

Ржаницына Людмила Сергеевна
Институт экономики РАН,
Москва, Российская Федерация

Развитие пенсионной системы, анализ и предложения

Аннотация. В статье рассматриваются некоторые проблемы повышения благосостояния пенсионеров на основе анализа среднедушевых доходов, факторов благосостояния и социального самочувствия пенсионеров. Описаны риски современных систем социального обслуживания, страхования и пенсионного обеспечения России. Предложена система мер по улучшению сложившейся ситуации.

Ключевые слова: пенсионная реформа, благосостояние, доход семей, заработная плата, пенсионеры, социальное самочувствие; самозанятые; социальное страхование; потребительский бюджет

Rzhanitsyna Lyudmila Sergeevna
Institute of Economics RAS,
Moscow, Russian Federation

Development of the pension system, analysis and proposals

Abstract. The article deals with some problems of improving the welfare of pensioners based on the analysis of average per capita income, factors of well-being and social well-being of pensioners. The risks of modern social service, insurance and pension systems in Russian Federation are described. A system of measures to improve the current situation is proposed.

Keywords: pension reform, welfare, family income, wages, pensioners, social well-being; self-employed; social insurance; consumer budget

Исходная ситуация. Главная задача по-прежнему: повышение благосостояния пенсионеров, поскольку Россия вошла в топ-5 худших в мире стран для жизни людей пенсионного возраста. В Глобальном пенсионном индексе инвесткомпания Natixis Global Asset Management страна заняла 40-е место из 43 возможных [Россия вошла в пятерку худших в мире стран для пенсионеров].

При этом пенсии явно недостаточно на жизнь, надо хотя бы зарабатывать. Так, по данным Росстата за 2016 г. пенсия составляет только чуть больше половины денежного дохода семей пенсионеров (52 %), а заработная плата – более трети (36 %). Но если среднедушевые доходы семей пенсионеров выше, чем доходы семей с детьми (соответственно, 28,1 тыс. руб. в месяц и 20,2), то общая семейная их сумма у них относительно меньше (соответственно, 41.3 тыс. руб. и 79.8 тыс. руб.), понятно, из-за числа членов семей (3,2 и 1,3). Отсюда, у первых больше возможностей варьировать свои действия в сфере потребления, концентрировать средства на наиболее нужном направлении и пр. Это, по нашему мнению, ревизует традиционное при принятии

финансовых решений мнение в пользу распределения средств государства на социальную политику и меры по борьбе с бедностью «детского направления» по сравнению с «пенсионным» адресом. Таким образом, неверно в макроэкономическом проектировании и анализе опираться только на показателе среднедушевых доходов.

Более того, показатель среднедушевых доходов дефектен в практике социального обслуживания. Так, платность услуг социальных работников определяется из среднедушевых доходов семьи (домохозяйства) при совместном проживании, тогда как в кухне нередко стоят два холодильника как свидетельство отдельных затрат у членов семьи, а потому платность- бесплатность соцработника должна определяться исключительно по доходам пенсионеров.

Социальное самочувствие пожилых. Современное социальное самочувствие пожилых видно из опроса граждан об их финансовых возможностях и, таким образом, об их материальном положении, систематически проводимого Росстатом. К сожалению, этот опрос строится очень специфически, имеет в виду узкий набор товаров, в нем нет услуг. А именно здесь произошли существенные изменения при переходе к рыночной экономике, что весьма болезненно сказалось на положении прежде всего пенсионеров как одного из самых значимых объектов государственных льгот и бесплатных услуг. Отсюда понятно, почему большинство из них считает, что в советские времена жилось лучше. Секрет прост — копеечная квартплата, дешевый проезд на транспорте, отечественные лекарства, медицина, за которую не надо платить, недорогой загородный отдых на заводской турбазе и т.п. С нынешним ростом платности всего и вся именно пожилые люди, помнящие жизнь в прежних координатах, почувствовали себя дискриминируемыми. На фоне гигантской дифференциации и демонстративного потребления узким кругом богатых категория пенсионеров в 90-е годы превратилась в класс бедных по двум причинам:

– либо недоступности покупки на пенсию базовых благ (абсолютная бедность, которая кричаще видна вне больших городов);

– либо неравенства возможностей по качеству жизни (а это и есть всеобщая относительная бедность для пенсионеров как социальной категории).

Даже с учетом значительного повышения пенсий, когда, наконец, через 20 лет, в 2010 г. удалось превысить пороговую ситуацию 1990 г., пенсионеры, во многом приспособившиеся к рыночным реалиям, все равно **чувствуют себя ущемленными**, судя по самооценке их финансовых возможностей в опросах Росстата. Так, даже при несомненном улучшении положения в 2010 г. среди самых бедных семей одиноких пенсионеров с доходами до 5 тыс. руб. в месяц на душу у 28 % не хватает денег даже на продукты, у 54 % – на покупку промтоваров, оплату жилья, и 0 % из них «имеет средства, чтобы купить то, что считает нужным».

