

## Глава 2

# Концептуальные основы позиции Всемирного банка

В ДАННОЙ ГЛАВЕ ДАЕТСЯ ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА КОНЦЕПТУАЛЬНЫХ ОСНОВ позиции Всемирного банка по пенсионным системам и реформам. Их важно понять и оценить, поскольку они оказывают существенное влияние на политический анализ, разработку пенсионных систем и предложения по их внедрению. Выделяется пять важных аспектов: механизм управления социальными рисками, обеспечивающий единую парадигму анализа рисков и инструментов управления рисками в странах-клиентах; обоснование пересмотра, оценки и применения государственного вмешательства; главные аргументы Банка в пользу многокомпонентного подхода; ожидаемые преимущества накопительной системы; многокомпонентный подход Банка как ориентир, но не готовая модель.

### **Механизм управления социальными рисками**

Позиция Всемирного банка относительно пенсионного обеспечения и – в широком смысле – гарантированного дохода в старости формировалась параллельно с разработкой концепции управления социальными рисками. Эта концепция обеспечивает основу для преодоления рисков, которым подвергаются отдельные лица или домохозяйства в условиях асимметричности информации и слабого функционирования или полного отсутствия рынка<sup>4</sup>.

Для таких ситуаций, отражающих реальное положение дел в наших странах-клиентах, концепция предполагает, помимо прочего, что а) источники и характеристики рисков должны учитываться при разработке и реализации инструментов; б) существуют три вида стратегии (предупреждение, смягчение, преодоление) и три основных способа (неформальный, рыночный, государственный) управления естественными или антропогенными рисками; в) следует различать различные группы, создающие спрос и предложение в отношении инструментов управления рисками. Применение этой концепции к рискам, связанным с проблемами старости, содействует более широкому пониманию проблем обеспечения дохода в старости и дает ориентиры для разработки и формирования политики в странах-клиентах. С этим процессом тесно связан ряд важных соображений.

Серьезное влияние на разработку системы оказывают не только риски, касающиеся общей или связанной с возрастом потери трудоспособности, смертности и продолжительности жизни, но также и многие другие риски и благоприятные условия.

Ввиду большого количества рисков, которым подвергаются бедные слои населения в течение своей жизни, они не уделяют первостепенного внимания проблеме обеспечения дохода в старости. Их уязвимость, например, с точки зрения отсутствия достаточных средств в старости и неопределенности продолжительности жизни, вызывают у них меньше опасений, чем такие краткосрочные риски, как война, засуха, наводнение, безработица, инвалидность, болезни. Следовательно, обязательное участие очень бедных людей в государственной пенсии, начисляемой в зависимости от заработной платы, приведет, вероятно, к снижению уровня благосостояния, и такую программу будет трудно реализовать. Эти аргументы подтверждают достижения последнего времени в разработке теории аннуитетного спроса. Davidoff, Brown, and Diamond (2003) утверждают, что в случае неполных рынков (для других рисков) полная аннуитизация, по-видимому, не является оптимальным путем; такая неполнота рынков может привести к нулевой аннуитизации и

сохранению только традиционных финансовых активов.

Наибольший ущерб бедному населению причиняют повседневные риски, такие как отсутствие возможности работать и зарабатывать на жизнь себе и обеспечивать свои семьи. Потеря работы и возможности получения дохода (риск, увеличивающийся с возрастом) – самая большая угроза. Неофициальные схемы помогают, но они менее эффективны в преодолении долгосрочных последствий нетрудоспособности, поскольку семья проявляет гораздо меньше заботы и оказывает меньшую поддержку, чем принято думать. Из этого следует, что странам с низким уровнем доходов следует повысить приоритетность вопроса об обеспечении в случае инвалидности или производственной травмы по сравнению с обеспечением дохода в старости и рассмотреть вопрос об общей пенсии по инвалидности (то есть социальной или ненакопительной пенсии), выплаты которой начинаются в том возрасте, когда работу найти уже нереально.

