

Глава 9. Страхование старости: имей меньше, берегай больше, работай дольше

*Не откладывай на завтра то,
что можешь сделать послезавтра.*

Марк Твен

В последующие 30-50 лет численность населения Германии существенно сократится и одновременно постареет. По недавним расчетам с 2000 г. по 2040 г. население Германии сократится на 16 млн человек: с 82 млн до 66 млн. При этом нулевом варианте не учитывалась миграция и сохранялась существующая продолжительность жизни. При ежегодной чистой иммиграции в 100 тыс человек население сократится на 12 млн (вариант 1), а при 200 тыс иммиграции – на 7,5 млн (вариант 2). Средний возраст немецкого населения возрастет по второму варианту с 39,8 лет в 1999 г. до 46,1 лет в 2025 г. и 48,6 лет в 2050 г.; по двум другим вариантам соответственно меньше. Доля населения в возрасте 65 лет и старше по отношению к населению в возрасте между 20 и 65 годами по первому варианту возрастет с 25,4% в 2001 г. до 56,2% в 2040 г.

Гарантирована ли пенсия и при стареющем населении?

Похожая тенденция проявляется и в других индустриальных странах, например в Италии. Особенно ярко она выражена в Японии. Но и в Китае ожидается процесс существенного старения населения. Несколько более благоприятная обстановка во Франции и в Великобритании, где по данным ОЭСР численность населения стабильно. Но и здесь ожидается старение населения.

Следствием снижения численности населения и повышение его среднего возраста является драматически ухудшающиеся условия финансирования страхования по старости: в то время как в 60-х годах последнего столетия пенсия одного пенсионера финансировалась за счет взносов трех работающих, то в 2030 г. на каждого трудящегося будет приходиться чуть больше одного пенсио-

нера. Это мощный вызов действующей пенсионной системе. Известно, что у нас государственная система пенсионного обеспечения является перераспределительной: занятые в производстве платят в пенсионную систему и эти взносы сразу передаются пенсионерам. Никакого надежного резерва не существует; порой сокращается даже минимальный резерв, равный сумме пенсий за месяц: в 2001 г. из-за финансовых затруднений резерв снизился до 0,8 месяца. Таким образом, пенсионная система финансируется в пределах одного месяца. Из системы нельзя выплатить больше, чем за месяц в нее поступает. Если люди полагают, что отчисления с их доходов в пенсионный фонд предназначены для их будущих пенсий, как это предусмотрено по закону, то их надежды не оправданы. Эти обязательства государства на будущее пока не имеют финансового покрытия. Только если в будущем молодое поколение будет готово платить достаточно высокий взнос, пенсии будут выплачиваться. Это, так называемый, договор поколений.

Рассмотрим сначала сценарий без пенсионной реформы 2001 г. В таком случае по расчетам федерального правительства стареющее население будет вынуждено существенно повысить отчисления с валового трудового дохода: с 19,1% в 2001 г. до 23,6% в 2030 г. Другие расчеты приводят к значительно более высоким показателям – от 25% до 28%. По расчетам ОЭСР Германия в течение 30 лет для страхования по старости будет использовать 15% ВВП. Такие же показатели получены для Франции и Италии. В Великобритании и США этот показатель ниже – 5–10%.

Удастся ли посредством пенсионной реформы 2001 г. удержать ставку отчисления в пенсионный фонд на уровне 22%, остается под вопросом, так как оценки в решающей мере зависят от исходных предположений и прежде всего об изменении численности населения. Но и другие предположения играют важную роль. Так в расчетах правительства предполагалось, что уровень занятости не изменится до 2025 г., хотя число лиц в трудоспособном возрасте заметно сократится. Поэтому будет меньше людей, платящих пенсионные взносы. Кроме того, не принималось во внимание, что расходы по медицинскому страхованию и по уходу за стареющим населением значительно возрастут. Результат не утешительный; расходы недооценивались. Если бы, например, можно было исходить из роста производительности труда, то это означало бы заметный рост реальной зарплаты, что даже при стареющем населении со-

здало бы приемлемую базу пенсионных взносов, и тогда можно было бы снизить норматив пенсионных отчислений. Но при слабом росте производительности труда это выглядит по-другому. Уже первые оценки показывают, что намечавшееся снижение нормативов отчислений до 19% в 2002 г. и до 18,4% в 2004 г. можно сдать в макулатуру. Норматив останется на уровне 19,3% до 2005г.

