зарплате. И за счет этого превышения можно перекрыть любое сокращение числа плательщиков и даже проиндексировать ранее сформированные пенсионные права на темп роста оплаты труда.

Согласитесь, что нынешнее старение населения – это цветочки по сравнению с теми ягодками, которые представляли собой две мировые войны и бесчисленное количество гражданских войн, пережитые Европой в течение двадцатого века. Целые поколения плательщиков взносов «выбивались» из системы страхования при одновременном резком приросте числа инвалидов, вдов и сирот. Но разве в прошлом веке кто-то говорил о кризисе социального страхования? Нет! Потому что рост заработной платы в этом веке перекрывал все драматические демографические проблемы.

– Что же случилось теперь?

– В том то и состоит сейчас основная проблема социального страхования, что совокупный фонд заработной платы у нас под воздействием

целого комплекса факторов перестал расти прежними темпами. В постиндустриальной экономике возник обратный эффект: рост производительности труда более не обуславливает соответствующий рост заработной платы, а напротив, приводит к сокращению числа работников и, как следствие, к уменьшению фонда оплаты труда предприятия. А ведь именно рост заработной платы при нормальном режиме работы пенсионной системы позволяет ей спокойно преодолевать проблему старения населения.

Поэтому повышение пенсионного возраста, как в случае с лечением больного не тем лекарством, которое требуется при его заболевании, никак не способно решить проблему устойчивого (в долгосрочной перспективе) наполнения ПФР. Наоборот, это суррогатное решение, приносящее временную экономию пенсионных средств, вносит опасную успокоенность в общество и отвлекает государство от решения главной проблемы развития пенсионной системы – необходимости повышения заработной платы либо поиска иного доходного источника средств для ПФР.

Не тот риск

– Как могли бы выглядеть сейчас исследования, в каком возрасте наступает утеря трудоспособности, аналогичные проведенным в СССР для установления пенсионного возраста в 1950–1960 годах?

– Исследования современного возраста утраты трудоспособности сегодня сделать гораздо проще, чем в 50–60-е годы прошлого века. Тогда получали информацию вручную, путем сбора и переработки огромного массива статистического материала. Сейчас требующийся для проведения подобных исследований научный и статистический инструментарий изменился качественным образом – он основывается на специальных компьютерных программах, возможностях искусственного интеллекта, нейронных сетей и гигантских баз данных (Big Data).

Кроме того, тогда одновременно исследовали несколько возрастов – общеустановленный и льготные, по профессиям, на основе чего были сформированы списки номер один и номер два производств, работ, цехов, профессий и должно-

стей с вредными, подземными, горячими и тяжелыми условиями труда, а также перечни профессий и учреждений, работа в которых давала право на получение пенсий за выслугу лет.

Сейчас такой масштабной задачи не стояло. Требовалось только определить обычный возраст утраты трудоспособности большинством работников в гендерном разрезе. Для этого было необходимо разработать компьютерную программу с алгоритмом выборки данных из имеющихся в разных ведомствах и научных институтах массивов информации по профессиям. Критерии определения возраста утраты трудоспособности хорошо известны. Они установлены МОТ: пенсионный возраст должен быть таким, в котором люди обычно становятся неспособными к эффективному труду, характер заболеваний и инвалидности становится тяжелым, а безработица, если она имеет место, – постоянной. Вот по этим критериям и надо было отобрать и систематизировать информацию, которая указала бы нам на современный возраст утраты трудоспособности.

Кстати, отказавшись от оценки возраста утраты трудоспособности в качестве обоснования для установления новых параметров пенсионного возраста, Минтруд не просто публично расписался в своей профессиональной несостоятельности как главного регулятора в пенсионной сфере, а еще и загоняет себя в угол: следующая, не менее сложная и масштабная, чем повышение пенсионного возраста, реформа – это реформа досрочных пенсий, которую абсолютно невозможно будет осуществить без объективной оценки утраты трудоспособности, причем уже не в общем, а в профессиональном и территориальном разрезе.

– Если новый пенсионный возраст устанавливается исходя из расчетов того, какую нагрузку может вынести бюджет ПФР, а не из возраста утраты реальной трудоспособности, чем это чревато?

– Происходит подмена страхового случая: вместо страхования утраты трудоспособности мы начнем страховать дожитие до возраста, установленного государством. Возраста, который государство считает посильным с точки зрения нагрузки пенсионной системы на экономику страны. А это

уже совершенно иная модель страхования, требующая иной экономики, иных тарифов и выплат.

