

МОНИТОРИНГ

ВЛИЯНИЕ ПАНДЕМИИ COVID-19 НА ИНСТИТУТЫ СОЦИАЛЬНОГО СТРАХОВАНИЯ

Институт социальной политики НИУ ВШЭ
Якушев Е.Л., Синявская О.В.

Влияние пандемии COVID-19 на институты социального страхования

В фокусе исследования - оценка потерь внебюджетных фондов (Пенсионного фонда России, Фонда социального страхования и Фонда обязательного медицинского страхования) под влиянием кризиса, вызванного пандемией коронавируса (COVID-19).

Представленная работа является продолжением и уточнением – в связи с новыми данными и принятыми мерами поддержки экономики – предварительных оценок, опубликованных в экспертном комментарии Института социальной политики ВШЭ 31 марта 2020 г.¹ Часть оценок возможных потерь была пересмотрена в связи с уточнением макроэкономических прогнозов, свидетельствующих о том, что выход из данного кризиса будет более долгим², чем нам это представлялось в начале.

По нашим оценкам на основе данных, опубликованных на сайте Минфина РФ³, расходы консолидированного бюджета РФ в 2019 году по статьям “Здравоохранение” и “Социальная политика” превысили 16,5 трлн руб. или порядка 15% годового ВВП (рисунок 1).

Поступления страховых взносов в ПФР, ФСС и ФОМС составили 7,8 трлн руб. (7,1% ВВП), а расходы бюджетов всех уровней - 8,5 трлн. руб. (7,7% ВВП), включая прямые трансферы в систему социального страхования в размере более 3,4 трлн руб. (3,1% ВВП).

По итогам I квартала 2020 г. доходы всех внебюджетных фондов составили 3,1 трлн руб., в том числе за счет страховых взносов – 1,9 трлн руб., а расходы – 3 трлн руб. В Пенсионный фонд России (ПФР) – крупнейший внебюджетный фонд – за первые три месяца 2020 г. поступило страховых взносов – 1,28 трлн руб., трансфертов из федерального бюджета – 0,9 трлн руб., а расходы ПФР составили 2,3 трлн руб. Дефицит ПФР в марте вырос до 247 млрд руб. Прежде всего, это связано с ростом расходов на 30% по сравнению с предыдущим месяцем, что может быть вызвано началом выплат единовременных сумм ветеранам в связи с 75-летием Победы.

При этом, согласно данным Минэкономразвития о динамике деловой активности в I квартале 2020 г.⁴ большинство секторов экономики в этот период еще продолжали расти, и основной вклад в рост ВВП (который составил 1,8% по отношению к I кварталу 2019 г.) внесла торговля и – в меньшей степени – сектор услуг; тогда как негативные эффекты кризиса, вызванного пандемией коронавируса, в тот период сказались в основном на транспортном секторе. Важно также, что безработица в I квартале продолжала снижаться, а зарплаты росли в реальном выражении. И таким образом, в докризисный период предпосылок для снижения доходов внебюджетных фондов не было.

За апрель известны данные о динамике промышленного производства, которое по оценкам Минэкономразвития сократилось на 6,6% (к апрелю 2019 г.)⁵, грузообороте транспорта, сократившемся на 3,1% к марту 2020 г. и на 6% к апрелю 2019 г., а также строительстве (сокращение на 2,3% к апрелю 2019 г.)⁶.

¹ <https://isp.hse.ru/policynote>

² <https://expert.ru/2020/05/19/minfin-i-ekspertyi-otsenili-glubinu-padeniya-vvp/>