Но не только через норматив отчисления в пенсионную систему молодежь, – работающее поколение, – будет нести ненормальную нагрузку в последующие два или три десятилетия. Она понесет также груз отчислений других отчислений в систему социального страхования – медицинское страхование и помощь пожилым людям; в стареющем обществе этот груз будет все тяжелее. Поскольку в условиях перераспределительной пенсионной системы молодежь не может быть уверена в своем будущем, то она помимо отчислений в государственную пенсионную систему, должна будет позаботиться о собственном накоплении капитала на старость, за счет уменьшения нынешнего потребления. Кроме того, надо платить налоги для того, чтобы государство могло выполнять свои функции.

Неизвестно, захочет ли молодое поколение в будущем сохранять договор поколений, который она получила в наследство или от него откажется. Если груз окажется чрезмерным, то этого исключить нельзя. Заявления типа «Пенсии гарантированы» (министр труда Блюм накануне выборов в бундестаг в 1998 г.) или «Мы объединились» (министр труда Ристер после переговоров с профсоюзами в декабре 2000 г.) не могут устранить эту проблему.

То, что перераспределительная государственная пенсионная система в своей прежней форме не может быть профинансирована в будущем, является следствием старения населения. Другим следствием является то, что высокий норматив отчислений представляет собой клин между номинальной зарплатой, представляющей издержки предпринимателей на труд, и реальной зарплатой, представляющей доход рабочих. Для предпринимателей это означает прирост стоимости труда, который систематически ослабляет спрос на рабочую силу. Такая система ответственна также за безработицу.

Ошибочное развитие системы пенсионного страхования в основных своих чертах возникло в 70-х годах, как следствие новой экономической политики, которая подняла долю государства в на-

циональном доходе до 50% и увеличила число государственных служащих на 1 млн. Теперь, через 30 лет, пенсионная нагрузка стала очевидной. Оказалось, что тогда политики завоевывали авторитет в глазах избирателей за счет будущих издержек.

В политике 70-х годов лежит причина того, что сегодня необходимо снижать уровень пенсий. До середины 60-х годов пенсия составляла около 60% реальной зарплаты; в 70-х годах со строительством государства общественного благосостояния эта цифра возросла до 70%. Однако блага из рога изобилия сыпались лишь до 1992 г. После только что проведенной пенсионной реформы началась дискуссия о следующей пенсионной реформе.

Снижать пенсию или скрывать затраты на сохранение ее уровня

Сохранять в будущем расходы пенсионной системы на их нынешнем уровне не удастся без заметного повышения нормативов отчислений. Это бесспорно. К счастью продолжительность жизни людей возросла, но становится меньше молодых людей, которые могли бы за счет своей трудовой деятельности финансировать пенсии старшего поколения. По объективным причинам отношение пенсионного фонда к фонду заработной платы должно уменьшиться. Послание молодым людям, будущим пенсионерам, ясно; оно звучит так: «Имей меньше, берегай больше, работай дольше». Они должны (имей меньше) довольствоваться меньшей пенсией из перераспределительной пенсионной системы. По крайней мере, об этом говорят обстоятельства и данные.

Естественно, политики будут уклоняться от признания необходимости снижения пенсий. Никто, кажется, не готов предложить населению испить горькую чашу истины. Никто не желает четко обозначить надвигающуюся на нас из будущего неизбежность.

Если сравнить компромисс, достигнутый правительством с профсоюзами в декабре 2000 г., в основе которого лежит пенсионная реформа, с представлениями о реформе, существовавшими до этого, то обнаруживаются поразительные вещи. До декабря 2000 г. по предложению министра Ристера средства перераспределительной пенсионной системы к 2030 г. должны будут снизиться до 64% от реальной заработной платы. За счет добровольного, стимулирую-

емого налоговыми льготами частного страхования по старости эта цифра должна возрасти до 72,6%. После декабрьского компромисса общая сумма пенсионного фонда, сформированная на основе государственной перераспределительной системы и частного страхования планируется на уровне 75% от реальной заработной платы. Это магия. Немецкое общество стареет: если в 60-х годах прошлого столетия на одного пенсионера приходилось трое работающих, то в следующие 30 лет одного пенсионера должен обеспечить один трудящийся. В такой ситуации здоровый человеческий разум подсказывает, что отношение пенсионного фонда к фонду реальной зарплаты должна снижаться.

