

К ВОПРОСУ О ПОКАЗАТЕЛЯХ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПЕНСИОННОЙ РЕФОРМЫ

УДК 331.5.024.5

Иван Георгиевич Каменев, аспирант кафедры Управления человеческими ресурсами, ФГБОУ ВПО «Московский Государственный университет экономики, статистики и информатики (МЭСИ)»

Тел.: 8 (916) 551-25-72

Эл. почта: igekam@gmail.com

В статье рассматриваются показатели бюджетной эффективности пенсионной реформы. В рамках анализа показателей эффективности пенсионной реформы в целом как комплекса социальных инноваций выделяется бюджетная эффективность. Она может быть представлена тремя группами показателей: динамики бюджетных доходов, динамики бюджетных расходов и государственных инвестиций в осуществление реформы.

Ключевые слова: инновации, социальные инновации, пенсионная система, пенсионная реформа, управление человеческими ресурсами, социальная политика, человеческий капитал, социальный капитал, человеческий потенциал, эффективность.

Ivan G. Kamenev,

Postgraduate student of the Department of Human Resources Management, Moscow State University of Economics, Statistics and Informatics (MESI)

Тел.: 8 (916) 551-25-72

E-mail igekam@gmail.com

ON THE ISSUE OF THE EFFICIENCY INDICATORS FOR THE PENSION REFORM

This article describes the indicators of budgetary efficiency of pension reform. The budgetary efficiency is allocated by the analysis of efficiency indicators of the pension reform as a complex of social innovation. It can be represented by three groups of indicators: the dynamics of budget revenues, the dynamics of budget expenditures and the government investment in the reform.

Keywords: innovations, social innovations, pension system, pension reform, human resources management, social policy, human capital, social capital, human potential, efficiency.

1. Введение

Пенсионная реформа, как и любая государственная социальная реформа, может быть рассмотрена в качестве комплекса социальных инноваций, то есть экономически значимых целенаправленных трансформаций социальных практик и институтов. Эффективность инноваций, входящих в состав пенсионной реформы, может оцениваться посредством специально разработанной системы показателей.

Подобный экономический подход к социальным реформам обладает научной новизной и особенно актуален применительно к пенсионной системе, трансформация которой вследствие объективных процессов старения населения [16] происходит и в развивающихся странах, которые лишь формируют институциональную структуру пенсионного обеспечения населения, и в развитых странах со сформировавшейся институциональной пенсионной системой.

Объектом данного исследования является пенсионная система в широком смысле как система социальных практик и социальных институтов, определяющих источники обеспечения средствами к существованию лиц старших возрастов. В такой трактовке пенсионная система включает в себя как государственную, так и негосударственную составляющие, как трудовой, так и возрастной компоненты, как социальной страхование, так и механизмы накопления и социальной защиты, а равно и источники финансирования всех компонент пенсионной системы.

Предметом исследования являются показатели бюджетной эффективности социальных инноваций в пенсионной системе, целью – разработка системы этих показателей. При этом под такими инновациями могут пониматься лишь социальные реформы, инициируемые государством, поскольку в противном случае отсутствует признак целенаправленности инновации. Естественная самоорганизация общества инновациями не является. Однако реформа пенсионной системы включает в себя не только сами государственные инновации (в форме изменения правовых норм), но и диффузию этих инноваций в частном секторе, то есть принятие работниками и работодателями новых правил поведения (либо уклонение от них).

2. Показатели эффективности пенсионной реформы

В теории инноваций выделяют показатели коммерческой, бюджетной и социально-экономической эффективности инноваций. Этот подход может быть применен и к социальным инновациям [3]. Показатели бюджетной эффективности пенсионной реформы характеризуют последствия ее внедрения для государственного бюджета, а конкретнее – консолидированного бюджета Российской Федерации, субъектов федерации и внебюджетных фондов (далее для краткости они будут обозначаться как консолидированный бюджет). Показатели коммерческой эффективности выступают инструментом принятия решений о внедрении инновационных проектов в частном секторе. На макроуровне коммерческая эффективность социальных инноваций проявляется в том, пытаются ли работники и работодатели уклониться от внедряемых государством социальных практик. Наконец, показатели социальной и экономической эффективности (на макроуровне они неразрывно связаны) отражают последствия пенсионной реформы для национальной экономики и, в первую очередь, рынка труда.

