

Часть 1

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ

Во введении и резюме изложена позиция Банка относительно систем и реформ пенсионного обеспечения. Она основана на глубоком убеждении в том, что каждый человек после выхода на пенсию должен иметь материальное обеспечение в том или ином виде и что действующие ныне положения в большинстве случаев не отвечают требованиям, плохо функционируют и нуждаются в реформировании. Почти всегда существуют альтернативные варианты, обещающие более эффективные результаты. В ходе анализа таких вариантов реформы возникает ряд вопросов, касающихся их разработки и реализации, которые более углубленно рассматриваются в части 2.

Первая часть посвящена концептуальным основам позиции Всемирного банка в отношении пенсионных систем и их реформирования, в том числе главным составляющим ощущаемой необходимости реформы в странах-клиентах, концептуальным основам ее перспективы, целям и критериям, определяющим данную перспективу, и информации о кредитной и технической помощи, предоставляемой Всемирным банком. Последовательность и структура этих разделов призвана разъяснить мотивацию и уточнить позицию Всемирного банка, включая дифференцированный подход и его реализацию в конкретных странах-клиентах.

Глава 1

Необходимость реформ

В ДАННОЙ ГЛАВЕ ПОДРОБНО АНАЛИЗИРУЮТСЯ ЧЕТЫРЕ АСПЕКТА НЕОБХОДИМОСТИ РЕФОРМ. Во-первых, в ней рассматриваются краткосрочные затруднения в области бюджетного финансирования, обычно требующие принятия срочных мер. Однако зачастую реформы не уделяют должного внимания гораздо более серьезным проблемам, которые могут возникнуть в результате старения населения². Во-вторых, здесь анализируются недостатки существующих в большинстве стран систем, которые, не принимая в расчет старение населения, много обещают, но зачастую очень мало дают на практике. В-третьих, дается характеристика социально-экономических изменений, требующих переосмысления изначальной схемы пенсионных систем, часть которых существует уже более 100 лет. В-четвертых, в данной главе рассматриваются проблемы и возможности глобализации, которые требуют от стран усиления внимания к экономическим последствиям реализации программ пенсионного обеспечения, но при этом увеличивается возможность для объединения рисков и диверсификации. Эти четыре соображения определяют в общих чертах перспективные направления реформ на основе мирового опыта последних лет.

Затруднения в области бюджетного финансирования: краткосрочные насущные проблемы и долгосрочные потребности

Пенсионная реформа в большинстве стран мира изначально порождается краткосрочными бюджетными затруднениями, возникающими в результате неустойчивых налогово-бюджетных государственных систем. Более серьезные долгосрочные проблемы устойчивости, связанные со старением населения, как правило, меньше фигурируют на начальном этапе обсуждения реформы.

Краткосрочные бюджетные затруднения, создающие необходимость проведения пенсионной реформы, часто перед лицом экономического кризиса, – обычная ситуация для работы Банка в странах-клиентах. В большинстве случаев это связано не со старением населения и последующим ухудшением показателей демографической нагрузки (соотношение численности лиц пожилого возраста к численности работающих), а напротив, с резким ростом расходов в результате ухудшения показателей системной нагрузки (отношение числа лиц, получающих пенсии, к числу тех, кто делает взносы). Наряду с этим часто сказывается и действие других факторов, таких как высокий уровень пенсий, сокращение доходов в результате роста неофициальной занятости, проблемы с собиранием взносов, низкий доход от активов (если они вообще приносят доход). В силу краткосрочного характера затруднений, устранение которых требует реформ, и необходимости в чрезвычайных мерах иногда предпринимаются действия более радикальные, чем было бы уместно в обычных обстоятельствах. Такая ситуация не ведет, однако, к разработке и введению элементов реформы, направленных на решение долгосрочных задач.

Большинство государственных программ не были рассчитаны на финансовую устойчивость даже при отсутствии демографических изменений, то есть они не способны обеспечить уровень текущих и будущих пенсий при установленной норме взносов без отчислений из бюджета или сокращения объема выплат в будущем. Во многих случаях система была рассчитана на покрытие за счет бюджета распределительных или нестраховых целей. Вряд ли вообще проводились всесторонние и прозрачные расчеты фактически необходимых объемов бюджетного финансирования, в большинстве случаев обусловленных общим отсутствием актуарной обоснованности пенсионной системы.