Поскольку риск безработицы и риски, связанные со старостью, недостаточно скоррелированы, более развитые страны могут выиграть от объединения со временем этих рисков. С учетом проблем морального риска, относящихся к страхованию на случай безработицы, введение сберегательных счетов на случай безработицы, которые становятся сберегательными счетами при выходе на пенсию, может содействовать повышению эффективности. Анализ рисков приводит к переосмыслению вопроса о выходных пособиях и возможности их объединения с пособием на случай безработицы и обеспечением по старости (Holzmann and Vodopivec 2005; Vodopivec 2004).

Норма прибыли в условиях системы пенсионного обеспечения, основанной на взносах, подвержена различным видам рисков, наиболее серьезные из которых это экономические, демографические и политические риски. Они оказывают воздействие на пенсионные системы всех типов – с установленными взносами или установленными выплатами, накопительные или ненакопительные, и их воздействие различно. Тот факт, что нормы прибыли по различным программам или компонентам не скоррелированы надлежащим образом, а устойчивость разных программ к ковариантным рискам различна, убедительно говорит в пользу многокомпонентной структуры пенсии, когда накопления помещаются в разные "корзины" и тем самым устанавливается нижний предел риска.

Для преодоления различных рисков, связанных со старостью, существуют три основных стратегических направления и большое число инструментов управления смежными рисками:

- Неофициальные механизмы, базирующиеся на поддержке со стороны семьи или общины, сохраняют свое значение в обозримом будущем для значительной части пожилых людей. Главный стратегический вопрос состоит в том, что могут или не должны делать правительства, чтобы улучшить их функционирование (то есть помогают ли здесь различные формы субсидирования, направляемые этим группам населения, в том числе налоговые льготы?). При падении рождаемости, росте продолжительности жизни, урбанизации и изменении структуры семьи, в том числе в результате распространения ВИЧ/СПИДа, охват и масштабы неофициальных механизмов оказания помощи снижаются. В силу этого необходимо расширение официальной помощи в виде государственного обеспечения или рыночных механизмов, дополняющих или замещающих неофициальные механизмы.

- Государственные механизмы представляют собой главным образом подходы, замещающие рыночный подход. Таким образом, вопрос для стран, где существуют только неофициальные механизмы обеспечения в старости, состоит в том, как широко им следует вводить полностью государственные ненакопительные системы, прежде чем переходить (частично) на накопительные системы, либо в том, могут ли они развивать рыночные накопительные системы с самого начала и нужно ли им это делать. Это скорее вопрос о том, по какому пути пойдет реформа, чем о необходимости диверсификации и разработки эффективных систем управления различными видами рисков. Потенциальный риск

невозможности приступить ко второму этапу такого перехода – один из ключевых стратегических вопросов.

- Чем лучше работают рынки продукции и факторов производства, тем шире можно внедрять рыночные механизмы и индивидуальный выбор. В какой степени это осуществимо, зависит от того, в какой мере рынки способны предоставить соответствующие инструменты и насколько правительство способно обеспечить эффективное и надежное регулирование и надзор.

Как уже упоминалось в главе 1, три категории населения нуждаются в обеспечении дохода по старости: пожизненно бедные, не относящиеся к категории бедных работники неформального сектора и работники формального сектора. Этим группам требуются разные инструменты управления рисками, для чего необходимы дифференцированное предложение инструментов и многокомпонентная структура пенсионной системы, обеспечивающая потребности этих больших и отличающихся друг от друга групп населения (об этом подробно говорится во второй части настоящего доклада).

### **Обоснование целесообразности государственного вмешательства**

Хрестоматийное обоснование целесообразности государственного вмешательства распространяется также и на пенсионное обеспечение: неэффективность рыночных механизмов и система перераспределения доходов, то есть отсутствие или недостаточное предложение рыночных пенсионных продуктов и стремление к перераспределению средств от богатых к бедным или, по крайней мере, к некоторому сокращению масштабов бедности. Поскольку такие меры предпринимаются в несовершенном обществе, они обязательно приведут к экономическим диспропорциям, в результате чего возникает необходимость компенсации возможных диспропорций при проведении политики объединения рисков и перераспределения (Diamond 2003). Но последствия перераспределения должны рассматриваться в контексте жизненного цикла, в рамках которого неполные рынки и измеряемые доходы являются недостаточным критерием для определения перераспределительных последствий государственного вмешательства (Holzmann 1990).