Концепция системы показателей пенсионной реформы должна, следовательно, включать в себя четыре основных компонента: блоки показателей каждого из трех видов эффективности инноваций, и принципы взаимосвязи этих показателей.

Предметом данного исследования являются показатели бюджетной эффективности пенсионной реформы. Остальные компоненты системы должны составлять самостоятельный предмет исследования. В свою очередь, показатели бюджетной эффективности формируются из показателей динамики доходов и расходов консолидированного бюджета, а также показателей расходов на внедрение самой реформы.

3. Показатели динамики бюджетных доходов

Консолидированный бюджет применительно к предмету исследования получает налоговые и неналоговые (отчисления в государственные фонды страхования) доходы с заработной платы.

Соответственно, первым простейшим показателем бюджетной эффективности становится динамика общей величины налоговых и неналоговых поступлений в консолидированный бюджет с расходов организаций на рабочую силу (Нзп с ЗРС). Под затратами на рабочую силу в данном случае мы понимаем все расходы работодателя на персонал в широком смысле. Важным частным случаем таких налогов, который необходимо добавить к официальной статистике, являются выплаты, производимые индивидуальными предпринимателями со своих доходов.

Главным недостатком этого простейшего показателя является его сильная зависимость от общей макроэкономической конъюнктуры, которая в данный момент нестабильна. Можно ожидать, что изменения подобных поступлений в бюджет под воздействием иных макроэкономических факторов будут сопоставимы по величине с изменениями под воздействием пенсионной реформы. Соответственно, данный показатель может лишь ограниченно использоваться при анализе последствий реформы с учетом известной макроэкономической динамики.

Более сложным в расчетах, однако подверженным меньшему количеству прочих макроэкономических факторов является показа-

тель доли налоговых и неналоговых отчислений в общих затратах экономических субъектов на рабочую силу, включая теневой сектор (Нзп/ЗРС).

Изменение этого показателя действительно отражает именно изменения в правилах и социальных практиках под воздействием реформы. К сожалению, этот показатель сложно интерпретировать однозначно, если одновременно с пенсионной реформой будут производиться и иные налоговые реформы, способные также повлиять на стратегии поведения работников и работодателей в вопросах минимизации налогообложения. Главным же недостатком данного показателя является необходимость экспертной оценки «теневой» заработной платы.

В свою очередь, Нзп может быть представлен как сумма налога на доход физических лиц, перечисляемого работодателями как агентами работников (НДФЛр), налога на доход физических лиц, перечисляемого индивидуальными предпринимателями (НДФЛип), страховых взносов в пенсионный фонд (Дпф), в фонд социального страхования (Дфсс), в фонд обязательного медицинского страхования (Дфомс), а также части налога на добавленную стоимость (НДСзп), пропорциональной налогооблагаемой базе затрат на рабочую силу, включенных в стоимость конечных товаров и услуг.

Важно подчеркнуть, что рассчитываются показатели для всего населения в целом, поскольку в результате пенсионной реформы может изменяться модель поведения не только работников предпенсионного возраста и пенсионеров, но и работников иных возрастов. С точки зрения доходов бюджета важно, прежде всего, решение выплачивать либо перестать выплачивать взносы с заработной платы на пенсионное страхование, которое сказывается на собираемости всех перечисленных налогов.

Что касается показателя затрат на рабочую силу, то он может быть представлен как сумма затрат на рабочую силу, рассчитываемых официальной статистикой (включает также смешанные доходы, в т.ч.

индивидуальных предпринимателей, и теневую оплату труда [12]), и фактических начислений НДС на затраты на рабочую силу, полученных расчетным путем выше.