Отсутствие устойчивости порождает два основных негативных последствия. Во-первых, такие отчисления зачастую становятся главной причиной высокого и продолжающегося увеличиваться бюджетного дефицита с отрицательными макроэкономическими последствиями, усугубляющими положение в период кризиса. Наиболее ярким примером на

сегодняшний день может служить ситуация, сложившаяся в 1998 году в Бразилии, когда бюджетный дефицит на уровне более 6 процентов валового внутреннего продукта (ВВП) спровоцировал кризис вслед за финансовым кризисом в Восточной Азии и России. Примерно две трети этого дефицита, или 4 процента ВВП, были связаны с затратами на выплату пенсий. В Ливане выплаты пенсий бывшим государственным служащим и военным, составляющим всего около 3 процентов населения, являются третьей по величине статьёй бюджетных ассигнований, уступая лишь процентам, уплачиваемых по государственному долгу, и заработной плате. В более бедных странах дефицит, вызванный пенсионной системой, может проявляться менее резко, но, учитывая небольшие объёмы государственного сектора, иметь не менее разрушительные последствия. Во-вторых, если правительство хочет минимизировать дестабилизирующие последствия высокого уровня бюджетных отчислений, ему приходится вводить новые налоги или сокращать другие статьи бюджетных расходов. Ввиду трудностей, связанных с повышением налогов, правительства многих развивающихся стран предпочитают идти на сокращение ассигнований на другие социальные расходы, как правило, на здравоохранение и образование. Во многих случаях быстрый рост затрат на пенсионное обеспечение не так заметен, как увеличение расходов. Рост затрат на выплату пенсий учителям ведет просто-напросто к сокращению числа новых учителей, оплату труда которых может позволить и без того ограниченное бюджетное финансирование, выделяемое на цели образования. В других случаях учителя вынуждены работать и после достижения пенсионного возраста, поскольку средств пенсионного фонда не хватает на выплату им пенсий, а в результате перекрывается возможность приема на работу новых учителей. Такого рода подмена наблюдается во многих странах, в том числе проциклическая структура расходов на здравоохранение и образование по сравнению с более нейтральной структурой расходов на пенсионное обеспечение (см. Schwarz and Vashakmadze 2002; Snyder and Yackovlev 2000).

Более долгосрочные причины бюджетно-финансового характера явно связаны со старением населения, затрагивающим, по существу, все страны мира. Этой теме была посвящена изданная Банком около 10 лет назад работа "Как предотвратить кризис старости" (*Averting the Old-Age Crisis*, World Bank 1994). Значение данных факторов не изменилось, хотя за прошедшие годы проведен существенный анализ их последствий, расширились представления о подходах к этой проблеме и ее возможных решениях. За этот период с большей очевидностью проявилась необходимость принятия мер и более широкие политические и экономические последствия. В качестве примеров можно привести "Вторую всемирную ассамблею по проблемам старения", состоявшуюся в 2002 году в Мадриде, и связанные с ней последующие мероприятия (см. United Nations 2004), а также работу, проделанную Центром стратегических и международных исследований (см. CSIS and Wyatt International 1999) и в самое последнее время – Международным валютным фондом (IMF 2004). Особое значение для деятельности Банка имеют три вопроса. Во-первых, наиболее актуальной проблема старения станет для развивающихся стран. Во-вторых, старение и стабилизация на нынешнем уровне (или даже сокращение) численности населения в самых богатых странах западного полушария откроет возможности для решения проблем гораздо более молодого и растущего населения развивающихся стран западного полушария. И, в-третьих, для решения проблемы старения населения потребуется более эффективное использование капитала и рабочей силы во всех регионах.

Старение населения вызвано ростом продолжительности жизни и падением рождаемости. Несмотря на различия между регионами и странами в темпах и последовательности этого процесса, оно – явление мирового масштаба (IMF 2004; United Nations 2004). Оно приведет к постоянному росту среднего возраста мирового населения, увеличению численности пожилых людей (в возрасте 65 лет и старше), еще более значительному увеличению числа престарелых (85 лет и старше) и изменению соотношения между численностью пожилого населения (65 лет и старше) и населения трудоспособного возраста (от 15 до 64 лет в пользу первых). Эта тенденция наиболее заметна в Европе и Японии, менее всего – в Африке и на Ближнем Востоке, однако она реально существует во всех регионах и почти во всех странах, и набирает более быстрый темп в развивающихся, нежели в развитых странах. Это приводит к двум главным последствиям. Во-первых, если в настоящее время почти 60 процентов

пожилых людей проживают в развивающихся странах, то к 2050 прогнозируется увеличение их доли до 80 процентов. Во-вторых, если развитые страны разбогатели до того, как их население начало стареть, то развивающиеся страны стареют до того, как им удалось разбогатеть. В силу этого становятся еще более важными разработка и внедрение системы эффективного пенсионного обеспечения для пожилых людей в развивающихся странах и очень тщательная оценка взаимозависимостей и результатов плодотворного сочетания расходов на достижение целей и задач в области экономического роста (таких, как расходы на образование и здравоохранение) и средств, направляемых на сокращение бедности среди таких групп населения, как дети и инвалиды, которые могут способствовать сохранению человеческого капитала.