Государственное вмешательство, вызванное предполагаемой неэффективностью рыночных механизмов, может стать результатом дефицита спроса и предложения. В случае отсутствия спроса по причине недальновидности предложение не появится, и даже при наличии спроса нельзя обеспечить предложение со стороны частного сектора, если оно не регулируется. В данном разделе рассматриваются следующие обоснования необходимости государственного вмешательства: недальновидность, отсутствие финансовых продуктов, необходимость в регулировании и надзоре, необходимость государственной защиты, стремление к более справедливому распределению доходов, солидарность.

Люди обычно не склонны к долгосрочному планированию, и в силу этого предоставленные сами себе они могут делать накопление пенсионных сбережений в недостаточных объемах или вообще не делать. Результатом недостаточно взвешенного долгосрочного планирования или завышенной личной оценки будущей ставки дисконта может стать недальновидный подход. На практике эти две причины трудноразличимы, однако относительно последней из них существуют убедительные свидетельства. Осознаваемая высокая оценка будущей ставки дисконта может быть вызвана ограниченностью кредитных рынков, существованием других, более актуальных рисков на протяжении жизненного цикла (таких как болезнь, инвалидность, распад семьи) либо естественных или политических рисков (таких как наводнение и засуха, гражданская война и инфляция), а также неполнота рынков в отношении таких других рисков. Следовательно,

совершенствование спектра соответствующих инструментов управления рисками, рассчитанных на более широкий комплекс рисков, которому подвергается население, может оказаться решающим условием снижения завышенной личной оценки будущей ставки дисконта и, таким образом, необходимости государственного вмешательства в вопросы пенсионного обеспечения.

Даже в том случае, когда человек хочет обеспечить себе старость, ему необходимы соответствующие финансовые продукты, параметры которых соответствуют требованиям долгосрочных пенсионных накоплений: сберегательные продукты (например, банковские депозиты, акции, облигации) для перевода средств в будущие активы и аннуитетные продукты (гарантирующие ежемесячный доход до конца жизни за счет единовременной выплаты первоначальной суммы) в качестве страхования риска неопределенной продолжительности жизни. Без таких аннуитетных выплат и возможности объединения и эффективного управления риском смертности люди либо чрезмерно сократят потребление в старости и в силу этого непреднамеренно будут оставлять наследство, либо будут потреблять чрезмерно много и закончат жизнь в бедности. Даже при наличии таких продуктов зачастую требуется государственное вмешательство в виде разъяснительной работы и создания гарантийных фондов для устранения поведенческих препятствий к их использованию. Если таких продуктов не существует, правительства должны вмешиваться и обеспечивать наличие необходимых продуктов замещающими рыночные механизмы средствами.

Для создания функционирующего и стабильного финансового рынка необходимо государственное регулирование и контроль. Сами по себе финансовые рынки могут вообще не развиваться, за исключением некоторых сегментов или, если они развиваются, могут не обеспечить долгосрочных накоплений и необходимых людям аннуитетных продуктов. Для обеспечения выполнения частным сектором стратегических задач, связанных с передачей ему в качестве "подрядчика" функций обеспечения пенсионного дохода, требуется большая осмотрительность и защита потребителей, особенно если участие в рыночных системах является обязательным.

Даже если частный сектор в состоянии предоставить рыночные пенсионные продукты и на них есть спрос среди рядовых работников, целью вмешательства государства может быть сокращение бедности и достижение более справедливого распределения доходов. Первый случай государственного вмешательства в интересах малоимущих может повлечь за собой следующий, а именно введение обязательного участия в одной из пенсионных программ. Стремление правительства к более справедливому распределению доходов должно рассматриваться в истинном свете.

Любое общество заинтересовано в сокращении бедности среди людей всех возрастных категорий. Прямое государственное вмешательство может осуществляться в форме трансфертов в натуральной и денежной форме, предоставляемых на основе оценки нуждаемости. Общество склонно оказывать поддержку бедным людям пожилого возраста, которые считаются ограниченно трудоспособными, однако это ведет к отказу людей от создания добровольных пенсионных накоплений, порождая проблему морального риска. Правительство может застраховать себя от такого иждивенческого поведения, вводя обязательное участие трудящихся в пенсионной программе – государственной либо частной. Однако принцип обязательности, скорее всего, будет связан с расходами государства на социальные нужды, особенно на пенсионное обеспечение групп с минимальным уровнем дохода, у которых могут быть серьезные мотивы для уклонения от участия в таких программах, а его принудительное обеспечение сопряжено с трудностями и большими издержками.