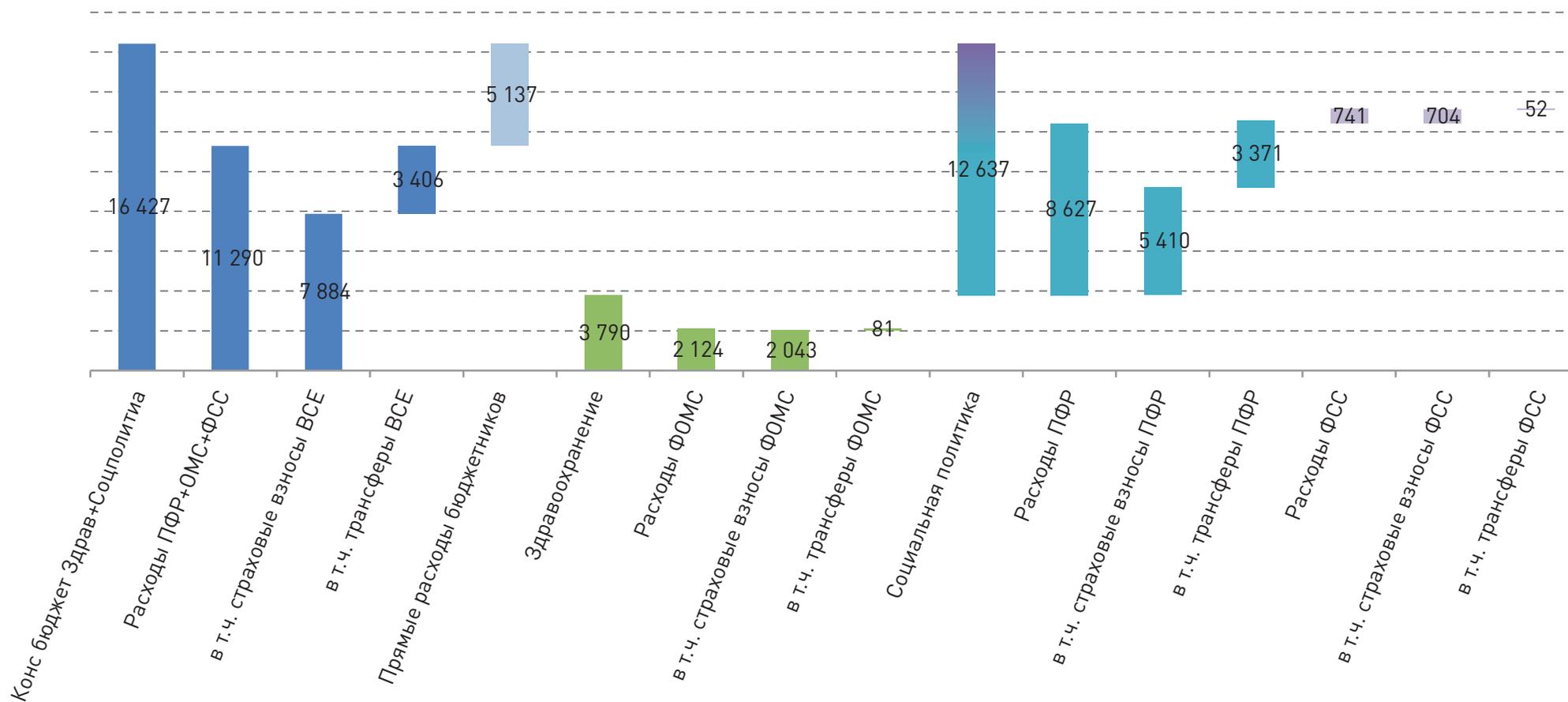
³ <https://www.minfin.ru/ru/statistics/>

⁴ https://economy.gov.ru/material/directions/makroec/ekonomicheskie_obzory/kartina_delovoy_aktivnosti_za_i_kvartal_2020_goda.html

⁵ https://economy.gov.ru/material/directions/makroec/ekonomicheskie_obzory/minekonomrazvitiya_promyshlennoe_proizvodstvo_v_rf_v_aprele_sokratilos_menshe_ozhidaniy.html

⁶ Росстат. Информация о социально-экономическом положении России - 2020 год; январь – апрель. https://gks.ru/bgd/free/B20_00/Main.htm

Рисунок 1. Консолидированный бюджет социальных расходов в 2019 году, млрд руб.



Учитывая особенности текущего кризиса, вызванного, прежде всего, мерами ограничительного характера, направленными на снижение распространения коронавирусной инфекции, можно ожидать значительно более глубокого спада в секторах услуг и торговли, которые выступали драйверами роста в начале года. Например, оборот розничной торговли, по данным Росстата, в апреле 2020 г. упал на 28,5% по сравнению с предыдущим месяцем и на 23,4% - по сравнению с апрелем 2019 г.

Предварительные прогнозные оценки глубины спада во II квартале 2020 г. варьируют от 12% по данным Moody's до 18% по данным Института исследований ВЭБ.РФ⁷. В III квартале падение ВВП продолжится и составит по прогнозу Moody's 3,4%, а по оценкам ВЭБ – 0,9%. В IV квартале оба агентства прогнозируют рост ВВП. Большинство⁸ прогнозных оценок динамики ВВП за 2020 год укладываются в диапазон падения между 4% и 6%⁹. В 2021 г. рост ВВП составит согласно консенсус-прогнозу Института «Центр развития» ВШЭ 3%¹⁰, а согласно прогнозу МВФ – 3,5%¹¹. Таким образом, по итогам 2021 г. докризисный уровень ВВП еще не будет восстановлен.

В результате снижения экономической активности следует ожидать следующих эффектов, которые окажут влияние на институты социальной защиты:

- Снижение ФОТ, в том числе за счет перевода части работников на режим неполной занятости;

- Сокращение количества рабочих мест, в т.ч. в форме неоплачиваемых отпусков;
- Увеличение безработицы - как общей, так и зарегистрированной;
- Падение доходов населения.