Таким образом, для расчета показателя бюджетной эффективности «доля налоговых и неналоговых отчислений в общих затратах экономических субъектов на рабочую силу» может быть использована формула:

$$\text{Пбд} = (\text{НДФЛр} + \text{НДФЛип} + \text{Дпф} + \text{Дфсс} + \text{Дфомс} + \text{НДСзп}) / (\text{ЗРС} + \text{НДСзп}) \quad (1)$$

4. Показатели динамики бюджетных расходов

Другой стороной бюджетной эффективности являются расходы консолидированного бюджета на выплаты населению. Данный вопрос более сложен теоретически, поскольку необходимо определить, учитываются ли выплаты только лицам старших возрастов (т.е. тех возрастных групп, социальные гарантии которым изменяются в рамках реформы), либо лицам всех возрастов (поскольку изменения в уровне экономической активности и социальной защищенности вследствие реформы могут происходить во всех возрастах). Второй подход дает менее надежную оценку, поскольку изменения в экономической активности иных групп населения в меньшей степени связаны с пенсионной реформой и в большей – с другими социально-экономическими факторами. Однако первый подход требует специального анализа структуры выплат государством всех видов пособий различным возрастным категориям. Этот вопрос может быть предметом отдельного исследования. Наиболее сложным и надежным может быть расчет отдельных показателей трансфертов различным возрастным группам.

К рассматриваемым выплатам относятся не только расходы на выплату пенсий всех видов, кроме накопительной пенсии (Тпен), но и пособия по безработице (Тбрб), а также различные пособия по бедности (Тбед), по болезни (Тбол) и по инвалидности (Тинв). Например,

если происходит замещение расходов пенсионного фонда на выплаты пенсий расходами на выплату пособий по безработице и по бедности, то общая бюджетная эффективность реформы оказывается под вопросом. Возможно, некоторые из этих видов расходов (в частности, выплаты больничных и пособия по инвалидности) не будут подвержены влиянию пенсионной реформы, однако доказать это на данном этапе не представляется возможным, а включение этих расходов в расчет необходимо по причине учета соответствующих сборов в показателях динамики доходов консолидированного бюджета.

Расходы консолидированного бюджета на трансферты населению старших (и иных) возрастов подвержены также воздействию фактора демографического движения населения. Соответственно, целесообразно их приведение к виду расходов на душу населения старших (и иных) возрастов, позволяющее полностью исключить из рассмотрения демографический фактор. Таким образом, для расчета показателей динамики расходов консолидированного бюджета может быть использована формула:

$$\text{Пбр}_x = (\text{Тпен}_x + \text{Тбрб}_x + \text{Тбед}_x + \text{Тбол}_x + \text{Тинв}_x) / \text{Ч}_x, \quad (2)$$

где x – возрастная группа

Ч_x – численность населения в данной возрастной группе

Совместно показатели динамики расходов и доходов консолидированного бюджета позволяют оценить устойчивость консолидированного бюджета, и как следствие, способность государства финансировать реформированную пенсионную систему. Относительные показатели позволяют корректно оценить позитивную либо негативную роль реформы, влияние ее на состояние консолидированного бюджета в сравнении со сценарием отсутствия реформ. Представление Пбр и Пбд в численном виде позволяет проверить наличие корреляции с иными числовыми рядами (иными воздействующими факторами помимо пенсионной реформы) и применять различные методы статис-

тического анализа для выявления временного лага между принятием реформы и появлением фактических изменений в институтах пенсионной системы.