Старение населения на Севере наиболее заметно в странах Европейского союза, Центральной и Восточной Европы, а также Японии. Прогнозируется, что ориентировочно в течение следующего десятилетия численность населения в этих регионах начнет сокращаться примерно на 0,5 процента в год. Совокупный эффект от старения населения, ухудшения коэффициента пенсионной нагрузки и сокращения рабочей силы весьма затрудняет и делает все менее привлекательным финансирование пенсионного обеспечения по старости (особенно это касается распределительной пенсионной системы). Это в значительной мере вызвано падением потенциальной окупаемости ненакопительной системы, обусловленной увеличением численности рабочей силы и ростом реальной заработной платы (то есть производительности труда). Старение населения отрицательно влияет на рост производительности труда в силу различных факторов, в том числе за счет снижения уровня инноваций и предпринимательской деятельности. Сравнительные эконометрические данные по 115 странам свидетельствуют, что доля пожилого населения оказывает статистически значимое влияние на рост реального ВВП на душу населения (IMF 2004, таблица 3.1). Исходя из коэффициента, применяемого в этом исследовании, и демографических прогнозов в отношении экономики развитых стран можно видеть, что в 2050 году годовой реальный рост ВВП на душу населения будет снижаться в среднем на 0,5 процента, то есть рост на душу населения будет на 0,5 процента ниже, чем он был бы при отсутствии изменений в демографической структуре. В сочетании с прогнозируемым сокращением численности рабочей силы примерно на 0,5 процента в год на большей части территории Европы это может привести к падению потенциальной нормы прибыли в распределительной пенсионной системе на целый 1 процент. При росте производительности труда в последние годы, не превышавшем в Европе 1,5 процента, внутренняя норма прибыли сократится до скудных 0,5 процента. А с учетом последствий роста затрат на здравоохранение внутренняя норма прибыли может снизиться до нуля или стать отрицательной.

Вышеперечисленные последствия могут быть ограничены или даже устранены за счет миграции. Однако поощрение миграции не удержит коэффициент демографической нагрузки на постоянном уровне, поскольку это требует увеличения объемов миграции по экспоненте и вряд ли станет оптимальным решением проблемы повышения продолжительности жизни. Напротив, необходимо будет стабилизировать численность рабочей силы (и в целом долю пожилых людей в составе населения). Уровень миграции, необходимый для решения данной задачи, как представляется, поддается регулированию и может быть достигнут за счет привлечения рабочей силы только с Ближнего Востока и из Северной Африки, поскольку, согласно прогнозам, экономически активное население Европы (25 стран Европейского союза, а также Норвегия и Швейцария) за период с 2000 по 2050 год сократится почти на 50 миллионов, в то время как в 20 странах, составляющих регион Ближнего Востока и Северной Африки, ожидается его увеличение более чем на 150 миллионов. Возможности для такого демографического (и экономического) решения, выгодного как для обоих регионов, так и для мигрантов, существуют (Holzmann and Münz 2004). Однако столь радикальный подход сопряжен с глубокими политическими, экономическими и культурными последствиями. Необходимость радикальной реформы существующих распределительных пенсионных систем и привлекательность накопительных систем, менее подверженных, как представляется, влиянию демографических изменений в силу возможного международного инвестирования средств в них будут усиливаться и впредь.

Выполнение обещаний

Пенсионные системы преследуют четыре главные цели (Вагг 2005). С точки зрения отдельного человека пенсии имеют два назначения: а) выравнивание потребления в течение всего жизненного цикла и б) страхование от рисков, а именно неопределенности продолжительности жизни после выхода на пенсию. Выравнивание потребления касается в первую очередь вопросов накопления и распределения сбережений, перевода средств из периода экономической активности и получения заработков в пенсионный период, а страхование от рисков относится к управлению рисками путем объединения средств, в частности, решения проблемы неопределенности продолжительности жизни после выхода на пенсию. Дополнительные задачи государственной политики также встроены в пенсионную систему, в частности, речь идет о с) сокращении бедности среди пожилого населения и d) перераспределении доходов с помощью государственной пенсионной программы, направленной на более равномерное распределение доходов за счет перевода средств от богатых к бедным. Однако эти цели нуждаются в переоценке в контексте типичной развивающейся страны с низким охватом официальной программы, высоким уровнем бедности населения и весьма отдаленным представлением о "выходе на пенсию" у большинства людей, особенно в сельских районах.

Тем, кому посчастливилось подпасть под действие официальной и зависящей от заработка схемы, обязательные пенсионные системы обещают устойчивую адекватную и приемлемую по затратам для государства пенсию, оставаясь справедливой системой для разных поколений, профессий и категорий. В этом случае должно быть исключено по крайней мере деформированное перераспределение – например, скрытый перевод средств от бедных к богатым. Большинство существующих пенсионных систем, в том числе некоторые из недавно реформированных, не в состоянии выполнить эти обещания³.