По опубликованным Росстатом предварительным данным за апрель 2020 г. общая безработица выросла на 21% к апрелю 2019 г., достигнув 4,3 млн чел. Уровень безработицы в апреле 2020 г. составил, соответственно, 5,8%. Численность зарегистрированных безработных увеличилась до 1,3 млн чел., что в 1,6 раза больше, чем в апреле 2019 г. и в 1,8 раз, чем в марте 2020 г.¹²

Согласно консенсус-прогнозу Института «Центр развития» ВШЭ уровень безработицы вырастет до 8% в 2020 г. (базовый сценарий), либо до 9,5% в 2020 г. и 9,8% в 2021 г. (пессимистический сценарий)¹³. По прогнозу Института исследований ВЭБ.РФ безработица вырастет до 10% во втором квартале 2020 г., и составит 7% в годовом измерении в 2020 г. и 5% в 2021 г.¹⁴

Данные о динамике доходов населения или заработной платы за апрель 2020 г. в настоящее время отсутствуют. По апрельскому прогнозу Института исследований ВЭБ.РФ основной источник страховых поступлений во внебюджетные фонды – заработная плата – в реальном выражении упадет во втором квартале 2020 г. на 4,6%; в третьем квартале падение реальной зарплаты составит

⁷ Подробнее на РБК: <https://www.rbc.ru/economics/12/04/2020/5e919e0a9a7947391241d05b>

⁸ Исключение – прогноз Moody's – 9,5% падения ВВП по итогам 2020 г. (<https://www.moodyanalytics.com/webinars-on-demand/2020/april-europe-economic-outlook>)

⁹ <https://dcenter.hse.ru/data/2020/05/18/1548809003/Cf-2020-Q2.pdf>; http://www.cbr.ru/collection/collection/file/27833/forecast_200424.pdf; <http://inveb.ru/ru/products/product-02/247-tendantsii-razvitiya-rossijskoj-ekonomiki-v-usloviyakh-pandemii-koronavirusa-i-vozmozhnye-antikrizisnye-mery>.

¹⁰ <https://dcenter.hse.ru/data/2020/05/18/1548809003/Cf-2020-Q2.pdf>

¹¹ <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>

¹² Росстат. Информация о социально-экономическом положении России - 2020 год; январь – апрель. https://gks.ru/bgd/free/B20_00/Main.htm

¹³ <https://dcenter.hse.ru/mirror/pubs/share/direct/362889036>

¹⁴ <http://inveb.ru/ru/products/product-02/247-tendantsii-razvitiya-rossijskoj-ekonomiki-v-usloviyakh-pandemii-koronavirusa-i-vozmozhnye-antikrizisnye-mery>

3%, в четвертом – 3,3%; в 2021 г. прогнозируется рост зарплат в реальном выражении на 3,1%¹⁵.

В предложенном правительством пакете поддержки бизнеса и занятости в условиях пандемии коронавируса есть ряд мер, которые в краткосрочном периоде приведут к дополнительному сокращению страховых и налоговых поступлений:

- снижение тарифа страховых взносов с 30% до 15% для работников предприятий, включенных в реестр МСП (по данным ФНС по состоянию на 10 мая 2020 г. на таких предприятиях было занято 15,3 млн чел.¹⁶);
- отсрочка на несколько месяцев (от 3 до 6) уплаты страховых взносов индивидуальными предпринимателями, микропредприятиями и субъектами МСП из пострадавших от пандемии коронавируса отраслей;
- отсрочки по уплате налогов (кроме НДС) предприятиям из пострадавших отраслей;
- снижение ставок некоторых налогов субъектами РФ.
- Основными ожидаемыми последствиями для институтов социального страхования, обеспечивающих около 70% всех социальных выплат, являются:
- снижение доходов внебюджетных фондов (ПФР, ФСС и ФОМС) за счет страховых взносов;
- сокращение возможности компенсации дефицита в рамках бюджетной системы.

Начиная с апреля 2020 года, стоит ожидать сокращения ежемесячных страховых взносов во внебюджетные фонды (рисунок 2).

¹⁵ Там же.

¹⁶ <https://rmsp.nalog.ru/statistics.html>

Объем потерь будет зависеть от глубины сокращения как заработной платы, так и рабочих мест. Анализ чувствительности изменения доходов внебюджетных фондов приведен в таблице 1.

В расчеты были заложены приведенные выше прогнозные макро-оценки динамики занятости и заработной платы и наши оценки эффектов принятых антикризисных мер. Рабочее допущение состояло в том, что продолжительность режима «нерабочих дней» и иных ограничительных мер составит 2 месяца. Исходя из этого, наиболее вероятным сценарием представляется снижение страховых взносов на 30% в расчете на 2 месяца.