5. Показатели бюджетных расходов на внедрение пенсионной реформы

Поскольку предметом исследования является эффективность, а не результативность реформы, систему показателей ее бюджетной эффективности необходимо также дополнить показателем государственных расходов на внедрение реформы. В отличие от предшествующих двух групп показателей, он представляет собой не динамический ряд, а сумму разово осуществляемых расходов при принятии и реализации пенсионной реформы. Расходы, включаемые в данный самостоятельный показатель, а не в динамический ряд, могут быть распределены по времени, но должны производиться однократно, т.е. быть связанными с самой пенсионной реформой, а не с функционированием пенсионной системы после реформы. Данный показатель включает в себя следующие категории расходов государства:

1. на развитие государственного административного аппарата (создание и реорганизация государственных органов и должностей) (Ринфр);
2. на связи с общественностью (информирование экономических агентов об осуществляемой реформе) (Ринфор);
3. на научные исследования (социологические, исследование рынков труда и иные) при разработке реформы (Рнир);
4. на преодоление социального сопротивления инновациям (Рсоп).

Все эти данные, вероятно, не могут быть получены из открытых источников, однако могут быть определены на основании имеющейся у различных государственных органов внутренней статистики. Последняя категория расходов (преодоление сопротивления инновациям) заслуживает особого пояснения.

В соответствии с современным научным подходом к инновациям,

любые внедряемые социальные практики встречают организационное сопротивление. Консерватизм социальной среды проявляется даже в том случае, когда внедряемые практики объективно выгодны всем участникам модернизируемых общественных отношений. В тех же случаях, когда предлагаемые инновации наносят ущерб тем или иным группам интересов, сопротивление инновациям приобретает организованный и относительно устойчивый характер. Результатом этого является не только замедление либо частичный или полный срыв инновационного проекта, но и возрастание напряженности социальных отношений в организации или социальной системе. На уровне национальной экономики, в частности, при осуществлении пенсионной реформы, подобное сопротивление проявляется в росте социальной напряженности. С точки зрения теории инноваций любая социальная реформа заведомо на первом этапе связана с некоторой «непопулярностью».

В тех случаях (в тех аспектах), когда предлагаемые инновации объективно выгодны субъектам модернизируемых социальных отношений, преодоление сопротивления инновациям возможно посредством пропаганды, информирования и иных форм связей с общественностью. Однако на уровне национальной экономики объективно сложно найти решение, которое не создавало бы реальной угрозы тем или иным группам интересов. Соответственно, необходимо оценивать и учитывать ущерб от организованного сопротивления инновациям со стороны различных групп интересов (например, ликвидация системы негосударственных пенсионных фондов могла бы привести к массовому незаконному выводу ими за рубеж средств их вкладчиков вместо возвращения их в бюджет пенсионного фонда). Подобное организованное сопротивление социальным инновациям может быть предотвращено посредством предоставления государством некоторым группам интересов компенсаций, стоимость которых для консолиди-

рованного бюджета можно оценить. В случае же отсутствия компенсаций необходимо оценить ущерб, который понесет консолидированный бюджет вследствие сопротивления инновациям.

Следует отметить, что издержки сопротивления инновациям в сфере налогообложения трудовых доходов населения уже учтены в показателях динамики бюджетных доходов. Их не следует учитывать в данной группе показателей, поскольку они сохраняются все время существования пенсионной системы и носят постоянный, а не разовый характер.

Точный состав групп интересов, затрагиваемых пенсионной реформой, может стать предметом отдельного социологического исследования. На данном этапе ограничимся описанием основных категорий институциональных участников пенсионной системы и их возможного сопротивления:

1. негосударственные фонды добровольного пенсионного страхования;

2. негосударственные фонды обязательной накопительной системы;

3. Пенсионный фонд российской федерации;

4. банковская система, обслуживающая «теневой сектор» экономики.

В связи с этими четырьмя институциональными участниками пенсионной системы можно выделить как минимум четыре вида потенциальных расходов государства на преодоление сопротивления пенсионной реформе:

1. издержки, связанные с банкротствами фондов добровольного пенсионного страхования (Рдпс);

2. издержки, связанные со злоупотреблениями в накопительной пенсионной системе (Рнпс);

3. издержки на реорганизацию Пенсионного фонда в случае изменения или расширения его функций (Ргпс);

4. издержки на борьбу с «серыми схемами» выплаты заработной платы в случае усиления ее налогообложения (Ртс).