Более справедливое распределение (пожизненного) дохода требует перераспределения доходов от пожизненно богатых к пожизненно бедным. Такое перераспределение может быть достигнуто за счет определенной структуры пенсий и мер по повышению доходов, включая специальные бюджетные трансферты в пользу участвующих в рыночных

программах лиц или безработных. Но эффект такого перераспределения доходов между людьми может оказаться незначительным по сравнению с результатами открытия для групп населения с низкими доходами доступа к пенсионным продуктам и предоставления им возможности перераспределения дохода на протяжении жизненного цикла в целях повышения благосостояния (Holzmann 1990). Как показывают результаты моделирования, эффект от перераспределения активов одного и того же лица оказывает гораздо более сильное воздействие на рациональное распределение его доходов на протяжении всей жизни, чем любые трансферты между людьми.

Одним из главных аспектов дискуссии о государственном обеспечении пенсионной программы является понятие солидарности, по крайней мере, при его рассмотрении с характерной для европейских стран позиции социально ориентированной экономики. Несмотря на определенную расплывчатость понятия солидарности, ее можно определить как перераспределение фактических заработков от богатых к бедным, объединение рисков среди застрахованных и их частичное страхование, даже если риски полностью не конкретизированы. Эти три аспекта солидарности, обычно связанные с ненакопительным обеспечением, могут быть отражены в многокомпонентной системе пенсионного обеспечения, но для этого необходимо вмешательство государства, например обеспечение базовой пенсии, перевод бюджетных средств участникам программ, имеющим низкие доходы, централизованное объединение рисков или определенные государственные гарантии по децентрализованным накопительным составляющим пенсионной системы.

### **Многокомпонентный подход: диверсификация и эффективность**

Пенсионные системы по существу представляют собой способы управления рисками, связанными с наступлением старости, и решения соответствующих проблем<sup>5</sup>. Это осуществляется путем создания потенциала у граждан и общества в целом для поддержания надлежащего уровня потребления лиц пожилого возраста, когда они либо не могут, либо не хотят продолжать работать с целью получения дохода. Разработка пенсионной системы как средства управления рисками должна базироваться на оценке ее способности эффективно управлять соответствующими рисками, как на индивидуальной, так и на коллективной основе.

Пенсионные системы состоят из элементов, по существу представляющих собой механизм "потребление – распределение", которые либо по форме либо по функциям могут рассматриваться как активы (и пассивы) затрагиваемых ими отдельных лиц и общества. Принцип эффективности в управлении рисками – оптимизация соотношения ожидаемой прибыли и рисков за счет диверсификации компонентов (или активов) системы в целом – является важным элементом разработки всей системы так же, как и в случае управления любым портфелем. В пенсионном обеспечении это проявляется в потенциальных преимуществах многокомпонентной системы, включающей несколько элементов с различными характеристиками, которые в сочетании друг с другом дают положительный эффект для отдельных лиц и общества в целом, минимизируя при этом соответствующие риски.

Предлагаемая многокомпонентная пенсионная система строится из определенной комбинации пяти базовых элементов: а) ненакопительная или "нулевая составляющая" (в виде демогранта или социальной пенсии), обеспечивающая минимальный уровень защиты<sup>6</sup>; б) накопительная схема "первой составляющей", связанная с различными уровнями заработков и призванная заместить некоторую часть дохода; в) обязательная "вторая составляющая", которая по сути представляет собой личный сберегательный счет; г) добровольные программы "третьей составляющей", которые могут принимать различные формы (индивидуальные, финансируемые работодателем, с установленными выплатами, с установленными взносами), но по существу имеют гибкий и произвольный характер; е)

неофициальные внутрисемейные или межпоколенческие источники как финансовой, так и нефинансовой помощи пожилым людям, в том числе доступ к услугам здравоохранения и обеспечение жильем.