Таблица 1. Возможное снижение за месяц поступлений страховых взносов для сценариев сокращения заработной платы и рабочих мест, млрд руб.

Млрд руб.		Сокращение заработной платы		
		15%	20%	
Сокращение рабочих мест	10%	138	173	207
	15%	173	207	242
	20%	207	242	276

В настоящее время нет единого понимания, как быстро регионы страны будут выходить из режима нерабочих дней и самоизоляции, и насколько долгим будет период восстановления деловой активности до уровня марта 2020 года. Для целей моделирования мы в дополнение к трем сценариям падения облагаемого фонда заработной платы используем три сценария восстановления (рисунок 3):

- «Оптимистичный» – восстановление за 6 месяцев,
- «Базовый» - восстановление за 12 месяцев,
- «Консервативный» - восстановление за 18 месяцев.

Результаты моделирования снижения страховых взносов представлены в таблице 2. Величина возможных потерь варьирует от 621 млрд руб. до 2,9 трлн руб.

Рисунок 2. Размер ежемесячных страховых взносов во внебюджетный фонды, млрд руб.

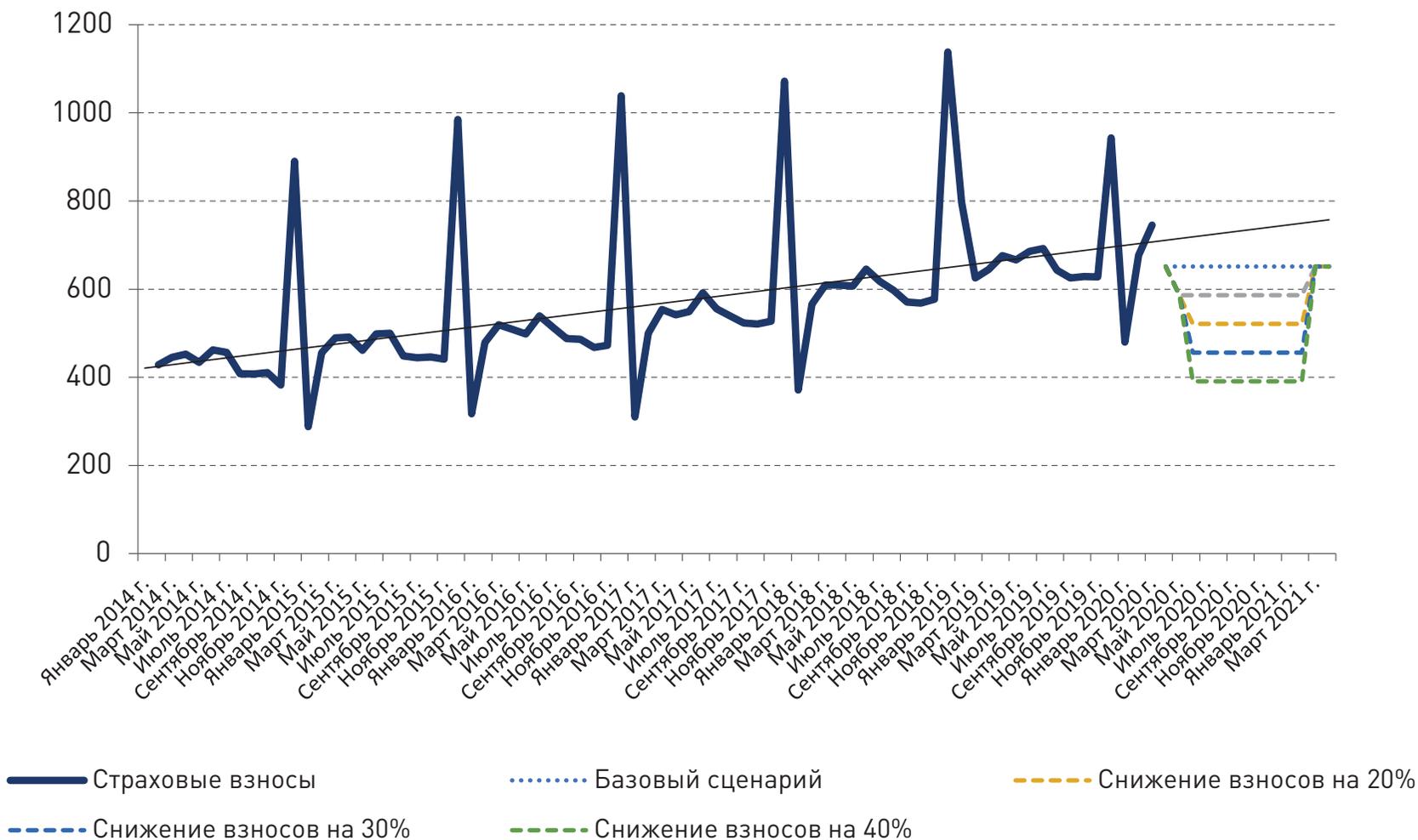


Рисунок 3. Страховые взносы в сценариях восстановления рынка труда, млрд руб.