Но чудеса продолжают: уровень пенсий будет более высокий, чем сейчас. Да, на этом можно объединиться; общественно значимые группы могут прийти к согласию. Но можно ли его профинансировать в длительном периоде? Можно ли это согласие реализовать, если все теоретические модели и расчеты показывают, что доля пенсионных средств относительно фонда зарплаты объективно должна снизиться? Было ли принято во внимание при заключении компромисса межпериодное бюджетное ограничение, состоящее в том, что при перераспределительной пенсионной системе старшее поколение может финансироваться только за счет взносов производительно занятой молодежи?

Но в 2030 г. в пенсионной системе еще не установится долгосрочное равновесие. Оно будет достигнуто, когда все возрастные группы перейдут на новую пенсионную систему, т. е. после полного завершения пенсионной реформы. Это случится только в 2055 г. Тогда доля частного пенсионного обеспечения в общем его объеме будет значительно выше 8%.

И еще кое-что выпало из ведущихся ныне дебатов. Как можно заметить, в немецкой общественности дискуссия ведется только об уровне пенсий, а не о том, во что народному хозяйству обойдется этот уровень. Об издержках просто забыли.

Все исследования показывают, что переход от перераспределительной к накопительной пенсионной системе позволят создать более экономичную систему страхования по старости, но для поколения, живущего в переходном периоде, это связано со значительной нагрузкой. Рассмотрим новый закон о пенсиях. Уровень пенсий в перераспределительной системе к 2030 г. должен снизиться до 67% реальной заработной платы. Чтобы довести долю всех пен-

сионных средств до 75% реальной зарплаты, нужно 4% доходов вкладывать в частное страхование. Нужно учесть также дополнительную нагрузку в виде экологического налога, посредством которого государство увеличивает свой вклад в пенсионное обеспечение; на конечном этапе он составит 35 млрд евро в год или почти 2% от дохода. В результате вместе с добровольной компонентой отчисления в страхование по старости достигает 28% дохода. Кроме экологического налога, в 2000 г. еще почти 90 млрд евро федеральных субсидий было направлено в систему пенсионного обеспечения; еще на 21 млрд евро государство дотировало частное страхование. Таким образом, новая система страхования по старости имеет свою цену.

Если рассмотреть новую формулу пенсий (см. приложение к гл. 9) с позиций политической экономии, то ясно обнаружится слабый пункт пенсионной реформы министра Ристера: в ней отсутствует демографическая характеристика. Пенсии, конечно, зависят от ставок отчислений в пенсионную систему. Но ставка это только переменная, определяемая политиками, а не объективная данность, которая бы отражала условия стареющего в Германии общества. Поэтому для расчета новых пенсий на перспективу отсутствует объективная основа.

Больше частных сбережений

Поскольку сегодняшняя молодежь не может полагаться на то, что перераспределительная пенсионная система в будущем обеспечить ей такую же пенсию, какую получают нынешние пенсионеры, то она должна сама позаботиться о своей старости. Ей необходимо создать капитал, за счет которого будет существовать в старости. Кроме того, молодые люди должны посредством действующей перераспределительной системы обеспечивать нынешних пенсионеров. В этом смысле они несут двойную нагрузку, которая существенно больше, чем прежде. Эту нагрузку можно уменьшить только посредством сокращения перераспределительной пенсионной системы и увеличения частного накопления капитала. Поэтому предусмотренное в пенсионной реформе увеличение доли частного страхования по старости – шаг в правильном направлении. Всем политическим партиям следовало бы прийти к консенсусу относительно развития добровольного частного страхования.