Каждая из этих потенциальных составляющих связана с конкретным видом рисков. Нулевые составляющие направлены на снижение риска пожизненной бедности и нехватки ликвидных средств. Они могут препятствовать или быть тесно связанными с минимальным участием в формальной экономике или работе по найму и, следовательно, возможностью накопления значительных личных сбережений. Первые составляющие направлены, помимо прочего, на снижение рисков неадекватности стратегий отдельных лиц, рисков низких заработков даже в рамках формальной экономики, ошибочно выбранного периода планирования доходов в связи с неопределенностью продолжительности жизни и рисков финансовых рынков, но обычно они финансируются на распределительной основе и, следовательно, подвергаются демографическим и политическим рискам. Обязательные вторые составляющие направлены на решение проблемы, связанной с неадекватностью индивидуальных стратегий, и при условии их эффективной разработки и реализации способны защитить граждан от политических рисков. Участники этих программ подвержены риску нестабильности финансовых рынков, риску высоких транзакционных издержек и демографическим рискам, если они предписывают определенную обязательную аннуитизацию. Третьи составляющие компенсируют отсутствие гибкости в других системах, однако влекут за собой финансовые и посреднические риски в результате частного управления активами.

По разным причинам система, в которую входит максимальное количество этих компонентов, в зависимости от потенциала и предпочтений отдельных стран, может благодаря диверсификации рисков более эффективно и действенно обеспечить пенсионный доход. На самом базовом уровне обоснование этого утверждения состоит в том, что факторы, влияющие на каждую составляющую, недостаточно скоррелированы и в некоторых случаях между ними существует минимальная, а иногда негативная связь. Это означает, что практически в любом случае определенный уровень ожидаемого пенсионного дохода, или "поступлений", может быть достигнут при более низком "риске" путем диверсификации и перехода к многокомпонентной системе. Возможно, простейшим примером этого служит соотношение между традиционной государственной системой с установленными выплатами (первый компонент), размер которых зависит от получаемого в течение жизни дохода или размера последней заработной платы, и индивидуальными накопительными счетами (второй или третий компонент, в зависимости от их структуры). Определяемая уровнем заработка система пенсионного обеспечения с установленными выплатами обеспечивает размер пенсии, который зависит от роста заработной платы и, следовательно, подвергается рискам изменения индивидуального или среднего уровня зарплаты в зависимости от их структуры. Индивидуальные счета, инвестируемые в финансовые активы, подвергаются рискам, связанным с прибыльностью этих активов. Поскольку рост заработной платы и финансовые результаты не вполне скоррелированы, наглядно проявляется повышение эффективности в результате диверсификации по этим двум "категориям активов" (Holzmann 2000; Lindbeck and Persson 2003; Nataraj and Shoven 2003; Shiller 2003).

Существует целый ряд аналогичных примеров получения положительного эффекта за счет диверсификации при использовании многокомпонентных моделей. Системы с полной капитализацией индивидуальных сбережений, которые стремятся к превращению акционерных сбережений в поток пенсионных доходов в момент ухода с рынка труда, подвергают участников значительным рискам изменения процентных ставок или ограниченной возможности управления риском смертности в связи с неэффективностью рынков аннуитета, выплачиваемого частными пенсионными фондами. Эти риски значительно снижаются посредством дифференциации приобретения аннуитетов вместо конвертации актов в аннуитет в определенный момент времени, участия в государственных программах пенсионного обеспечения с установленными выплатами, объединяющих риск

смертности по всем контрагентам или поколениям, и наличия системы социальной защиты в виде нулевой составляющей. Риски неустойчивости заработка и смены работы, лежащие в основе третьих добровольных составляющих, связанных с работой по найму, в значительной мере покрываются механизмами первых и вторых составляющих. Политический риск отказа от выполнения обещаний по пенсионному обеспечению в связи с макроэкономическими потрясениями или долгосрочными демографическими сдвигами, может быть смягчен благодаря второй и третьей составляющей. Эти и многие другие факторы убедительно свидетельствуют о необходимости диверсификации инструментов пенсионных вкладов и доходов.