Ориентиры и стандарты В сложившемся формате социального самочувствия пожилых граждан **представляется неконструктивной официальная ориентация властей на прожиточный минимум (ПМ)** в процессе развития пенсионной системы.

Приходится признать, что лежащая в основе такой идеологии потребительская корзина нетрудоспособного на фоне сложившейся и объективно измеренной ситуации не отражает его минимальных потребностей. В доказательство несостоятельности критерия ПМ пенсионеров, мы проанализировали действующую потребительскую корзину и выявили её прямые дефекты. Прежде всего, в ней занижены расходы на самые востребованные лекарства, предметы первой необходимости, транспорт, телефон. Таким образом, ПМ при самом элементарном уточнении должен быть повышен на 15 %. И число бедных пенсионеров должно реально увеличиться на миллион человек против публикаций Росстата.

Но за этим действием должно последовать другое, связанное с определением величины минимальной пенсии на перспективу. Полагаем, что такой величиной может быть забытый ныне, но существующий в российском законодательстве **минимальный потребительский бюджет (МПБ)**. Этот норматив категории материального достатка, имеет в виду более качественное питание, разнообразие промышленных товаров, рост доли услуг по более широкому кругу, включая социальные и культурные, наконец, такой признак достатка как появление заметных сбережений. МПБ был обозначен в 1992 г. в Указе Президент Ельцина О минимальных потребительских бюджетах в РФ. Тогда же специалисты разработали соответствующий бюджет; частью предложенных ими подходов и нормативов мы использовали в исследовании. И, по нашим расчетам, МПБ пенсионера, к 2020 г. должен составлять 2,8 нынешнего ПМ. Это и есть будущая минимальная пенсия²⁹⁷, при которой средняя пенсия по старости исходит из исходного соотношения 4,5 ПМ.

Путь улучшений – расширение социального страхования. Здесь: и страхование лекарств и страхование по болезни и в старости. В первом варианте известна практика стран, фиксирующих долю расходов на лекарства, сверх которой предусматривается компенсация или бесплатные и льготные лекарства по рецепту врача застрахованным и др. В настоящее время, судя по выступлениям бывшего министра здравоохранения В. Скворцовой, Минздрав разрабатывает варианты включения стоимости лекарств в ОМС. Тем более, что часть их финансов Минфин отправил из статьи бюджета Здравоохранение в статью Социальная политика.

Что касается продолжительного ухода по болезни и в старости, то потребность в нем общепризнана. Но для него почти нет финансовых источников: доходах населения практически незаметны поступления по уходу за лицами, нуждающимися в посторонней помощи у семей с детьми и отсутствует у семей одиноких пенсионеров, видимо, из-за действующей системы социальных работников, которые помогают по хозяйству, но не оказывают медицинские услуги и не выполняют роль сиделок.

²⁹⁷ В РФ категория минимальной пенсии отсутствует, о минимальной выплате судим по величине прожиточного минимума.

**Таблица. Поступления в бюджеты семей на цели ухода в 2016 г из
Обследования Росстата населения РФ по денежным доходам и участия в
социальных программах**

| Показатели доходов | Все население | | | Семьи с детьми | | | Семьи пенсионеров | | |
|--|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-------------------|----------------|----------------|
| | На д/х*) | На члена семьи | Доля в доходах | На д/х | На члена семьи | Доля в доходах | На д/х | На члена семьи | Доля в доходах |
| Выплаты по уходу за другими лицами, нуждающимися в посторонней помощи | 32,4 | 12.7 | 1.1 | 78,8 | 20 | 1.4 | 0 | 0 | 0 |

*) домохозяйство

Тем самым ограничивается и ухудшается уровень и качество жизни по фактору поддержки здоровья и дееспособности в первую очередь у пенсионеров, пожилых и инвалидов. Однако надежды на его доступность относительно государственного социального обеспечения и его бюджета невелики. Реально организовать его за счет самого населения за счет страховых взносов из личных доходов населения. Опираясь можно на опыт ФРГ, где страхуется практически все 80 млн жителей. Оно недорого, реализуется в основном через страховые кассы предприятий и фирм, в нем участвуют не только средства работников, но и работодателей. Оно было там введено в середине девяностых годов и призвано обеспечить нуждающимся в уходе людям, которые ввиду тяжести их состояния зависят от солидарной поддержки, максимально самостоятельную и самоопределяемую жизнь. По закону под защитой этого страхования находятся все застрахованные в рамках обязательного медицинского страхования лица и постоянно проживающих в Германии. Застрахованные в частных страховых компаниях должны оформлять частную страховку на случай необходимости ухода при болезни или по старости.