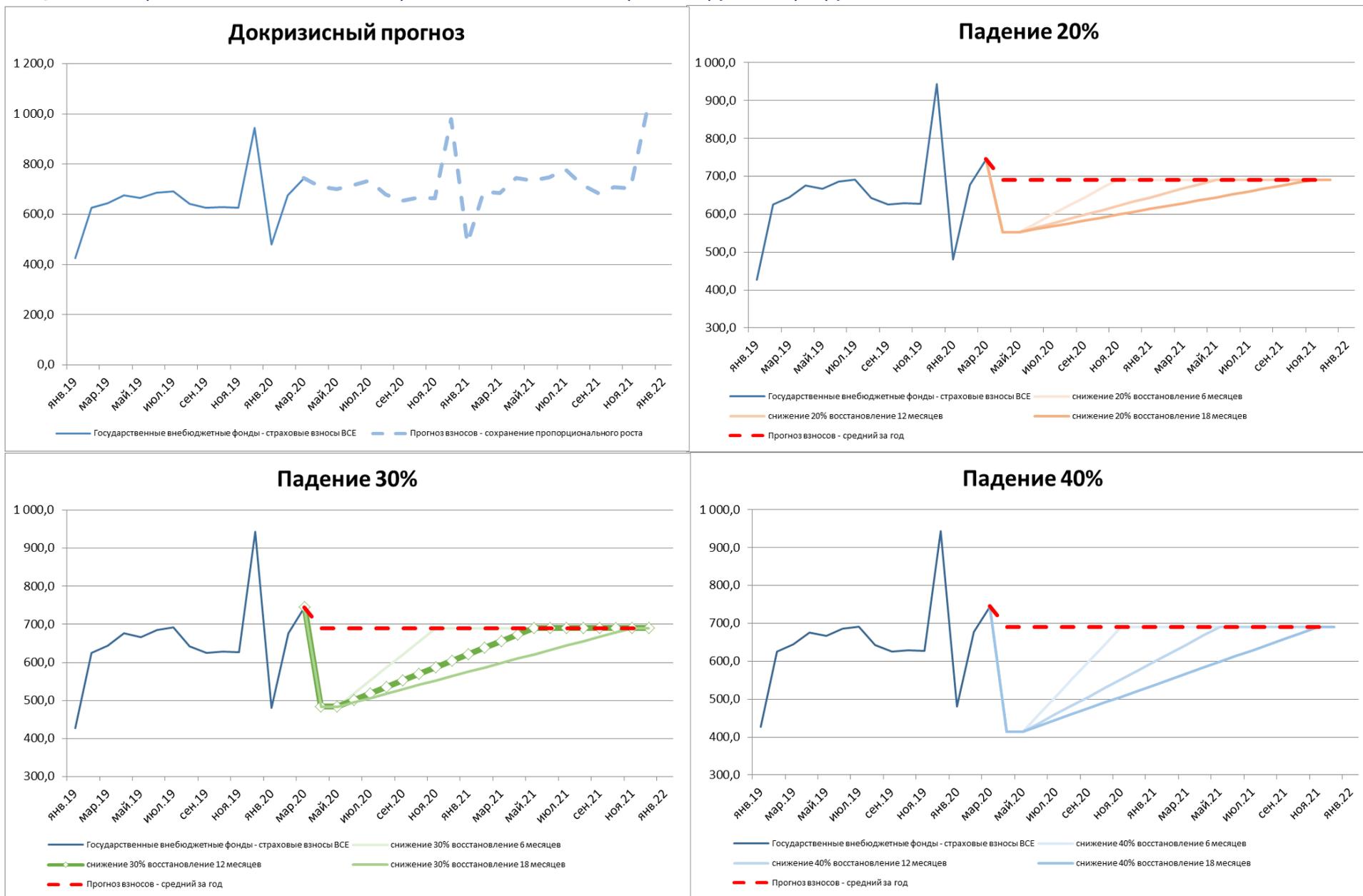


Рисунок 4. Оценки увеличения бюджетных трансфертов в страховые фонды, млрд руб.