Кроме того, многокомпонентная структура позволяет установить тактическую последовательность, провести стратегическую группировку компонентов, компоновку и разработать механизм компенсации, и в силу этого она может использоваться для преодоления сопротивления реформе (Müller 2003a, 2003b). В пользу предлагаемого изменения парадигмы говорят успешные реформы, осуществляемые благодаря этому по всему миру (Holzmann, Orenstein, and Rutkowski 2003).

### **(Чистые) выгоды накопительной системы**

Преимущества (авансового) накопления или капитализации до того уровня, который необходим для общей структуры системы и условий ее применения, остается основным элементом позиции Всемирного банка в отношении пенсионной реформы<sup>8</sup>. Положительное влияние на преобладавшее среди сотрудников Банка мнение о соотношении между преимуществами и издержками накопительной системы оказало активное обсуждение этого вопроса в Банке и за его пределами. Новое понимание теоретических и эмпирических проблем привело к изменению одних позиций и укреплению других. В целом мы придерживаемся мнения о том, что накопительный принцип (если его использование целесообразно) создает явные преимущества, проявляющиеся на социальном, экономическом и политическом уровне. Если авансовое накопление может в принципе быть частью любой из составляющих, то типичная страна-клиент скорее всего получит максимальные чистые выгоды при внедрении обязательной или добровольной (второй или третьей) составляющей.

Хотя мы утверждаем, что накопление обеспечивает некоторые (брутто) выгоды во многих ситуациях, мы также прекрасно понимаем, что оно порождает новые или дополнительные издержки, в первую очередь в результате дополнительных рисков (например, инвестиционных), увеличения транзакционных издержек (например, комиссионных) и бюджетно-финансовых затрат переходного периода (при замене ненакопительной программы). Для большинства стран, проводящих реформу, затраты на переход к фондам с большей долей накопления играют решающую роль в оценке чистых выгод и рассматриваются в данной главе. Другие затраты и ограничения рассматриваются во второй части.

Общие преимущества накопительной схемы наиболее подробно разработаны по трем сценариям:

- В *Сценарии 1* рассматриваются страны со сложившейся пенсионной системой, использующей полностью накопительную составляющую, и указываются на преимущества такого подхода. Если многокомпонентная схема обещает лишь весьма ограниченные выгоды при таких стабильных условиях, то маловероятно, чтобы переход к такой схеме принес чистую выгоду.

- В *Сценарии 2* рассматривается переход к многокомпонентной системе в государстве с хорошо развитой и доминирующей ненакопительной составляющей с

широким охватом. Такая ситуация существует не только во многих развитых странах, таких как Франция, Германия и Италия, но также и в странах Европы и Центральной Азии с переходной экономикой и ряде стран Латинской Америки и Карибского бассейна со средним уровнем доходов, а также Ближнего Востока и Северной Африки.

- В Сценарии 3 рассматривается состояние типичной страны-клиента на начальном этапе, а именно низкий или умеренный охват ненакопительной или централизованной накопительной системы и планируемый переход к многокомпонентной структуре с выраженной второй (или третьей) – накопительной – составляющей. Во всех случаях предполагается, что условия, необходимые для использования накопительной составляющей (финансовые продукты и рынки, законодательная и институциональная база), удовлетворены; иначе она не должна рассматриваться в качестве возможного варианта.

### *Сценарий 1*

Сценарий 1 рассматривает страны со зрелой пенсионной системой использующей полностью накопительную и значительную вторую или третью составляющую, с точки зрения охвата и уровня обеспечения. В данную категорию попадает две группы стран: такие страны, как Австралия, Нидерланды и Сингапур, где преобладают обязательные накопительные (вторые) составляющие, и такие, как Дания, Бразилия (в определенной мере), Новая Зеландия и Соединенные Штаты с доминирующими накопительными и добровольными (третьи) составляющими. Повысилось бы благосостояние этих стран, если бы они заменили свою укоренившуюся накопительную систему за счет увеличения доли ненакопительной системы? Ответом политиков или экономистов, независимо от их политических взглядов, будет практически единогласное "нет". Что касается подтвержденных или предполагаемых выгод от такого диверсифицированного многокомпонентного подхода, ответы разных людей будут разными и, вероятно, представят весь спектр политических и экономических взглядов. Тем не менее, можно предполагать, что больше единодушия вызывают политические, чем экономические или социальные преимущества многокомпонентного подхода.