При наступлении инвалидности или тяжелого заболевания, сопровождающегося необходимостью в уходе, а также по старости, нередко сопровождающейся немощным состоянием, человек не может покрыть самостоятельно все возникающие в связи с этим расходы. Функции социального страхования на случай необходимости ухода при болезни или по старости берут на себя больничные кассы. Страховые расходы осуществляются за счет взносов членов касс и работодателей. Размер страховых взносов зависит от доходов участников.

Другие риски пенсионной системы. В их числе с учетом мнения авторов и известных специалистов (М. Гурвича и Т. Малевой) [Малева, 1915]:

1. Увеличение сбора взносов за счет самозанятых. Ныне обсуждается предложение о лишении неплательщиков медицинских услуг, введении налога на тунеядцев и т.п. В свою очередь, автор предлагает изменить пенсионное законодательство, предусмотрев в законодательстве страховую пенсию только плательщикам страховых взносов, и социальную пенсию выплачивать только по фактору инвалидности. А поддержать пожилых людей материально, не имеющих страхового стажа, можно за счет введения социального пособия по бедности в случае отсутствия у человека доходов и детей, способных его содержать.

2. Нужен четкий методологический подход к определению самой категории трудовой пенсии по старости как части отложенного заработка работника за счет его цены рабочей силы в издержках производства (у М. Гурвича она решает социальные задачи содержания нетрудоспособных, сглаживает уровень потребления в течение жизненного цикла, у Т. Малеевой часть пенсии предназначена для борьбы с бедностью, другая – на возмещение трудового вклада, у МЗСР трудовая основа отмечается, но там больше заботы о финансовой ситуации). Хотелось бы решительно подчеркнуть наше мнение – невозможно серьезно реформировать и поднять пенсию, обеспечить стабильность её выплаты вне зависимости от состояния заработной платы, ибо пенсия, сформированная на страховых принципах, по своей сути есть структурная составляющая категории цены рабочей силы, цены труда. Она – элемент издержек производства, отложенная заработная плата. Отсюда, роль заработной платы в системе распределительных отношений должна быть радикально повышена (сейчас её доля, по данным МЭР, официально 26 %, что в 2 с лишним раза ниже, чем в развитых странах). Это требует стимулирования и принуждения работодателей к внедрению новой производительной техники, а также оптимизации соотношения между необходимым (ФЗП) и прибавочным трудом (прибыль) путем стандартов оплаты экономической обеспеченности семьи.

3. В подобной системе, как на Западе, возможно, распределить страховой взнос между работодателем и работником (Т. Малева также считает, что отчисления работников в социальное страхование могут повысить их ответственность. Но воздействие работников на трудовые отношения ограничено. М. Гурвич отмечает, что психологически российские работники не осознают себя плательщиками социальных отчислений). Этот механизм предполагает у бюджетников включение взноса в увеличенный заработок, для коммерческих организаций нужны налоговые послабления. В результате появится ответственность и интерес работника к результатам труда, увеличению своего вклада в будущую пенсию, что может способствовать снижению серой зарплаты в определенных возрастных когортах занятых.

4. Целесообразно отделить тематику и подходы к совершенствованию пенсионной системы для действующих пенсионеров от тематики и подходов для будущих пенсионеров – разные проблемы, разные механизмы, их надо дифференцировать по группам с особым статусом и потребностями. В частности, предлагается механизм особого выделения досрочных пенсий по условиям труда на основе дополнительного тарифа работодателей на период до наступления общего возраста выхода на пенсию.

5. Принять программу пересчета прожиточного минимума (ПМ) пенсионера с учетом возрастных особенностей пожилых – потребности в медицинских услугах (состояние здоровья), в расходах на ремонт (старение имущества), постороннем уходе (ограниченная дееспособность), приблизить его к соотношениям фактического потребления, где разрыв по группам семей с различным уровнем доходов меньше, чем нормативный. Это означает повышение доли качественных продуктов питания (овощи,

фрукты), расширение расходов на лекарства и витамины, ремонт предметов длительного пользования, оплату бытовых услуг, помощи по уходу, на жилье с коммунальными удобствами, культуру, досуг. К сожалению, недавно правительство приняло решение считать прожиточный минимум для населения, в том числе для пенсионеров относительно медианного дохода. Как это будет делаться, если по пенсиям нет даже учета ряда распределения?

6. Необходимость восстановить категорию минимальной пенсии, имея в виду включенность российской системы пенсионного страхования в правовые нормы международного права – Конвенцию МОТ 102, Европейский кодекс социального обеспечения, Европейскую социальную хартию, которую мы ратифицировали не полностью, в том числе по ситуации с минимальной пенсией. Нормы по минимальной пенсии должны корреспондировать с минимальным уровнем оплаты труда. Сейчас пропорция обратная.

