

УДК 364.05, 364.1

JEL: H55

DOI: 10.31857/S2686673023050085

EDN: CJFXCL

О рисках финансовой устойчивости государственной пенсионной системы США

Л.Ф. Лебедева

*Институт США и Канады им. Г.А. Арбатова
Российская Федерация, 121069, Москва, Хлебный переулок, д. 2/3.
Scopus Author ID: 56808936800 РИНЦ ID: 625626
ORCID: 0000-0002-4464-2916 e-mail: l.lebedeva@iskran.ru*

Резюме: Стабильное функционирование пенсионных систем, построенных на основе распределительного принципа, в условиях изменения возрастной структуры населения, финансово-экономических трансформаций делают необходимым совершенствовать инструменты социальных гарантий пенсионеров, а также формировать эффективные регуляторы страхования и помощи. Задачи сохранения размеров пенсионных выплат и условий их получения, поддержания финансовой устойчивости пенсионного обеспечения являются общими для разных стран; но подходы к их решению разные, что приводит к непростым политическим решениям долгосрочного характера, связанным с функционированием американской государственной системы обязательного пенсионного страхования.

Ключевые слова: государственное пенсионное страхование, общественное мнение, США

Для цитирования: Лебедева Л.Ф. О рисках финансовой устойчивости государственной пенсионной системы США. *США & Канада: экономика, политика, культура*. 2023; 53 (5): 56-66. DOI: 10.31857/S2686673023050085 EDN: CJFXCL

Financial Stability Risks of the U.S. Social Security System

Liudmila F. Lebedeva

*Georgy Arbatov Institute for U.S. and Canada Studies
Russian Academy of Sciences (ISKRAN).
2/3 Khlebnny per., Moscow 121069, Russian Federation.
Scopus Author ID: 56808936800 РИНЦ ID: 625626
ORCID: 0000-0002-4464-2916 e-mail: l.lebedeva@iskran.ru*

Abstract: The Social Security program, playing a vital role in reducing poverty among the old aged groups, is facing growing challenges. While the population age structure has been shifting towards an old aged-dependent, the volume of pension benefits has turned to exceed payroll taxes as a financial source of the pension system. The paper points out the role of public pensions as a source of income, especially important for the low-income Americans. Increasing self-sufficiency of the retired persons, their ability to support families; Social Security funds are at the risk of shrinking financial reserves. While payroll tax revenues have increased

over the long period; they are not expected to be enough for funding pension benefits after the third decade; if payroll tax stays as it is, without being raised.

Keywords: pension system, public opinion, U.S.

For citation: Lebedeva L.F. Financial Stability Risks of the U.S. Social Security System. *USA & Canada: Economics, Politics, Culture*. 2023; 53 (5): 56-66.

DOI: 10.31857/S2686673023050085 EDN: CJFXCL

ВВЕДЕНИЕ

Свыше восьми десятилетий пенсии по общей федеральной программе являются важной составляющей доходов американцев, а также сокращения распространения бедности в стране. Обязательное государственное пенсионное страхование по достижении определённого возраста, учреждённое в 1935 г., было дополнено в 1939 г. страхованием в связи с потерей кормильца, а в 1956 г. страхованием по нетрудоспособности, не связанной с несчастным случаем на производстве. За период своего существования участие в этих программах многократно возросло, обеспечивая стабильными государственными выплатами в 2022 г. около 65 млн американцев (по сравнению с 1,1 млн человек в 1945 г.), а ежегодный объём государственных трансфертов по этим программам в начале третьего десятилетия составлял свыше 1 трлн долларов [1].

По данным Института исследований пособий работникам (*Employee Benefit Research Institute*) [2], в Вашингтоне в 2022 г. 94% пенсионеров и 86% застрахованных работников считали выплаты по государственной страховой программе основным источником доходов после выхода на пенсию. Американская система государственного пенсионного страхования формировалась в условиях преобладающего значения наёмного труда (с соответствующими обязательными страховыми взносами), когда участие в рабочей силе по некоторым возрастным группам населения составляло более 90%; существенно снизившись к третьему десятиетию. Только в 2000–2020 гг. данный показатель сократился с 77% до 73% для американцев в возрасте 15–64 года [3]. Одновременно всё большее значение получают нестандартные формы занятости, распространение которых ускорила цифровизация.