Налоговое стимулирование добровольных отчислений в фонд дополнительных пенсий, может помочь в нынешних условиях Германии всем создать частные источники обеспечения старости. Такие отчисления освобождаются от налогов, а с дополнительных пенсий взимаются налоги (отложенное налогообложение). Тот, кому такое налоговое освобождение не требуется из-за низкого уровня дохода, не подпадаемого под налогообложение, получает от государства субсидии, общие размеры которого в год достигают 10 млрд евро.

Эта модель требует введение новых правил в пенсионной системе. Насколько они еще туманны, обнаруживается тогда, когда пенсионер намеревается получить свою пенсию на Мальорке или во Флориде. Так как в этом случае отложенное налогообложение не срабатывает (сменив место жительства люди, получившие налоговую отсрочку, освобождаются от налоговых обязанностей), то министр финансов хочет отказаться от отложенного налогообложения. Тем самым ограничивается свобода индивида. То, что это не вызвало бурю возмущения у немецкой общественности, позволяет предположить, что наступление на индивидуальные свободы не очень затрагивает немецкого Михеля.

В принципе можно было бы представить себе другую модель. Общество могло бы исходить из тезиса, каждый гражданин должен заботиться о своей старости, используя для этого свой чистый доход, остающийся у него после уплаты налогов. Государство должно предоставить каждому индивиду в рамках налоговой системы достаточное пространство для того, чтобы он мог позаботиться о своей старости, исходя из своих производительных способностей. При этом часть дохода, направляемая в фонд обеспечения старости и законодательно ограниченная сверху, освобождается от налогов. В этом случае ставки подоходного налога должны снизиться. Индивиду позволяет самому определять, будет ли он заводить сберегательный счет или строить собственное жилье, чтобы в будущем не платить за съём квартиры. Индивид также решает, проводить ли ему остаток жизни на родине или за границей. Кто из-за низкого дохода не может сберечь на дополнительное обеспечение старости, тот страхуется посредством перераспределительной пенсионной системы. Все остальное – дело социальной помощи.

Против принуждения

Некоторые требуют, чтобы дополнительное, обеспеченное капиталом страхование по старости осуществлялось принудительно. Это обосновывается тем, что рабочие могут сами не пожелать заботиться о своей старости. Тогда они были бы предоставлены в старости системе социальной помощи. Этот аргумент срабатывал бы при полном переходе к накопительной системе страхования по старости. Если же по-прежнему основное страхование осуществляется в рамках законодательно закрепленной перераспределительной системы, то требовать от каждого индивида дополнительного обеспеченного капиталом страхования нет необходимости. Планируемая пенсионная реформа не предполагает отмену перераспределительной системы, несмотря на ее снижающуюся эффективность. Кроме того, в результате отложенных налогов при отчислении в дополнительные пенсионные фонды уменьшается реальная налоговая нагрузка. Государство создает для получателей низких доходов мощные стимулы к созданию дополнительных обеспеченных капиталом пенсий. В целом нужно исходить из того, что граждане сами ответственны за обеспечение своей старости. Поскольку страхование на минимальном уровне существует и для получателей низких доходов создана заинтересованность в создании дополнительных источников обеспечения по старости, то оно должно быть добровольным.

Можно надеяться, что этот шаг в сторону частного обеспечения старости сделает очевидным его преимущество перед перераспределительной системой. С 1970 г. в течение 25 лет реальная доходность на рынке капитала составляла около 4,7 %; это значительно выше, чем реальный прирост минимального размера пенсии (который можно интерпретировать как «доходность» перераспределительной пенсионной системы), составивший 1,9%. Это свидетельствует о предпочтительности страхования по старости посредством частного обеспечения средств; старость можно обеспечить посредством меньших отчислений от трудовых доходов. По мере того, как это станет для граждан все более очевидным, будут предприниматься дальнейшие шаги в направлении к частному обеспечению старости.