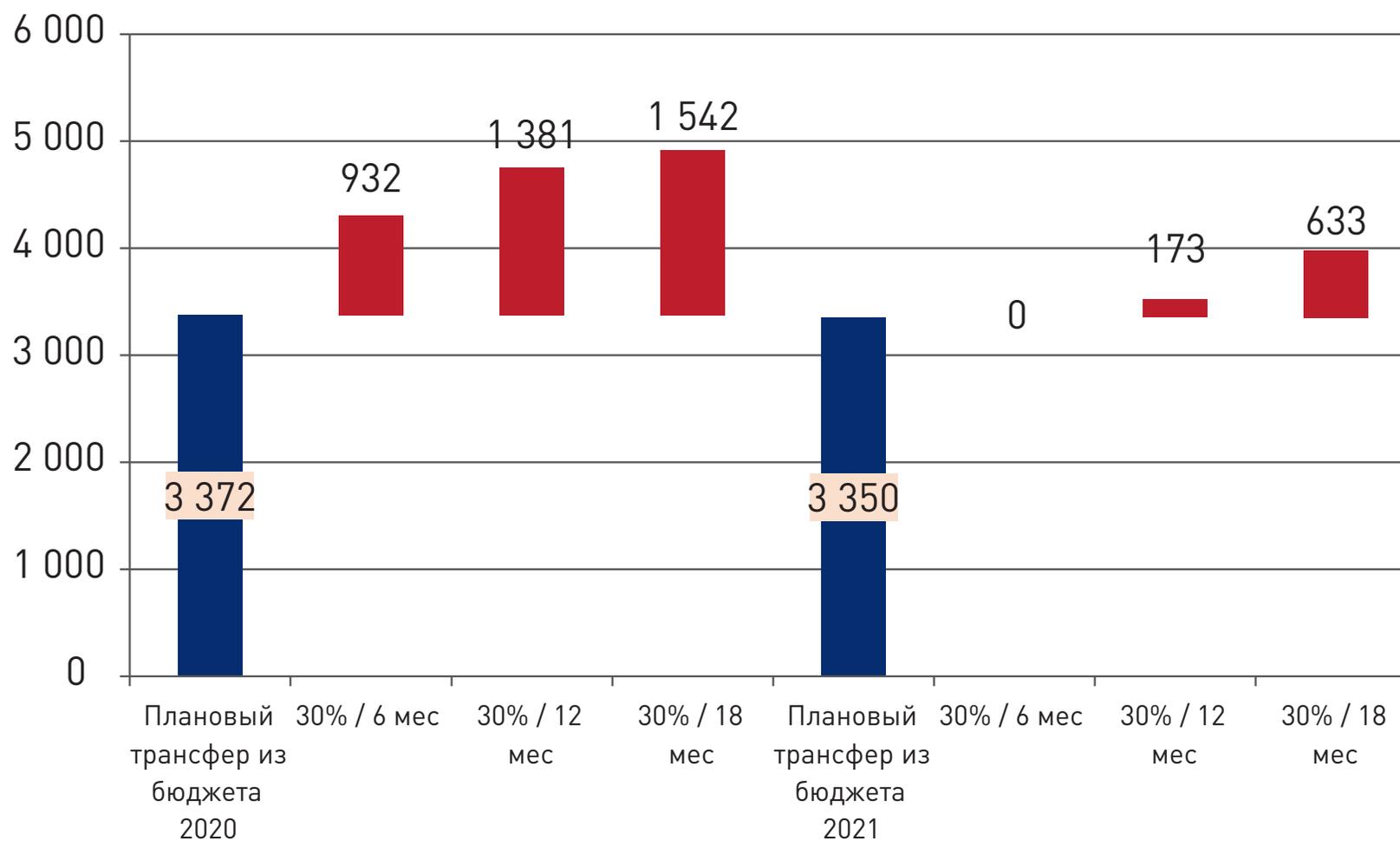


Рисунок 5. Динамика ежемесячных страховых взносов и НДФЛ, млрд руб.