Стремительный рост числа и доли застрахованных работников, имеющих право на государственную пенсию, особо заметный с начала второго десятилетия, когда в массовом порядке на пенсию стали выходить представители поколения бума рождаемости (1946–1964 гг.) при одновременном снижении участия американцев в рабочей силе, неустойчивом характере восстановления экономического роста в начале третьего десятилетия, поставили под угрозу финансовую стабильность одной из самых масштабных и долгосрочных государственных программ в США.

ДИНАМИКА ПЕНСИОННОЙ НАГРУЗКИ

В течение многих десятилетий (с 1935 г.) государственная пенсионная программа считалась одной из наиболее надёжных; механизм поступления взносов и выплаты пенсий, заложенный в её основу и закреплённый законодательно, позволял обеспечивать финансовую устойчивость системы.

По результатам регулярных опросов Института исследований пособий работникам, в 2022 г. уверенность американцев в функционировании системы пенсионных выплат сохранялась на высоком уровне [2]. Две трети респондентов не сомневались в сохранении порядка начисления пенсий, их размеров, в том числе 52% в этом были «очень уверены» (табл. 1).

Таблица 1

Оценки американцами стабильности государственной пенсионной системы

Годы	Очень уверены, %	Уверены, %
2022	52	14
2021	53	17
2020	48	11
2019	43	11
2018	28	4
2017	37	6
2016	39	10
2015	35	9
2014	32	8
2009	33	6
2004	35	7
2001	34	8
1999	28	7
1994	22	4
1992	31	3

Retirement Confidence Survey, EBRI, 2022. Available at: <https://www.ebri.org/docs/default-source/rcs/2022-rcs/2022-rcs-summary-report.pdf> (accessed 12.12.2022).

От выплат по данной программе зависит доход реципиентов преимущественно (около 80%) лиц пенсионного возраста. Выплаты по государственной программе пенсионного страхования имеют ключевое значение для американ-

цев старше 60 лет; 97% лиц данной возрастной категории либо уже их получают, либо оформят в ближайшее время.

По результатам проводимых в течение более 20 лет (с 2002 г.) опросов Института Гэллапа о роли государственной программы пенсионного страхования, около 60% реципиентов считают данный вид доходов основным, а для низкодоходных групп эта доля ещё выше [4]. Стабильное функционирование государственной системы пенсионного страхования позволило существенно сократить численность и долю американцев 65 лет и старше с доходами, не превышающими черту бедности. По данным Исследовательского центра по бюджетным и политическим приоритетам (*Center on Budget and Policy Priorities*) [5], в отсутствие федеральной программы пенсионного страхования на рубеже второго – третьего десятилетий число лиц данной возрастной группы с доходами ниже порога бедности было бы на 16 млн человек больше; а уровень бедности составлял бы не 9,0% (2020 г.), а 37,8%, что означало бы необходимость увеличить бюджетное финансирование программ вспомоществования.

Увеличение числа и доли тех застрахованных работников, которые уже имеют право на гарантированную государством пенсию, особенно резко проявилось на рубеже первого – второго десятилетий, когда, как уже упоминалось, пенсионного возраста стали достигать американцы 1946–1964 гг. рождения. Среди других вызовов финансовой стабильности одна из самых масштабных и долгосрочных государственных программ в США – длительное снижение участия американцев в рабочей силе, неустойчивый характер восстановления экономического роста в первые годы текущего десятилетия. С 2020 г. объём выплат по программам пенсионного страхования в случае потери кормильца, инвалидности превышал 1 трлн долл. и составлял (за исключением периода чрезвычайных выплат в борьбе с пандемией) около трети общих государственных трансфертов населению (табл. 2.).