Наиболее серьезный недостаток многих существующих схем состоит в том, что они непоследовательны и несправедливы в отношении разных профессий. В странах любого уровня развития системы пенсионного обеспечения зачастую создаются последовательно, когда новые положения добавляются к существующим исходя из политических соображений и краткосрочных финансовых возможностей. В большинстве случаев это происходит без всестороннего рассмотрения их соответствия более общим целям. В результате некоторые сегменты населения могут оказаться обеспеченными сверхдоходами, в то время как гораздо большая его часть остается вообще неохваченной.

Это наглядно демонстрируют следующие два примера. Во-первых, выплаты при сокращении штатов или выходное пособие во многих странах составляют первый шаг к пенсионному обеспечению работников официальной сферы, обеспечивая выплаты типа пособия по безработице в течение экономически активного периода жизни и единовременные пособия при выходе на пенсию. Когда вводятся пенсии, исчисляемые на основе заработка, пенсионная часть выплат при сокращении штатов обычно остается неизменной и не учитывается при определении целей и задач пенсионного обеспечения. Подобная раскоординированность зачастую приводит к избытку законодательных и подзаконных актов и чрезмерно высокому уровню суммарных взносов (со стороны и работодателя, и работника). Во-вторых, пенсионное законодательство развивается в основном по профессиональному критерию, начиная с государственных служащих и государственных предприятий и постепенно распространяясь на частный сектор – сначала на работников крупных предприятий, затем – более мелких и гораздо реже – на фермеров и индивидуальных предпринимателей. Во многих случаях новые схемы вводятся в отрыве от уже существующих, при этом устанавливаются разные правила в отношении пенсий, требований по размеру взносов и уровню отчислений из государственного бюджета. Это приводит к несправедливому распределению, трудностям в обеспечении мобильности пенсионных прав и отсутствию мобильности между секторами, что зачастую особенно заметно в различиях между государственным и частным сектором.

Второй серьезный недостаток состоит в том, что существующие схемы зачастую обещают много, но мало что способны реально выполнить. Многие обязательные системы в развивающихся странах обещают высокий коэффициент возмещения дохода (во многих

случаях 60–80 процентов и выше) по достижении пенсионного возраста (обычно 60 лет для мужчин и 55 лет для женщин, но в ряде стран на пять и более лет раньше), что невыполнимо при существующих условиях и тем более при уровнях продолжительности жизни, ожидаемых в будущем. Они предусматривают наличие непродолжительного стажа, обеспечивающего право на полную пенсию, и предлагают более чем щедрые пособия при досрочном выходе на пенсию. Трудности с выплатой пенсий часто усугубляются низкой собираемостью взносов, плохим управлением накопительных резервов с низкой или отрицательной нормой прибыли, а также высокие административные расходы (как в случае накопительной, так и ненакопительной системы). Следовательно, как только эти системы начинают набирать обороты, пенсии не могут выплачиваться при установленных нормах отчислений. Уровень пенсий быстро сокращаются за счет инфляции и лишь спорадической индексации, вводятся специальные сокращения и замораживание, уровень выплат сокращается в результате ряда необъявленных реформ, либо образуется задолженность по их выплате, которая может растягиваться на многие месяцы, а иногда даже годы. Такие явления изобилуют в странах-клиентах, возникая в результате сочетания неправильной разработки, реализации и регулирования пенсий и отчислений в сфере пенсионного обеспечения, а также в связи с проблемами управления.

И наконец, еще один серьезный недостаток традиционных систем, а также ряда недавно реформированных систем пенсионного обеспечения работников официального сектора, в отношении их способности выполнить свои обещания касается ограниченной возможности распространения на другие группы населения. Охват официальными программами в большинстве развивающихся стран в лучшем случае оставался без изменений, а гораздо чаще сокращался, находясь на и без того низком уровне. Это объяснялось снижением роли государственного сектора как главного механизма занятости, отсутствием в частном секторе вновь создаваемых официальных рабочих мест и не отвечающей требованиям разработкой пенсионной системы. Проблему недостаточности разработанности системы пытались решить с помощью ряда реформ, направленных на установление более тесной связи между размерами взносов и пенсий и частично или полностью переходя к накопительной системе. Однако эти реформы достигли, если вообще достигли, лишь ограниченных результатов в отношении охвата. Подобный результат можно объяснить рядом более или менее убедительных причин, сводящихся к тому, что для многих людей, особенно в странах с низким и средним уровнем доходов, целесообразно оставаться вне даже хорошо структурированных систем (Holzmann 2001). Каковы бы ни были объяснения, если выравнивание потребления посредством государственной поддержки признается важным для всего населения, необходимы новые подходы.