Понимаете, пенсионный возраст не может зависеть от того, сколько времени человек получает пенсию. Это абсолютно разные параметры. Пенсионный возраст должен зависеть только от возраста утраты работником своей трудоспособности и более ни от чего, иначе это не социальное страхование. А если у ПФР не хватает страховых взносов на выплату пенсии в течение периода жизни пенсионера, то этот дисбаланс надо устранять совершенно иными инструментами, пригодными для решения данной задачи, а именно мерами тарифной политики и оптимизацией норм пенсионного обеспечения.

Тогда нам надо быть последовательными до конца и отказаться от системы обязательного социального страхования, в которой работодатель страхует своих наемных работников от риска утраты ими трудоспособности и, как следствие, от утраты дохода. Страхование на дожитие, которое должно в этом случае прийти на смену социальному страхованию, не имеет никакого отношения к труду. Это личная забота каждого конкретного человека, в этом страховании тариф зависит не от зарплаты, а от индивидуальных особенностей (наследственности, перенесенных заболеваний, образа жизни и так далее) и от всех видов получаемых им доходов (от ценных бумаг, от сдачи в аренду квартир, от процентов по депозитным счетам в банках и прочих).

Чем это обернется для граждан?

– В результате подмены страхового случая сложится ситуация, при которой люди, профессионально выгоревшие на производстве и уже не имеющие возможности работать, вынуждены будут продолжать это делать через силу, с потерей в зарботке и в здоровье, потому что пенсионный возраст не будет соответствовать реальному возрасту утраты их трудоспособности. Как крайняя мера, такому выработавшемуся человеку придется обращаться за пенсией по инвалидности и проходить медицинское освидетельствование во МСЭК. Пенсию он в итоге получит (не по старости, так по инвалидности), но только пройдя через мытарства разного рода бюрократических процедур и с большой задержкой по времени.

Возникнет благоприятная среда для ухода в нелегальные трудовые отношения. Зачем показывать свою истинную заработную плату, платить из нее страховые взносы в ПФР, если невозможно выйти на пенсию при реальной потере трудоспособности, а нужно работать до какого-то искусственно установленного возрастного предела, который наверняка и дальше будет повышаться?

Мимо стратегии

– У нас существует стратегия развития пенсионной системы – текущие изменения укладываются в нее?

– Нет, не укладываются. В этом документе предусматривался иной сценарий преобразований в пенсионной сфере. Например, в стратегии совершенно справедливо ставился вопрос, что пора прекратить практику предоставления льгот по уплате страховых взносов отдельным видам экономической деятельности или регионам страны, поскольку эти льготы образуют выпадающие доходы для нашей пенсионной системы. Из-за этого система все больше зависит от бюджета и на пенсии отвлекаются ресурсы из других социальных отраслей (здравоохранение, образование, культура). Если имеется необходимость «точечной» поддержки какой-либо категории производителей продукции или услуг, то это гораздо эффективнее делать напрямую из федерального бюджета, а не через ПФР.

Или другой пример – реформа досрочных пенсий. Прописанный в стратегии сценарий ликвидации льгот по условиям назначения пенсии не реализован, а расходы на выплату досрочных пенсий по-прежнему составляют существенную часть пенсионных расходов.

– **Как быть дальше с накопительной частью пенсии?**

– Переводить накопительный компонент из ОПС в добровольный формат негосударственного пенсионного обеспечения. Пенсионные накопления граждан должны формироваться в первую очередь ими самими, а работодатель и государство тогда могли бы при необходимости софинансировать платежи. Например, через механизм корпоративных пенсионных систем. Тогда будет понятен правовой статус пенсионных накоплений как частной собственности с правом передачи их по полномо-

ному институту наследования, чего никогда не было и не могло быть в рамках государственной системы ОПС. Все ранее сформированные гражданами накопления будут переданы государством и негосударственными пенсионными фондами в новую систему индивидуального пенсионного капитала.

А что с досрочными пенсиями?

– Тут ситуация гораздо сложнее. Следует учитывать, что досрочные пенсии очень разные по своему предназначению и каким-то одним способом их не реформируешь. Эту задачу целесообразно разбить на два последовательных этапа. На первом этапе провести инвентаризацию действующих списков и перечней вредных и тяжелых работ – исключить устаревшие виды деятельности и те, по которым современные технологии позволяют обеспечить надежную защиту от негативного воздействия профессиональной среды. А на втором этапе заменить досрочные пенсии на иные, более эффективные меры социальной защиты. Ведь досрочная пенсия никак не защищает работника от ущерба, наносимого работой его здоровью. По сути, досрочная пенсия – это способ откупиться от человека, пострадавшего на производстве. Необходимо отделить вредные работы от тяжелых. Компенсация за тяжесть труда – это повышенная заработная плата, позволяющая, в том числе, заработать и более высокий размер пенсии. Вредность труда может приводить к досрочной утрате трудоспособности, но тогда эту утрату надо страховать специальным образом через дифференцированный тариф страховых взносов. Страхование таких работ не может стоить работодателям столько же, сколько стоят обычные работы.