Таблица 2

Роль трансфертов по государственным программам пенсионного страхования, потери кормильца, инвалидности, млрд долл.

Период	Государственные трансферты населению, всего	Выплаты по программе пенсионного страхования, на случай потери кормильца, инвалидности
2019 год		
I квартал	3 039,6	1 019,4
II квартал	3 074,1	1 026,4
III квартал	3 101,0	1 034,2
IV квартал	3 117,9	1 042,9

2020 год		
I квартал	3 173,8	1 067,9
II квартал	5 570,5	1 074,8
III квартал	4 310,5	1 080,2
IV квартал	3 670,2	1 088,8
2021 год		
I квартал	5 982,5	1 106,3
II квартал	4 329,0	1 109,7
III квартал	4 137,5	1 117,2
IV квартал	3 942,2	1 126,9
2022 год		
I квартал	3 797,7	1 198,7
II квартал	3 809,1	1 206,9
III квартал	3 823,0	1 214,6
IV квартал	3 913,5	1 225,3

Данные в годовом измерении.

Составлено по: Annual Update of the National Income and Product Accounts Summary. BEA, 2022. Available at:

<https://apps.bea.gov/iTable/?reqid=19&step=3&isuri=1&1921=survey&1903=86#eyJhcHBpZCI6MTksInN0ZXZBZjJpbMSwyLDNldCJkYXRhIjpbWyJOSVBBX1RhYmxlX0xpc3QiLCIiOCJdLFsiQ2F0ZWdvcmlscyIsIlN1cnZleSIdXX0=> <https://www.bea.gov/sites/default/files/2023-01/pi1222.pdf> (accessed 10.02.2023).

В силу принципов, заложенных в основу страховой пенсионной программы (когда выплаты пенсионерам финансируются за счёт текущих взносов застрахованных работников и накопленных резервов), особого внимания требует рассмотрение динамики пенсионной нагрузки на экономически активное население [6:57], которая с середины прошлого столетия увеличилась более чем в 2 раза и возростала темпами, опережающими общую демографическую нагрузку (лиц 65 лет и старше и лиц до 20 лет к численности населения в возрасте 20–64 года) (табл. 3).

Как показано в таблице 3, возрастающая нагрузка старшей возрастной группы (65 лет и выше) на наиболее экономически активную часть населения (20–64 года) сопровождается её более значительным увеличением по сравнению с аналогичной нагрузкой лиц до 20 лет. Если в 1945 г. уровень демографической нагрузки лиц 65 лет и старше к численности населения в возрасте 20–64 года был в 5,5 раз меньше общей демографической нагрузки (включая лиц до 20 лет), то в 2000 г. – в 3,3 раза, а в 2021 г. всего в 2,4 раза меньше.

Таблица 3

Динамика демографической нагрузки лиц 65 лет и старше и лиц до 20 лет к численности населения в возрасте 20–64 года

Годы	Численность населения всего, млн человек	Уровень нагрузки лиц 65 лет и старше к численности населения в возрасте 20–64 года	Уровень нагрузки лиц до 20 лет и 65 лет и старше к численности населения в возрасте 20–64 года
1945	147,883	0,124	0,683
2000	287,646	0,209	0,690
2010	314,969	0,218	0,673
2020	333,710	0,284	0,712
2021	334,514	0,290	0,716
2025, прогноз	343,816	0,321	0,742
2030, прогноз	354,643	0,355	0,769
2040, прогноз	374,805	0,376	0,806

The 2022 Annual Report of the Board of Trustees of the Federal Old-Age and Survivors insurance and Federal Disability Insurance Trust Funds. SSA, 2022, p. 97. Available at: <https://www.ssa.gov/OACT/TR/2022/tr2022.pdf> (accessed 22.12.2022).

К началу четвёртого десятилетия, по прогнозу Бюро переписи населения США (*U.S. Census Bureau*), возрастная группа американцев 65 лет и старше превысит пятую часть населения страны (21% на 2030 г.) [7], при значительном увеличении – только за третье десятилетие – коэффициента зависимости лиц данного возраста в расчёте на 100 человек в возрасте 20–64 года – до 35 лет к 2030 г. по сравнению с 28 в 2020 г.