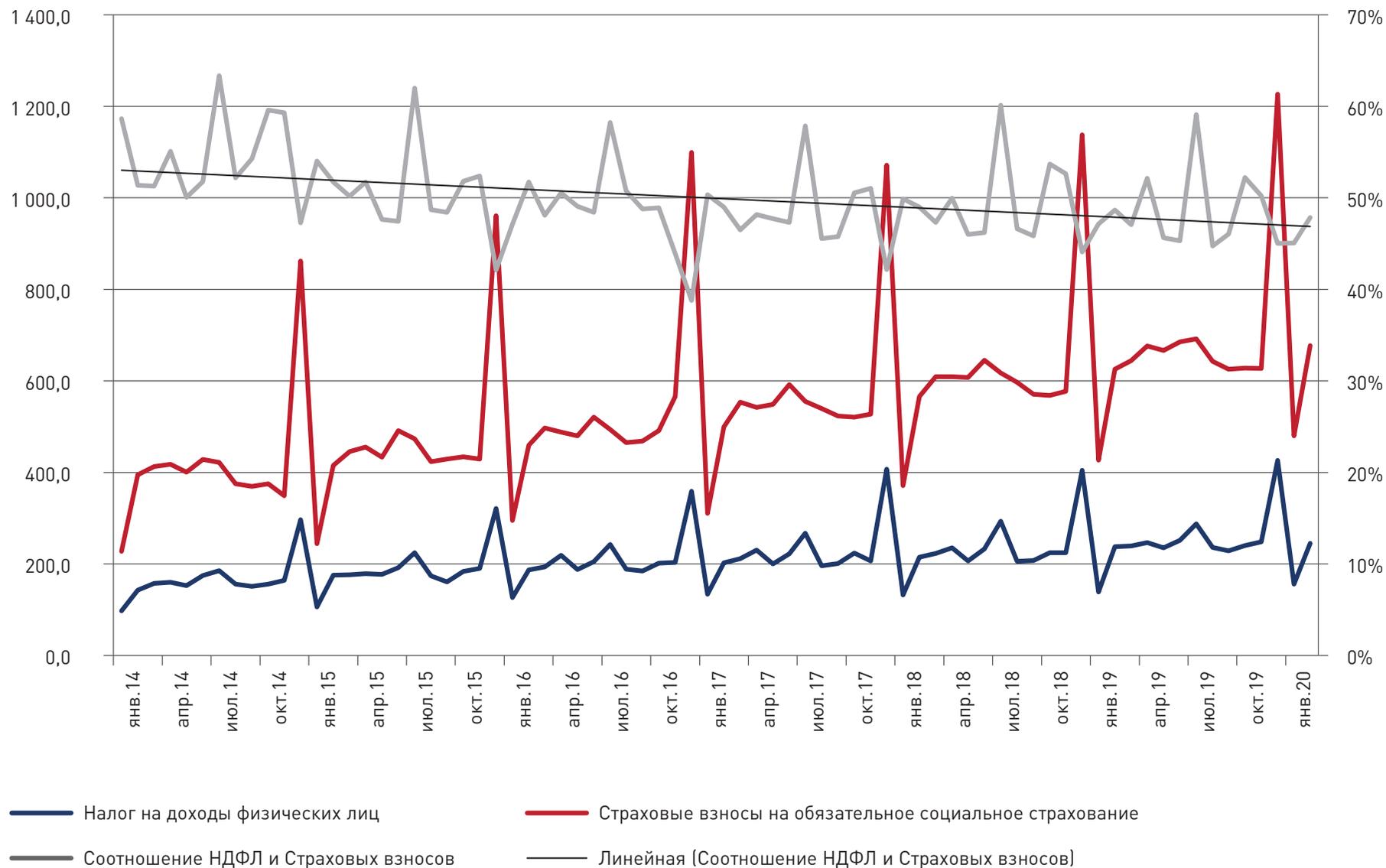


Таблица 2. Оценки потерь внебюджетных фондов в сценариях глубины сокращения ФОТ и периода его восстановления, млрд руб.

	Восстановление, месяцев		
	6	12	18
Самоизоляция 2 месяца	6	12	18
снижение ФОТ на 20%	621	932	1 243
снижение ФОТ на 30%	1 035	1 553	2 071
снижение ФОТ на 40%	1 450	2 174	2 899

Предварительные расчеты показывают, что чем быстрее произойдет восстановление экономики и заработных плат, тем меньше будут потери внебюджетных фондов. Например, негативные эффекты от снижения облагаемого фонда заработной платы на 40% при быстром (за 6 мес.) восстановлении его до докризисного уровня немногим выше, чем от вдвое меньшего снижения облагаемого ФОТ, но при очень медленном восстановлении (в течение 18 мес.). Также важно постараться избежать чрезмерно сильного падения облагаемого фонда оплаты труда – за счет сокращения занятости или зарплат. Это означает, что необходимы значительные по объему антикризисные меры, направленные на поддержку экономики и населения, которые стимулируют быстрое восстановление экономической деятельности и сохранение занятости. Пусть даже и сопряженные с затратами государства в первые месяцы кризиса, они будут иметь большую экономическую и социальную отдачу в среднесрочной перспективе.

По предварительным оценкам для компенсации потерь в страхо-

вых взносах может потребоваться увеличение трансферта из федерального бюджета во внебюджетные фонды на 20-60% от запланированного объема в 2020 году и до 28% в 2021 г. (рисунок 4).

Учитывая высокую корреляцию страховых взносов и налога на доходы физических лиц (рисунок 5), можно предположить, что падение затронет доходную часть региональных бюджетов. Для базового сценария уменьшение налоговых поступлений по НДФЛ может составить от 500 млрд до 1 трлн рублей. По данным Минфина средняя доля НДФЛ в региональных бюджетах составляет около 30%.