Неизбежное увеличение численности и доли пожилых людей в населении развивающихся стран ставит также вопрос о том, может ли неформальная поддержка со стороны семьи и общины, имеющая место во многих районах, способствовать сокращению бедности среди престарелого населения. Во многих развивающихся странах под влиянием различных системных и особых факторов система неформальной помощи рассыпается, будучи не в состоянии справиться с проблемой бедности пожилых людей. Здесь огромную роль играют три фактора. Во-первых, в некоторых странах нагрузка на пожилых людей чрезвычайно возросла в связи с миграцией из сельских районов в города, быстрым распадом традиционной расширенной семьи и смертностью среди людей трудоспособного возраста в результате пандемии вируса иммунодефицита человека/синдрома приобретенного иммунодефицита (ВИЧ/СПИДа) и региональных конфликтов (Kakwani and Subbarao 2005). Во-вторых, традиционные системы семейной поддержки, достаточно надежные в обычное время, ломаются под воздействием многочисленных потрясений, испытываемых в развивающихся странах, и этот процесс распространяется даже на страны со средним уровнем доходов, например Республику Корею (Subbarao 1999). Традиционная семейная поддержка особенно ослабевает, когда такие потрясения, как засуха, происходят наряду с другими крупными системными тенденциями, например пандемией ВИЧ/СПИДа (Deininger, García, and Subbarao 2003). В-третьих, уязвимость пожилых людей часто усугубляется тем, что они не могут найти оплачиваемую работу или получить доступ к кредитам. Их активы либо израсходованы, либо обесценены; кроме того, по мере изменения состава

домохозяйства им часто приходится возглавить семью и стать основными кормильцами (Kakwani and Subbarao 2005). В силу вышеназванных причин, как представляется, бедность среди пожилого населения развивающихся стран широко распространена (см. таблицу А.1). Несмотря на сохраняющуюся ограниченность убедительных документальных данных, необходимость обеспечения того или иного вида социальной пенсии находит все больше сторонников (HelpAge International 2004).

В то время как неформальная семейная поддержка остается основным средством, позволяющим пожилым людям избежать бедности, оно становится все менее надежным. Сбережения – личные или полученные благодаря прежнему месту работы – не служат реальным источником дохода в пожилом возрасте для пожизненно бедных. Более того, даже занятым в официальном секторе пенсия по большинству видов работы не обеспечивается. В странах с низким уровнем доходов зачастую отсутствуют надежные инструменты для накопления сбережений. Поэтому неудивительно, что повсеместное распространение получили частные (паевые) сберегательные системы, которые представляют собой по сути неформальные объединяющие риски структуры, например похоронные общества в Восточной и Западной Африке. Подарки деньгами и натурой, а также денежные переводы служат еще одним важным источником поддержки.

Главный недостаток подобных неформальных механизмов связан с их реализацией, особенно в периоды различных потрясений, когда целые общины страдают от резкого падения доходов (потребления). Dercon (2003) приводит прямое доказательство степени объединения рисков, свидетельствующее об ограниченности такого объединения. Подробный анализ данных по северной Гане показывает, что общинные договоры не гарантируют от многих нетипичных рисков. Факты по Танзании свидетельствуют о том, что у более бедных домохозяйств меньше таких договоров, к которым можно прибегнуть в случае нужды. Теоретические и эмпирические исследования также указывают на ограниченность схем неформального объединения рисков, подчеркивая, в частности, их возможные негативные последствия в отношении уровня бедности. Ученые отмечают также неравенство и патронаж, связанные с неформальными схемами объединения рисков (см., например, Coate and Ravallion 1993). Другие проблемы, связанные с неформальными схемами, – асимметричность информации и долгосрочная устойчивость, особенно перед лицом постоянных системных потрясений. Ограничения существующих формальных и неформальных систем обеспечения дохода после выхода на пенсию в отношении выравнивания потребления и сокращения бедности свидетельствуют, что практически все нынешние системы могут выиграть от применения всестороннего подхода и открыты для существенных улучшений. Необходима широта мышления.

Приведение пенсионных систем в соответствие с социально-экономическими изменениями

Государственное пенсионное обеспечение работников частного сектора возникло в конце XIX века в качестве политической реакции на процессы урбанизации и индустриализации в сегодняшних промышленно развитых странах. По мере перемещения людей из традиционной сельскохозяйственной семейной структуры появилась необходимость в создании официальных механизмов управления рисками, которые могли бы заменить неофициальные схемы, разрушавшиеся в результате такого перемещения. Новые государственные программы исходили главным образом из следующей модели: работающий отец семейства и жена-домохозяйка, воспитывающая детей. Во многих случаях они копировали структуру пенсионного обеспечения государственных служащих, имевшую гораздо более давнюю традицию и часто служившую базовым ориентиром.