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ

К концу второго десятилетия, несмотря на государственную систему пенсионного страхования и широкое участие американцев в накопительных пенсионных планах, в Соединённых Штатах восприятие рисков финансового благополучия на пенсии оказалось на том же уровне, что и в Мексике. Согласно опросу «Риски, которые имеют значение», проведённому в странах ОЭСР, в США доля респондентов, обеспокоенных пенсионным обеспечением в долгосрочной перспективе (70,5%), была такой же, как в Мексике (70,8%), и выше, чем в Канаде (67,4 %) (табл. 4).

Таблица 4

«Риски, которые имеют значение»: беспокойность пенсионным обеспечением в долгосрочной перспективе по результатам опроса в странах ОЭСР, %

Страны	Доля тех, кто обеспокоен пенсионным обеспечением в долгосрочной перспективе	Страны	Доля тех, кто обеспокоен пенсионным обеспечением в долгосрочной перспективе
Эстония	82,3	Мексика	70,8
Литва	81,2	США	70,5
Словения	80,3	Ирландия	69,8
Австрия	79,1	Дания	68,3
Греция	77,7	Канада	67,4
Германия	76,4	Франция	67,3
Чили	75,4	Финляндия	66,7
Португалия	75,2	Норвегия	64,2
Польша	74,0	Бельгия	63,9
Израиль	72,1	Нидерланды	60,2
Италия	71,3	ОЭСР	72,1

OECD. Society at a Glance. OECD, 2019. Available at: <https://www.oecd.org/social/society-at-a-glance-19991290.htm> (accessed 10.12.2022).

Резкое ухудшение экономической ситуации в условиях пандемии не могло не привести к обеспокоенности, связанной с рисками пенсионного обеспечения. Механизм финансирования американской государственной пенсионной системы в течение десятилетий обеспечивал ее финансовую устойчивость. Финансирование пенсионных выплат на основе распределительного принципа за счёт взимаемого с наёмных работников и работодателей, а также самозанятых, специального налога позволяло не только выполнять текущие обязательства перед вышедшими на пенсию застрахованными лицами, но и осуществлять накопление резервов пенсионных фондов. Однако увеличение числа имеющих право на пенсию, существенное повышение пенсионной нагрузки на работающее население, без дальнейшего повышения ставки налога на заработную плату создают риски для устойчивости системы.

Если в 1945 г. на 1,1 млн получателей выплат из фонда пенсионного страхования и в связи с потерей кормильца приходилось 46,4 млн застрахованных ра-

ботников; то в 2022 г. на 65 млн получателей пенсий – всего 182,3 млн застрахованных [6: 43]. При неизменной с конца прошлого века ставке налога на заработную плату, в начале третьего десятилетия выплаты из пенсионных фондов стали превышать поступления.

По данным финансовых докладов пенсионных фондов [8], в 2021, 2022 гг., объём выплат пенсий превышал поступления взносов на 100 млрд долл. и 157 млрд долл. соответственно. (табл. 5).

Таблица 5

Динамика поступлений и выплат государственных пенсионных фондов в начале третьего десятилетия, млрд долл.

Движение средств	Доклад 2021 г.	Доклад 2022 г.*
Поступления всего	1 118	1 088
в том числе взносы	1 001	981
Расходы	1 107	1 145
в том числе на выплату пенсий	1 101	1 138
Резервы фондов	2 831	2 805

* предварительные оценки.

The 2021 and 2022 Trustees Reports. Social Security Board of Trustees, 2022. Available at: <https://www.ssa.gov/policy/trust-funds-summary.html> (accessed 20. 01.2023).

Сохранение размеров пенсионных выплат, условий их начисления на фоне усиливающихся рисков финансовой устойчивости пенсионных систем – приоритетная область государственной политики. В сложившейся ситуации необходимо также учитывать, что выработка, и тем более принятие долгосрочных политических решений относительно их функционирования, усложняется широким спектром факторов влияния на них.