7. Увеличение взносов в ПФР. Считается возможным ввести иные, помимо заработной платы, источники финансирования (доходы от приватизации, взносы от прибыли, вообще пусть платит само население из всех своих доходов. Между тем, использованы не все источники, связанные с доходами населения (к примеру, прогрессивное налогообложение с системой «фиксированного» налога в пользу пожилых и детей). В целях стимулирования сбора взносов с неформально занятых можно было бы отменить для неплательщиков правило применения социальной пенсии, заменив её для пожилых малообеспеченных адресной социальной помощью из бюджетных средств с применением контроля над доходами.

8 Вернуть индексацию пенсий работающим пенсионерам. Предусмотреть изменения правила индексации фиксированной базовой части страховой пенсии – индексировать на процент социальной инфляции по минимальной потребительской корзине (прожиточному минимуму); доиндексировать пенсию в случае, если фактическая инфляция выше, чем показатель, предусмотренный в утвержденном бюджете.

9. Недостаток современных дискуссий о перспективах пенсионной реформы – отсутствие постановки и широкого обсуждения вопроса о совершенствовании системы управления пенсионным страхованием. Было бы рационально разработать закон о фондах социального страхования²⁹⁸, предусмотрев публично-частную собственность на страховые средства и механизм её реализации в пользу страхователей и застрахованных. Сейчас даже для накопительной пенсии не вполне отрегулированы правила присвоения.

10. Либерализация управления, солидарная ответственность партнеров будет способствовать развитию добровольного страхования, корпоративных пенсионных систем. Имея в виду значимость этих систем за рубежом, было бы целесообразно

²⁹⁸ Главным документом, на основании которого действует ПФР – это постановление Верховного Совета, Президиума Верховного Совета РСФСР от 1990 года. Есть намерение в ГД до конца года принять или по ПФ, или по фондам в целом закон об их статусе, определив, что они исполняют функции органов государственной власти.

распространить их на работников бюджетной сферы, направляя часть заработанных средств на формирование корпоративных пенсий в условиях нынешнего курса на коммерциализацию и платности социальных услуг. При участии в добровольном страховании отменить подоходный налог на величину страхового взноса.

11. Этапом определения эффективности пенсионной системы может быть разработанная автором методология расчета так называемого «Пенсионного бюджета», в котором будут собраны все расходы государства на пенсионеров (включая льготы на жилье, транспорт и, что особенно важно, на медицину для пожилых, а не только расходы собственно на пенсии) [Ржаницына].

12. Крайне необходимо расширить статистику и социологические исследования уровня жизни пенсионеров на основе обследований семейных бюджетов, предусмотреть отчетность по размерам пенсий по их видам (полу, возрасту, стажу, профессиям, видам льгот, секторам экономики с различным регулированием, формам участия застрахованных в системе и т.п.), в том числе используя данные персонального учета ПФР. Программа статистики должна быть достаточной для проведения необходимых актуарных расчетов при оценках и прогнозировании. Отсюда приветствуются обследования Росстата с 2013г условий жизни, денежных доходов, участия в социальных программах по социально-демографическим группам населения. Следует предусмотреть меры по развитию науки о пенсиях (организация профильных заведений, включение темы в образовательный стандарт ВУЗов, выделение средств Пенсионного фонда на научные разработки и экспертизу и т.п.)

Библиографический список

Малева Т. М., Аврамова Е. М., Зубаревич Н. В., Полякова А. Г., Гурвич Е. Т.

Долгосрочная концепция социальной политики в Российской Федерации до 2050 г. М. 2015. [Электронный ресурс] // URL: <https://pps.ranepa.ru/Publication2/2015/c644c691-cfbf-e611-80d0-005056a06105/56b8c30344b84.pdf> (дата обращения: 01.07.2020).

Итоги выборочных федеральных статистических наблюдений по социально-демографическим проблемам. [Электронный ресурс] // Федеральная служба государственной статистики: [веб- сайт] URL: https://rosstat.gov.ru/itog_inspect (дата обращения: 01.07.2020).

Ржаницына Л. С. Социальная экспертиза городского бюджета. М. 2011 ОАО «Вариант». Пенсионный вопрос, возможные решения. Проект Института экономики РАН, «Вариант», 2013

Россия вошла в пятерку худших в мире стран для пенсионеров [Электронный ресурс] // РБК: [веб- сайт]. 19.07.2017. URL: <https://www.rbc.ru/economics/19/07/2017/596f79579a794735e6cd1c13> (дата обращения: 01.07.2020).