Эти и иные (Рпр) издержки при внедрении пенсионной реформы могут быть суммированы и определяют величину государственных

бюджетных инвестиций в конкретный инновационный проект пенсионной реформы:

$$\begin{aligned} \text{Пби} = & \text{Ринфр} + \text{Ринфор} + \\ & + \text{Рнир} + (\text{Рдпс} + \text{Рнпс} + \text{Ргпс} + \\ & + \text{Ртс} + \text{Рпр}) \end{aligned} \quad (3)$$

6. Заключение

Специфика пенсионной системы (ее тесная взаимосвязь с различными макроэкономическими и демографическими процессами) не позволяет применять классические показатели бюджетной эффективности вида «изменение доходов за вычетом изменения расходов бюджета деленное на инвестиции в проект». Первые два компонента этой формулы необходимо рассчитывать в относительных формах.

Тем самым, показатель динамики доходов консолидированного бюджета Пбд (1) указывает на относительное изменение доходов государства, а показатели динамики расходов консолидированного бюджета Пбр_х (2) – на относительное изменение расходов государства. Рост показателя Пбд и снижение всех показателей Пбр_х указывают на общее положительное воздействие пенсионной реформы, повышение устойчивости государственного бюджета. Обратная ситуация указывает на увеличение нагрузки пенсионной системы на государственный бюджет, что в текущих российских условиях неприемлемо.

Наконец, показатель бюджетных инвестиций в проект реформы Пби, рассчитанный на основании ведомственной статистики, может предоставить государственным органам дополнительную информацию о том, какова была структура расходов на внедрение инноваций пенсионной реформы. Более того, Пби может быть свидетельством того, что реформа все еще продолжается (значение показателя за последний период не равно нулю), и внедрение инновационных социальных практик затягивается.

Анализ показателей бюджетной эффективности социальных инноваций пенсионной реформы позволяет оценить способность государственного бюджета финансировать принятые на себя государством

обязательства в рамках пенсионной системы. Следует, однако, подчеркнуть, что лишь само государство способно установить, какие значения данных показателей могут считаться неприемлемыми и повлечь за собой приостановку реформ и проведение контрреформ. При этом должны учитываться и достигнутые социально-экономические результаты, оценка которых составляет самостоятельное направление исследования.

Литература

1. Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации за 2008г. / Под общей редакцией А.Г. Вишневого и С.Н. Бобылева – М.: НИУ ВШЭ, 2009.

2. Корчагин Ю.А. Человеческий капитал – интенсивный социально-экономический фактор развития личности, экономики, общества и государственности. М.: НИУ ВШЭ, 2011.

3. Социальные инновации управления человеческими ресурсами в современном информационном обществе: монография / под ред. Л. Н. Ивановой-Швец, А. А. Корсаковой. – М.: Юрайт, 2014.

4. Шумпетер Й. Теория экономического развития. Капитализм, социализм и демократия / предисл. В. С. Автономова. – М.: ЭКСМО, 2007.

5. Иванова-Швец Л.Н. Управление трудовыми ресурсами: Учебное пособие – М.: МЭСИ, 2004.

6. Голдякова Т.В. Понятие и классификация инноваций // Российский внешнеэкономический вестник № 2, 2006, стр. 20–27

7. Гурков И.Б., Тубалов В.С. Инновации в российской промышленности: создание, диффузия и реализация новых технологий и социальных практик // Мир России, №3, 2004, стр. 28–47.

8. Наумов С.Ю., Константинова Л.В., Чепляев В.Л. Социальные инновации в кадровой политике: основные проблемы и направления реализации. // Вестник поволжской академии государственной службы №1(18), 2009, стр. 131–138.

9. Радаев В.В. Понятие капитала, формы капиталов и их конверта-

ция. // Экономическая социология №4, 2002, стр. 21.

10. Разнодежина Э.Н. Человеческие ресурсы: их роль и значение // Управление экономическими системами №1 (25), 2011.

11. Российский статистический ежегодник. 2013 – М.: Росстат, 2013.