Прогнозирование финансовой устойчивости государственной пенсионной системы Соединённых Штатов затрудняется появлением трудно оцениваемых эффектов внешних факторов; нестабильности на рынке труда, изменениями намерений американцев относительно времени выхода на пенсию (досрочного или отсроченного); рисков и возможных последствий принимаемых решений на государственном уровне, в том числе, например, отсрочки уплаты налога на заработную плату (как это произошло в период пандемии).

За период своего существования ставка данного налога постепенно возрастала и взималась с ежегодно повышающегося потолка годового заработка (пополам с работников и работодателей), составляя 2% с годовой суммы заработка в пределах 3 000 долл. (1937 г.), 12,4% с годовой суммы заработка в пределах 51 300 долл. (1990 г.), 12,4% с годовой суммы заработка в пределах 14 7000 долл. (2022 г.). [9]. Исключение составили 2011–2012 гг., когда ставка для работников была снижена до 4,2% (для работодателей осталась в размере 6,2%) с годовой

суммы заработка в пределах 106 800 долл. (2011 г.) и 110 100 долл. (2012 г.). Механизм финансирования государственной пенсионной программы был утверждён в 1935 г. и за более чем 85-летнюю историю показал высокую степень адаптивности к меняющимся социально-демографическим, финансово-экономическим условиям, при повышении ставки налога на заработную плату.

Однако с конца второго десятилетия выплаты из государственного фонда пенсионного страхования и на случай потери кормильца превышают поступления (табл. 6).

Таблица 6

Поступления и расходы государственного фонда пенсионного страхования и на случай потери кормильца в первые десятилетия XXI века, млрд долл.

Годы	Поступления всего	Расходы всего	Резервы на конец года
2000	490,5	358,3	930,99
2005	604,3	441,9	1663,0
2010	677,1	584,9	2429,0
2015	801,6	750,5	2780,2
2016	797,5	776,3	2801,3
2017	825,6	806,7	2820,3
2018	831,0	853,5	2797,9
2019	917,9	911,4	2 804,3
2020	968,3	961,0	2 811,7
2021	942,9	1 001,9	2 752,6
2022	1 034,4	1 096,2	2 690,8
2023, прогноз	1 100,8	1 179,4	2 612,2
2024, прогноз	1 144,9	1 254,9	2 502,2
2025, прогноз	1 195,7	1 332,9	2 364,9
2026, прогноз	1 257,7	1 414,7	2 207,9
2027, прогноз	1 313,4	1 499,7	2 021,5
2028, прогноз	1 370,3	1 591,1	1 800,7
2029, прогноз	1 427,0	1 685,2	1 542,5
2030, прогноз	1 482,7	1 781,9	1 243,3
2031, прогноз	1 539,4	1 881,0	901,7

Данные с 2022 г. – промежуточный прогноз.

The 2022 Annual Report of the Board of Trustees of the Federal Old-Age and Survivors insurance and Federal Disability Insurance Trust Funds. SSA, 2022, p. 43 Available at: <https://www.ssa.gov/OACT/TR/2022/tr2022.pdf> (accessed 10.02.2023).

В 2021 г. расходы государственного фонда пенсионного страхования и на случай потери кормильца превысили поступления более чем на 50 млрд долл., а в последующие годы, по промежуточному прогнозу [6: 43], эта разница будет увеличиваться до 300 млрд долл. в 2030 г. и 341 млрд долл. в 2031 году.

Вопросы пополнения фондов пенсионного страхования ресурсами для выплат пенсионерам, согласно подходам республиканцев, решаются путём стимулирования экономического роста, обеспечивающего приток взносов в пенсионные фонды.