Аргументы против финансирования минимального страхования посредством налогов

Если пенсионное страхование лишь частично должно основываться на принципе эквивалентности вкладов и выплат, то расширение налогового источника страхования старости не является долгосрочным решением проблемы. Это разорвало бы еще существующую ныне связь между пенсией и взносами: с точки зрения пенсионера, казалось бы, что пенсия достается даром. Исчезла бы заинтересованность участвовать в пенсионном страховании. Поэтому предложение финансировать минимальный (исходный) уровень страхования за счет налогов встречают со скепсисом. К тому же, налоги всегда отрицательно воздействуют на производство и тем самым сужают налоговую базу. Правильным является противоположный путь: каждому гражданину нужно открыть индивидуальный счет в рамках перераспределительной системы и ежегодно сообщать ему, какая сумма собралась на счете.

Финансирование пенсионной системы целиком за счет налогов можно себе представить для маленьких социально сплоченных стран со строгим социальным контролем, как, например, в Скандинавии. Для больших народных хозяйств, таких как Германия, необходимы другие условия. Прежде всего, требуется сильная политическая воля к тому, чтобы финансируемая налогами пенсионная система не вышла за пределы минимально необходимых размеров в результате стремления политических партий превзойти друг друга в предвыборных обещаниях. Нам следовало бы перейти от большой континентальной модели пенсионного страхования к сжатой англосаксонской концепции. Однако к такому изменению парадигмы политики вряд ли готовы.

Эти соображения актуальны и для финансируемой государством минимальной пенсии, которая предусматривается законом о пенсионной реформе. Естественно, встает вопрос, насколько должна снизиться пенсия в перераспределительной системе, если вспомнить о том, что социальная помощь достигла близкого к пенсии размера. Проблема состоит в следующем, рассматривать ли доходы из системы социального страхования как нечто неизменное или притязания должны измениться. Это мы обсудим в следующей главе.

Не связывать частное пенсионное обеспечение с тарифными переговорами

Наряду с государственным (перераспределительным) и частным (накопительным) обеспечением старости существует третий столп – пенсии от предприятий. Они могут быть организованы как внутри предприятия в виде прямых обязательств или кассы взаимопомощи, так и вне его в качестве пенсионной кассы или пенсионного фонда. При прямых обязательствах предприниматель обещает рабочему, например, во время переговоров об оплате труда пособие по старости; для этого предприятие производит отчисления в собственный пенсионный фонд. Кассы взаимопомощи по закону являются самостоятельными учреждениями, которые имеются на многих предприятиях. При страховании во внешней пенсионной кассе предприниматель заключает с ней договор о пенсионном страховании своего рабочего. В отличие от кассы взаимопомощи пенсионная касса гарантирует рабочему право на получение дополнительной пенсии, отчисления на которую производятся работодателем.

Договоры о пенсиях от предприятий, базирующиеся на тарифном договоре, имеют преимущество перед индивидуальными договорами, так как взносы в пенсионные фонды предприятий освобождены от социальных отчислений до 2008 г. Это коллективное решение, однако, не законно.

Профсоюзы приобрели слишком большое влияние на организацию дополнительного пенсионного обеспечения. Было бы хорошо посоветовать им, не допустить повторение фиаско финансовых вложений в их детище «Новая родина» – профсоюзное строительное общество, «вылетевшего в трубу». При использовании финансового капитала это можно осуществить значительно легче, чем в «приземленном» строительстве.

Отодвинуть пенсионный возраст

В прошлом страхование по старости использовалось в качестве инструмента регулирования рынка труда. Посредством ряда мероприятий благоприятствовали досрочному уходу на пенсию. Для некоторых причитающаяся им в данный момент пенсия превыша-

ла получаемый ими доход при продолжении трудовой деятельности. С позиций рабочего это означает, что в его предпенсионные годы налог на труд как фактор производства повышается. Иными словами, он должен доплачивать за право работать. Почему бы ему тогда не уйти на пенсию досрочно?

Это ошибочная стратегия. Во-первых, если хотят добиться большей занятости, то идея перераспределять рабочие места от пожилых к молодым является наивной и непонятной. Во-вторых, ухудшаются финансовые возможности пенсионного страхования. Призыв должен звучать так: будущим поколениям снова придется дольше трудиться в своей жизни. Обязанность политиков отчетливо довести до сведения граждан общественные издержки, возникающие при их раннем выходе на пенсию. Не явный налог на труд того, кто долго работает, нужно устранить.