Необходимо отметить, что в апреле-мае правительство РФ приняло решения, в определенной степени отвечающие предложениям, сформулированным в экспертном комментарии ИСП ВШЭ #1 от 31 марта 2020 г. в качестве возможных развилки¹⁷:

- Председатель правительства РФ 8 апреля 2020 г. подписал поручения Минфину России компенсировать выпадающие доходы ПФР, ФОМС и ФСС из федерального бюджета¹⁸. Источник компенсации будет, видимо, определен позднее.
- Минфин приступил к наращиванию выпуска облигаций федерального займа (ОФЗ) для финансирования госрасходов в связи с пандемией коронавируса¹⁹.

Также, за апрель – май 2020 г. были приняты решения о частичной компенсации пострадавшему бизнесу расходов на оплату труда либо облегчении доступа предприятий к кредитным ресурсам на эти цели. Это может оказать определенный эффект на динамику занятости, уменьшив ее совокупные потери по сравнению с теми, которые прогнозировались два месяца назад.

17 https://www.hse.ru/data/2020/04/01/1552630325/%D0%98%D0%A1%D0%9F%20%D0%92%D0%A8%D0%AD_%D0%9F%D0%B0%D0%BD%D0%B4%D0%B5%D0%BC%D0%B8%D1%8F%20%D0%B8%20%D1%81%D0%BE%D1%86%D0%B8%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D0%B5%20%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%85%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B5_Discussion%20Paper_31032020.pdf

18 <http://government.ru/orders/selection/401/39464/>

19 https://www.gazeta.ru/business/news/2020/05/22/n_14455237.shtml; <https://regnum.ru/news/economy/2962400.html>

В целях формирования экспертной дискуссии в качестве возможных сценариев компенсации выпадающих доходов можно рассмотреть следующие инициативы

1. Изменение бюджетного правила с целью использования Фонда национального благосостояния (ФНБ) для финансирования выпадающих доходов ПФР, ФОМС и ФСС.
2. Передача на ФБ части обязательств внебюджетных фондов и изменение структуры страховых взносов:
 - Прямое финансирование расходов на здравоохранение из ФБ (отказ от ОМС из-за невозможности реализации страховых принципов при определении стоимости лечения):
 - Объем расходов до 2 трлн руб. в год,
 - Снижение ставки взносов до 5,1% от ФОТ наемных работников;
 - Прямое финансирование расходов на фиксированную пенсионную выплату, осуществляемую Пенсионным фондом России из ФБ:
 - Объем расходов около до 2,5 трлн руб. в год (оценка),
 - Снижение ставки взносов до 7-10% от ФОТ наемных работников.
3. Дополнительные настройки пенсионной системы:
 - Гибкий пенсионный возраст для сокращаемых работников - возможность выхода на пенсию ранее общеустановленного возраста с выплатой пенсии исходя из фактически накопленных пенсионных прав, с соблюдением минимальных требований к продолжительности страхового стажа и величине индивидуального пенсионного коэффициента.
 - Применяется как компенсаторный механизм вместо сокращения за 2 года до общеустановленного возраста в рамках закона о занятости;

- Норма предусмотрена действующим законодательством, можно упростить процедуру и сократить срок рассмотрения заявок на период кризиса – например, в пределах 2020 г. либо до конца марта 2021 г. (год с начала введения ограничительных мер).
- Ликвидация регресса (отмена “потолка”) по страховым тарифам для высокооплачиваемых работников и стимулирование в форме предоставления им налогового вычета по подоходному налогу для долгосрочных пенсионных сбережений:
 - Единая ставка 22% со всего ФОТ приведет к росту страховых взносов за счет высокооплачиваемых работников;
 - В целях обеспечения приемлемого коэффициента замещения при выходе на пенсию для работников с заработной платой выше среднего уровня необходимо реализовать добровольные программы формирования сбережений на базе регулируемых финансовых институтов - НПФ, СК, Банки, ИИС, ПИФы.

С точки зрения среднесрочного планирования необходимо дополнительно учитывать демографические изменения, которые дадут дополнительный вклад в средне- и долгосрочный рост социальных обязательств. Использование механизма снижения тарифов страховых взносов дает краткосрочный эффект стимулирования экономической активности, но оказывает отрицательный эффект на финансовую устойчивость социального страхования.

Учитывая темпы старения населения, задающие опережающий рост обязательств по выплате пенсий и пособий, расходы на здравоохранение и посторонний уход, меры поддержки экономики должны учитывать особенности функционирования системы социального страхования и конституционные гарантии индексации.