В одном из проектов демократов для сохранения долгосрочной устойчивости функционирования государственной пенсионной системы предполагалось увеличить ставки налога на заработную плату при сохранении практики ежегодного увеличения потолка налогооблагаемой суммы. Речь шла о постепенном повышении ставки налога на заработную плату до 14,8% к началу 2040-х годов (с нынешней ставки 12,4%). Такое решение могло бы стабилизировать поступления в пенсионные фонды в соответствии с прогнозируемыми текущими выплатами. Однако данный проект не был принят. Вопрос о финансовой устойчивости пенсионной системы на долгосрочную перспективу остаётся открытым.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Сложившаяся в начале третьего десятилетия ситуация в сфере государственного пенсионного страхования имеет характер неопределённости относительно того, насколько устойчивым будет финансирование данной программы в перспективе, и несёт в себе разнообразные, не только демографические, риски. Финансовое обеспечение пенсионных обязательств в последующие десятилетия вызывает серьёзную обеспокоенность застрахованных американцев – смогут ли они, исправно выплачивая установленные взносы, получать пенсии на основе существующих критериев. На фоне растущего дисбаланса поступлений и расходов пенсионных фондов меры по поддержанию финансовой устойчивости американской пенсионной системы федерального уровня на перспективу становятся одной из важнейших социальных задач.

При существующих механизмах регулирования у американской федеральной системы пенсионного страхования сохраняется потенциал финансовой стабильности. Постепенное повышение ставки налога на заработную плату может уменьшить (или даже ликвидировать) разрыв между текущими поступлениями и выплатами. По всей вероятности, решения об изменениях в порядке финансирования государственной пенсионной системы придётся принимать в текущем десятилетии; а следующие годы окажутся весьма сложным периодом в обозначении позиций по данному вопросу.

ИСТОЧНИКИ

1. SSA. Annual Statistical Supplement. 2022. Available at: <https://www.ssa.gov/policy/docs/statcomps/supplement/2019/index.html> (accessed 28.12.2022).
2. Retirement Confidence Survey, EBRI, 2022. Available at: <https://www.ebri.org/docs/default-source/rcs/2022-rcs/2022-rcs-summary-report.pdf> (accessed 10.02.2023).
3. OECD Employment Outlook. OECD, 2021. P. 37.
4. Americans Expect Comfortable Retirement. Gallup. Available at: https://news.gallup.com/poll/258320/nonretired-americans-expect-comfortable-retire-ment.aspx?g_source=link_NEWSV9&g_medium=NEWSFEED&g_campaign=item_&g_content=More%2520Nonretired%2520Americans%2520Expect%2520Comfortable%2520Retirement (accessed 16.01.2023).
5. Social Security Lifts More People Above the Poverty Line Than Any Other Program, cbpp, April 19, 2022.
6. The 2022 Annual Report of the Board of Trustees of the Federal Old-Age and Survivors insurance and Federal Disability Insurance Trust Funds. SSA, 2022, p. 97. Available at: <https://www.ssa.gov/OACT/TR/2022/tr2022.pdf> (accessed 06.02.2023).
7. Population Projections to 2060. U.S. Census Bureau. Current Population Reports. 2020.
8. 2021 and 2022 Trustees Reports. Social Security Board of Trustees, 2022. Available at: <https://www.ssa.gov/policy/trust-funds-summary.html> (accessed 06.02.2023).
9. Tax policy. Payroll tax rates. Available at: <https://www.taxpolicycenter.org/statistics/payroll-tax-rates> (accessed 20.12.2022).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ / INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

ЛЕБЕДЕВА Людмила Фёдоровна, доктор экономических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, главный научный сотрудник Института США и Канады имени академика Г.А. Арбатова Российской академии наук (ИСКРАН).

Российская Федерация, 121069 Москва, Хлебный пер.2/3.

Liudmila F. LEBEDEVA, Doctor of Sciences (Economics), Professor, honored scientist of the Russian Federation, Chief researcher, Georgy Arbatov Institute for U.S. and Canada Studies Russian Academy of Sciences (ISKRAN).

2/3 Khleby per., Moscow 121069, Russian Federation.

Статья поступила в редакцию / Received 15.02.2023.

Статья поступила после рецензирования / Revised 4.03.2023.

Статья принята к публикации / Accepted 5.03.2023.