12. Труд и занятость в России. 2013 – М.: Росстат, 2013.

13. Josef Hochgerner. The Analysis of Social Innovations as Social Practice // Die Analyse sozialer Innovationen als gesellschaftliche Praxis. Vienna and Berlin: Zentrum für Soziale Innovation (ed.). Pendeln zwischen Wissenschaft und Praxis. ZSI-Beiträge zu sozialen Innovationen, 2011.

14. Marlene Scardamalia. Social and Technological Innovations for a Knowledge Society // In S. S-C. Young, J. Greer, H. Maurer, & Y.S. Chee (Eds.). Proceedings of the ICCE/ICCAI 2000: Volume 1. Learning Societies in the New Millennium: Creativity, Caring & Commitments. (pp. 22–27).

15. Marlene Scardamalia, Mary Lamon, Carleen Andrews. Social and Technological Innovations: ways into the Knowledge Society // ICLS '04 Proceedings of the 6th international conference on Learning sciences. (p.616).

World Population Prospects: The 2010 Revision // Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat URL: <http://esa.un.org/unpp> (дата обращения: 01.01.2014)

References

1. Human Development Report for the Russian Federation for 2008. / Pod obshchej redakciej A.G. Vishnevskogo i S.N. Bobyleva – M.: NIU VShE, 2009.

2. Corchagin Y.A. Human capital – intensive socio-economic factor of personality development, economy, society and state // M.: NIU VShE, 2011.

3. Social innovation of human resource management in the modern information society: monograph / pod red. L. N. Ivanovoj-Shvec, A. A. Korsakovoj. – M.: Yurajt, 2014.

4. Schumpeter J., The Theory of Economic Development. Capitalism, Socialism and Democracy / predisl. V. S. Avtonomova. – M.: EKSMO, 2007.

5. Ivanova-Shvets L.N. Human Resource Management: Textbook – M.: MESI, 2004.

6. Goldyakova T.V. Definition and classification of innovation // Rossijskij vneshneekonomicheskij vestnyk № 2, 2006, str. 20–27.

7. Gurkov I.B., Tubalov B.S. Innovations in Russian industry: the creation, diffusion and implementation of new technologies and social practices // Mir Rossii, №3, 2004, str. 28–47.

8. Naumov S.Yu., Konstantinova L.V., Cheplyaev V.L. Social innovations in personnel policy: main issues and areas of implementation. // Vestnyk povolzhskoj akademii gosudarstvennoj sluzhby №1 (18), 2009, str. 131–138.

9. Radaev V.V. The concept of capital, forms of capital and their

conversion. // Ekonomicheskaya sociologiya № 4, 2002, str. 21.

10. Raznodezhina E.N. Human resources: their role and importance // Upravlenie ekonomicheskimi sistemami № 1 (25), 2011.

11. Russian Statistical Yearbook. 2013. – M.: Rosstat, 2013.

12. Labor and employment in Russia. 2013. – M.: Rosstat, 2013.

13. Josef Hochgerner. The Analysis of Social Innovations as Social Practice // Die Analyse sozialer Innovationen als gesellschaftliche Praxis. Vienna and Berlin: Zentrum für Soziale Innovation (ed.). Pendeln zwischen Wissenschaft und Praxis. ZSI-Beiträge zu sozialen Innovationen. 2011.

14. Marlene Scardamalia. Social and Technological Innovations for a Knowledge Society // In S. S-C. Young, J. Greer, H. Maurer, & Y.S. Chee (Eds.). Proceedings of the ICCE/ICCAI 2000: Volume 1. Learning Societies in the New Millennium: Creativity, Caring & Commitments. (pp. 22–27).

15. Marlene Scardamalia, Mary Lamon, Carleen Andrews. Social and Technological Innovations: ways into the Knowledge Society // ICLS '04 Proceedings of the 6th international conference on Learning sciences. (p. 616).

World Population Prospects: The 2010 Revision // Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat URL: <http://esa.un.org/unpp> (date of access: 01.01.2014).