Жаль, что это придется делать уже после повышения пенсионного возраста. Согласно лучшим мировым практикам, рекомендуемым как МОТ, так и МВФ, проблему досрочных пенсий, то есть пониженного пенсионного возраста, необходимо решать до начала запуска программы повышения общеустановленного пенсионного возраста.

Пенсии будущего

– **Во всем мире продолжают поиски оптимальной модели пенсионной системы для демо-**

графической ситуации, когда население стареет, коль скоро страховая модель даже в сочетании с накопительной не могут на сто процентов гарантировать благосостояние будущих пенсионеров. Какие идеи сейчас обсуждаются в мире и выглядят наиболее перспективными?

– Негативную демографию нужно преодолеть только через устойчивый постоянный рост заработной платы. Иного рецепта не существует.

Что касается оптимальной модели, то наибольший коэффициент замещения пенсией утраченного заработка может гарантировать только многоуровневая пенсионная система, совмещающая государственный уровень, корпоративный уровень и личный уровень.

Как показывает практика, для людей, зарабатывающих на уровне не выше средней заработной платы в стране, вполне достаточно первого уровня пенсионной системы, который должен обеспечить им коэффициент замещения, равный 40 процентам. А для тех, кто получает более высокую заработную плату, национальная система обязательного пенсионного страхования, функционирующая по солидарно-распределительному принципу, никогда не сможет обеспечить такой коэффициент замещения. Им как раз нужны иные уровни пенсионной системы. Только тогда мы получим относительно справедливую дифференциацию пенсионных выплат в зависимости от прошлого трудового вклада каждого конкретного человека.

Как быть с долгожителями (85+), которых становится все больше и которым требуется постоянный уход? Сколько может стоить специальная страховка на такой случай? И выдержит ли такая страховая модель, когда долгожителей будет становиться все больше?

– Для всего населения страны, а не только долгожителей, – потому что есть еще и инвалиды, и дети-инвалиды, и другие категории граждан, нуждающиеся в постороннем постоянном уходе, – необходимо безотлагательно вводить специальный вид обязательного социального страхования – в связи с нуждаемостью в уходе. Процесс старения только усугубляет эту проблему. Развиваются специфические возрастные заболевания, которые требуют организации постоянного медико-

социального ухода за человеком. В силу своей ментальности современный человек не готов к тому, чтобы заканчивать жизнь в доме для престарелых и инвалидов, а хочет остаться в привычной ему обстановке родного дома или квартиры. Однако его родственники далеко не всегда способны предоставить ему такой уход.

Страхование на случай нуждаемости в уходе – это типичное рискованное солидарное страхование, при котором взносы уплачивают все работники и их работодатели, а страховые выплаты производятся только тем, кто в силу объективных причин (старость, инвалидность, инвалидность с детства) действительно нуждается в постоянном постороннем профессиональном уходе, что определяет экономику этого вида страхования.

Как показывает опыт Германии – страны, наиболее успешно внедрившей на практике социальное страхование по уходу, – для его организации достаточно двух – двух с половиной процентов от фонда оплаты труда при условии, что страховые выплаты нуждающимся в уходе производятся не в одинаковом размере, а с учетом их материальной обеспеченности. Размер выплаты должен позволять нуждающемуся в уходе оплачивать услуги квалифицированной сиделки.

Страховая модель выдержит такие расходы, несмотря на процесс старения общества, если общество найдет эффективные механизмы восстановления прежних темпов роста фонда оплаты труда по мере развития производительности.

– Можно ли сказать, что пенсионное обеспечение – основная статья расходов в социальном государстве и, соответственно, основная нагрузка на бюджет социального государства?

– Этот вопрос очень хорошо проанализирован у Тома Пикетти в его экономическом бестселлере «Капитал в XXI веке», где он проследил историко-экономический путь трансформации в XX веке и в начале XXI века традиционных государств, сформировавшихся к концу XIX века, сначала в налоговое государство, а через него в государство всеобщего благоденствия и в конечном итоге в социальное государство.