Программы социального страхования для частного сектора, обеспечивающие выплату пенсий по старости, в случае инвалидности, а также по потере кормильца супругам и иждивенцам работников, были введены в большинстве промышленно развитых стран в конце XIX века. Первоначально пенсионный возраст устанавливался высоким (70 лет в Германии), так что на его достижение могла рассчитывать лишь небольшая часть тех, кто делал взносы. В следующем веке, в соответствии с личными предпочтениями и в связи с ростом доходов и политической целесообразностью, пенсионный возраст был снижен, а

другие условия получения пенсии смягчены. Базовая структура, тем не менее, сохранялась в основном без изменений. Развивающиеся страны обычно наследовали или копировали эту систему у колониальных держав или делали это в соответствии с рекомендациями Международной организации труда.

К концу XX в связи с тремя главными социально-экономическими изменениями – старением населения, ростом доли женщин в составе рабочей силы и изменением структуры семьи – перед государственными пенсионными системами во всем мире встали новые серьезные задачи. Помимо этого, увеличение продолжительности жизни и другие перемены требуют переосмысления системы пособий по инвалидности. Хотя эти перемены наиболее заметны в промышленно развитых государствах, они также ощущаются и в развивающихся странах.

Предметом обсуждения стали масштабы старения населения и роль структуры населения и роста рабочей силы в подразумеваемой норме прибыли ненакопительной системы. Кроме того, в более развитых странах последствия падения рождаемости ниже темпов замещения населения компенсируются за счет иммиграции. Использование миграционной политики в целях управления последствиями роста продолжительности жизни менее вероятно, поскольку для этого потребуется постоянно увеличивающийся приток мигрантов в политически неприемлемых масштабах. Для решения проблемы роста продолжительности жизни в развивающихся и развитых странах необходим дифференцированный подход, а именно разделение роста продолжительности жизни на две категории: рост продолжительности занятости и рост продолжительности отдыха. Такой подход также способствует принятию людьми рационального решения относительно выхода на пенсию (если они не могут перенести последствия роста продолжительности жизни на следующее поколение) и финансовой устойчивости пенсионных программ. Главная задача состоит в создании систем, в рамках которых решения о выходе на пенсию имеют соотношение "пенсии/взносы", стимулирующее рациональный выбор относительно распределения своего более продолжительного срока жизни между отдыхом на пенсии, занятостью в экономике и обучением. Сегодня слишком много пенсионных программ по-прежнему базируется на строгом разделении образования, работы и отдыха на пенсии. Современная экономика и необходимость непрерывного образования требуют пенсионной системы, которая бы не препятствовала, а поощряла совмещение этих трех видов деятельности, например возвращение в учебное заведение после нескольких лет работы, приближение (пенсионного) отдыха или возвращение на работу после выхода на пенсию (скажем, в возрасте от 70 до 72 лет). Большинство ныне действующих пенсионных программ не допускают такой гибкости. Связанная с этим задача состоит в осуществлении преобразований на рынке труда, чтобы фирмы предлагали пожилым людям работу, которую они способны выполнять. Призыв к непрерывному образованию также требует изменений в определении уровня заработной платы между партнерами на рынке труда и добавление пунктов об обучении без отрыва от производства при обсуждении условий оплаты и продолжительности рабочего дня.

С увеличением доли женщин в составе рабочей силы необходимо пересмотреть основные элементы традиционных пенсий, выплачиваемых вдовам. У женщин по-прежнему меньше опыта работы и ниже зарплата, они меньше охвачены пенсионным обеспечением, чем мужчины. Они также переживают своих мужей на несколько лет, что порождает общую проблему низких доходов пожилых женщин, бедности среди очень старых женщин и падение уровня жизни вдов. Очевидно, что необходимы положения об обеспечении нуждающихся независимо от их участия в официальном рынке труда и о пенсиях по потере кормильца в размере, превышающем уровень бедности. Задача состоит в структурировании этих положений таким образом, чтобы женщины не попадали в западную зависимость, чтобы их не отталкивали от участия в рынке труда и чтобы их обеспечение не ложилось бременем на государственную казну. Традиционные схемы создали неэффективные и неравноправные условия, которые мы можем надеяться исправить по мере изменения традиционной роли женщин (James, Cox-Edwards, and Wong 2003a, 2003b). Более того, замужество в течение всей жизни стало скорее исключением, чем правилом во многих странах. Во многих развитых странах вероятность того, что брак закончится разводом, составляет около 50 процентов, в результате появляется большое число одиноких людей старшего возраста,

составляющих отдельное домохозяйство. Это ведет к дальнейшему разрушению традиционных неформальных источников поддержки для пожилых людей и к тому, что исходные посылки традиционной структуры пенсионного обеспечения во многом устарели.

Социально-экономические изменения также требуют пересмотра и перестройки системы пенсий по инвалидности, в том числе их отделения от разработки, предоставления и финансирования пенсий по старости. На начальном этапе пенсионной системы бисмаркского типа пенсия по инвалидности была для человека важнее пенсии по старости, поскольку лишь каждый шестой рабочий мог рассчитывать дожить до пенсионного возраста – 70 лет. В таких условиях пенсии по старости воспринимались как обобщенная форма или одна из категорий пенсий по инвалидности, то есть они обеспечивали страхование от во многом аналогичных рисков. Сегодня в большинстве стран более пяти из шести рабочих могут рассчитывать дожить до пенсионного возраста, а пенсия по старости превратилась в пожизненную пенсию, выплачиваемую за счет накопленных средств или приобретенных прав, и обеспечивает страхование от неопределенности продолжительности жизни. Идеологически она полностью отделена от пенсии по инвалидности, обеспечивающей гарантии против утраты дохода в результате потери трудоспособности. Однако изначальное предназначение пенсии по инвалидности и ее тесная связь с пенсией по старости до сих пор преобладают во многих пенсионных системах, а их смешение привело также к использованию во многих странах пенсий по инвалидности в качестве одного из видов пособия по безработице и досрочному выходу на пенсию. Кроме того, по крайней мере в развитых странах необщая нетрудоспособность, а спортивные травмы и автомобильные аварии стали служить одним из главных оснований для назначения пенсий по инвалидности, особенно в молодом возрасте. Пенсии по инвалидности – основанные на страховании и выплачиваемые лицам, доходы которых находятся ниже определенного уровня, – должны быть пересмотрены и включены в план общего пакета пособий по инвалидности, в том числе имеющих отношение к трудовой деятельности инвалидов (OECD 2003).

Сложности и возможности глобализации

Глобализация, то есть возрастающая интеграция рынков товаров и услуг, факторов производства и знаний, требует изменений в характере функционирования государственных программ, в том числе пенсионных. Такие реформы необходимы не только для использования преимуществ глобализации, но и для решения порождаемых ею проблем, в том числе глубоких потрясений вызванных техническими новшествами, изменениями спроса и предложения товаров и другими факторами. Это требует большей гибкости рынков труда, совершенствования финансовых рынков и внедрения непрерывного образования.

Главным фактором, определяющим положение и экономические показатели государств в глобализованном мире, служит их способность справляться с потрясениями, в частности с теми, которые требуют значительных структурных преобразований в соответствии с существующей структурой экономики. Считается, что чем больше гибкости и способности к структурным преобразованиям проявляет экономика в ответ на такие потрясения, тем лучше она будет функционировать. Подобная гибкость требует от людей мобильности в смысле смены работы, предполагая перемещение не только между государственным и частным сектором, но также между государствами и регионами. Примерно в 50 процентах стран мира такой мобильности препятствует наличие разных пенсионных программ для работников государственного и частного секторов, что сдерживает эту мобильность, нанося значительный ущерб увольняющимся с работы. Помимо этого, наличие разных программ приводит к затруднениям или неэффективности применения некоторых мер реформирования. Например, повышение пенсионного возраста для учителей начальной школы, скажем, до 67 лет может не отвечать интересам всех участников, но быть оправданным, если учитель имеет возможность свободного перехода в смежную или другую профессию.

Мобильность в перемещении между государствами также необходима с учетом усиления экономической интеграции, в частности, если интеграция, как, например, в Европейском союзе, достигает стадии введения единой валюты. В общем валютном пространстве политика в отношении валютного курса и процентных ставок не определяется отдельными

государствами, а из других политических инструментов для решения проблем асимметричных потрясений, ударяющих по одним государствам-членам и не затрагивающих других, сохраняются лишь немногие (в основном, это налогово-бюджетная политика, политика в области оплаты труда и миграция). Если каждый из этих политических инструментов имеет свои ограничения в не сложившейся до конца федерации, наиболее перспективным механизмом здесь может служить миграция. Для этого необходима структура пенсионного обеспечения и финансирования, позволяющая миграцию без особых потерь для мигрантов. Аналогичный вопрос встает перед мигрантами, возвращающимися после многих лет работы за рубежом, возможно, в разных странах с различными пенсионными системами. Для обеспечения существования такого рода миграции необходима система пенсионного обеспечения и финансирования, способствующая значительной гибкости и одновременно предполагающая наличие пенсионных пособий, которые действительно могут переводиться в другую систему.