Традиционное государство довольствовалося налоговыми поступлениями на уровне семи-восьми процентов национального дохода, позво-

лявшими ему финансировать только основные институты власти (армия, полиция, суд, пенитенциарная система и так далее). Обязательные отчисления (налоги, сборы, страховые взносы) в США и в Европе до 1900–1910-х годов составляли менее десяти процентов национального дохода этих стран, а в 2000–2010 годах они возросли уже до 30–55 процентов. Именно эти процессы позволили Пикетти сделать вывод, что развитие налогового государства в течение минувшего столетия в основном шло параллельно становлению государства социального. Увеличив налоговое бремя на национальный бизнес и население страны, государства расширили свои функции – перешли от исполнения исключительно силовых к более широкому объему полномочий. Их цель как раз и заключается в обеспечении всеобщего благосостояния и социального мира (финансирование социального обеспечения, прежде всего пенсионной системы, здравоохранения, образования, культуры).

– Но сейчас стало очевидно, что это благоденствие обходится недешево.

– В странах континентальной Европы пенсии по старости часто превышают 12–13 процентов национального дохода (первые места занимают Италия и Франция, опережая Германию и Швецию). А в Соединенных Штатах и в Великобритании, как и в остальном англосаксонском мире, пенсии намного строже ограничиваются для средних и высоких зарплат (коэффициент замещения падает довольно быстро в тех случаях, когда зарплата превышает средний уровень) и составляет всего шесть-семь процентов национального дохода. Это связано с особенностями устройства пенсионных систем в романо-германских странах, к числу которых относится и Россия, и в англосаксонских странах.

Однако в любом случае речь идет о существенных объемах государственных расходов: во всех богатых странах мира национальная пенсионная система представляет собой основной источник дохода как минимум для двух третей пенсионеров (а обычно более чем для трех четвертей). Несмотря на все свои недостатки и на вызовы, с которыми сегодня им приходится сталкиваться, в богатых странах именно национальные, а не част-

ные пенсионные системы позволили искоренить бедность среди пожилых людей, которая была широко распространена еще в 1950–1960 годы. Наряду с доступом к образованию и здравоохранению они стали третьим ключевым аспектом социальной революции, который позволила профинансировать налоговая революция XX века.

Пикетти пришел к выводу, что суть современного общественного перераспределения состоит не в переводе налогов и обязательных взносов от богатых к бедным – по крайней мере, не в столь явной форме.

– **А в чем?**

– В финансировании государственных услуг и замещающих доходов, более или менее равных для всех, прежде всего в области образования, здравоохранения и пенсионного обеспечения. В последнем случае принцип равенства воплощается почти в полной пропорциональности между пенсией и зарплатой, получаемой в течение активной жизни.

Для того чтобы социальное государство нормально функционировало, необходимы устойчивый экономический рост, рост производительности труда и рост фонда заработной платы. Если есть устойчивый экономический рост, когда доходы растут на пять процентов в год, государствам не так трудно смириться с тем, что часть этого роста направляется на увеличение социальных отчислений. На этой основе и формировалось социальное государство. В 30–50-е годы прошлого века экономический рост был хорошим, а социальные расходы низкими. Совсем иная ситуация сложилась в 80–90-е годы. Рост

средних доходов на душу населения упал до одного процента в год. В мире, где производительность труда растет медленно, на процент-полтора процентов в год, что не так мало в очень долгосрочной перспективе, приходится выбирать между различными потребностями, а у социальных расходов, как известно, нигде и никогда не бывает влиятельных лоббистов.

Весь анализ, который сделал Томас Пикетти применительно к Европе и США, полностью актуален и для России, хотя у нас никогда не было так называемых тучных лет по социальным расходам и наше социальное государство по степени своей развитости, разумеется, уступает европейской социальной модели.

Кроме того, необходимо помнить, что относительно высокая величина бюджетного трансферта в ПФР у нас в значительной степени обусловлена проводимой государством тарифной политикой: с 2005-го по 2012 год тариф обязательных страховых взносов в ПФР был совокупно снижен на 12 процентных пунктов, что беспрецедентно для ЕС и США. Продолжается рост количества освобождений от уплаты полноценного тарифа обязательных страховых взносов для отдельных видов экономической деятельности и территорий страны, что, безусловно, усугубляет финансовое положение ПФР. По крайней мере, в настоящее время бюджетозависимость ПФР вызвана этой причиной искусственного характера и никак не связана с процессом старения российского общества.

Евгения Обухова