Интеграция стран в мировую экономику в значительной мере связана с развитием их собственного финансового сектора. Развитый внутренний финансовый рынок служит одним из основных элементов полной конвертируемости счетов операций с капиталом, включая возможность диверсификации пенсионных активов в международном масштабе (Karacadag, Sundararajan, and Elliot 2003). Международная диверсификация, возможно, является единственным в мире доступным средством, обещающим значительные результаты в области социального обеспечения, поскольку национальные и международные нормы прибыли на пенсионные активы (помимо акций) мало соотносятся между собой. Однако это предполагает существование некоего минимального внутреннего финансового рынка. Вынуждать население держать большинство или все пенсионные средства в неликвидных распределительных активах – отнюдь не оптимальная стратегия в отношении разнообразных рисков, которым подвергаются люди, и при этом явно не содействующая улучшению социального обеспечения. Пенсионные реформы, внедряющие или укрепляющие накопительную составляющую, допускают такую диверсификацию рисков и могут содействовать развитию внутреннего финансового рынка. Хорошо развитые внутренние финансовые рынки служат важнейшей опорой рыночной экономики, поскольку мобилизуют сбережения и осуществляют посреднические операции с ними, распределяют ценовой риск, амортизируют внешние финансовые потрясения и, используя рыночные стимулы, содействуют рациональному управлению. Существует положительная зависимость между уровнем развития финансовых рынков и объемом производства, а также, весьма вероятно, и экономическим ростом (Beck, Levine, and Loayza 2000; Levine 2003). Все эти вопросы подробно рассматриваются в последующих главах.

Общая характеристика перспективных направлений реформы

Учитывая перечисленные выше разнообразные причины необходимости реформ, пенсионная система какого типа может решить большинство, если не все задачи? Весьма вероятно, что такой системы не существует (пока), но мировой опыт последних лет дает некоторые ориентиры в отношении перспективных направлений реформы. Они включены в концептуальную модель, разрабатываемую далее в настоящем докладе. Наиболее важные ее принципы таковы:

- *Необходимо четко определить цели и задачи пенсионного обеспечения и критерии реформы.* В международном обсуждении пенсионной реформы в течение последних 10 и более лет преобладали дискуссии о структуре, в том числе о количестве составляющих пенсионного обеспечения, почти религиозная война по поводу достоинств накопительной системы по сравнению с ненакопительной. Вывод дискуссии из сферы структуры в сторону задач и четких критериев, которые могли бы эффективно применяться в стране, должен содействовать процессу реформ и значительно обогатить диалог на эту тему.

- *Необходимо проявлять заботу о трех основных группах общества.* Развивающимся странам следует разработать инструменты обеспечения по старости для трех основных групп общества: пожизненно бедных, работников неформального сектора, рискующих обеднеть после выхода на пенсию, и работников официального сектора, на которых распространяется официальная пенсионная программа. Это предполагает более

внимательное отношение к не предусматривающим выплаты взносов основным положениям, которые касаются пенсий, разработку хорошо регулируемых и хорошо контролируемых инструментов пенсионного обеспечения на основе добровольных взносов и отказ от обязательных систем, препятствующих расширению официального оформления рабочей силы.

- *Официальная, зависящая от заработка система должна быть компактной, простой и универсальной.* "Компактная" означает, что замещение обязательных систем должно проводиться умеренными темпами с учетом проблем его финансирования и соблюдения установленных требований. "Простая" относится к структуре пенсий и необходимости максимально тесного увязывания взносов и пенсий. "Универсальная" означает ее применимость ко всем секторам экономики с целью обеспечения мобильности в смене профессии. Элементы распределения для групп с низкими доходами или учет других соображений (например, срока получения пособия по безработице) по-прежнему могут использоваться, но при этом должна соблюдаться прозрачность. Такая система должна содействовать минимизации деформаций на рынке труда и быть ориентированной на стимулирующий подход к проблеме старения населения.

- *Необходимо предусматривать диверсификацию систем и ресурсов в целях повышения стабильности и надежности пенсионного обеспечения.* Пенсионные системы подвержены множественным рискам, самые серьезные из которых – экономические, демографические и политические риски, а диверсифицированная система должна обеспечить надежность. Диверсифицированная программа, частично опирающаяся на накопительное обеспечение, может помочь увеличению национальных сбережений и создать важный стимул для развития финансового рынка. Результаты в области объема производства и экономического роста должны содействовать гарантии обеспеченности людей пожилого возраста.

- *Необходимо обращать больше внимания процессу реализации, а не только вопросам разработки.* Опыт внедрения пенсионных систем свидетельствует о необходимости уделять пристальное внимание структуре управления с акцентом на порядок урегулирования спорных интересов, значению политических и экономических аспектов реформы и несметному числу проблем, связанных с практической реализацией системы.

- *Необходимо учитывать особенности конкретной страны.* Концепция успешной пенсионной реформы будет оптимальной, если она предполагает разработку четкой системы и определение задач реформы с учетом конкретных причин ее необходимости, унаследованной системы и благоприятных условий ее проведения.