Большинство сотрудников Банка видят потенциальные экономические выгоды многокомпонентной пенсионной системы со значительной второй (обязательной) или добровольной (третьей) накопительной составляющей в трех основных направлениях: увеличение производства, решение проблемы старения населения и повышение благосостояния людей.

### *Увеличение объемов производства*

Пенсии, как и заработная плата, зависят от объемов производства, и поэтому дискуссия о форме финансирования – накопительной или ненакопительной – представляется спорной. И все же центральная роль производства в обеспечении выплаты текущих и будущих пенсий (Вагт 2000, 2001) обуславливает значимость формы финансирования, если оно не индифферентно к уровню производства и пути экономического роста. Существуют различные гипотезы и эмпирические данные относительно того, что накопительная схема может и в самом деле положительно влиять на объемы производства даже в условиях более развитой экономики. Предлагаемые механизмы, определяющие воздействие накопительной схемы на производство, действуют в основном в трех направлениях: через увеличение совокупного объема сбережений, через сокращение дисбаланса на рынке труда и через повышение эффективности финансовых рынков. Опыт свидетельствует также, что это воздействие не может осуществляться автоматически, а связано с институциональными структурами.

Дискуссии по поводу влияния пенсионных систем на совокупный объем сбережений начались с внедрением системы социального страхования, предложенной Бисмарком. В последние годы дискуссия значительно продвинулась благодаря доступу к данным и использованию компьютеров для эконометрической проверки этих гипотез. В большинстве



исследований и дискуссий в первую очередь рассматривается вопрос о том, ведет ли создание государственной распределительной пенсионной системы к сокращению национальных сбережений, а затем – оказывает ли переход от ненакопительной к частично или полностью накопительной схеме положительное влияние на совокупный объем сбережения.<sup>9</sup> Несмотря на то, что эмпирическое обоснование этих вопросов с помощью эконометрических исследований, которые проводятся большей частью на уровне стран, носят в лучшем случае предположительный характер, в ходе этих споров отточилась аналитическая концепция и расширилось признание значения институциональных условий для конечных результатов. На концептуальном уровне стали различать накопление в узком и в широком смысле. Накопление в узком смысле относится к гарантированию индивидуальных пенсионных требований, когда финансовые активы (и имущественные права) выступают в качестве индивидуального обеспечения. Накопление в широком смысле относится к переходу будущих обязательств по пенсионному обеспечению в возросшие совокупные сбережения (и возросший объем производства), которые выступают в качестве обеспечения на макроэкономическом уровне. Существует много веских экономических причин, связанных главным образом с институциональными механизмами, объясняющих, почему увеличение индивидуальных сбережений не приводит к увеличению совокупных сбережений.

Недавно проведенное Всемирным банком исследование (López-Murphy and Musalem 2004) подтверждает выводы других сравнительных исследований по разным странам относительно того, что накопление влияет на уровень совокупных сбережений и что институциональные условия играют немаловажную роль (Bailliu and Reisen 1997; Edwards 1995). Проведенное в 50 (развивающихся и развитых) странах исследование показывает, что накопление активов пенсионных фондов ведет к увеличению национальных сбережений в тех случаях, когда эти фонды создаются в рамках обязательной пенсионной программы. Добровольные программы, напротив, могут вообще не повлиять на уровень национальных сбережений. Это различие можно объяснить ограничениями в предоставлении кредитов и замене сбережений потреблением в обязательных пенсионных программах по сравнению с добровольными.

О влиянии институциональных условий на совокупные сбережения говорят также последние исследования пенсионных систем для работников правительственных учреждений штатов в США и странах ОЭСР (Bosworth and Burtless 2003; Smetters 2004). Анализ пенсионных программ для государственных чиновников в разных штатах США свидетельствует о положительном воздействии резкого разграничения накопления активов в пенсионных фондах и использования непенсионных текущих бюджетов штатов. В штатах, где в пенсионных фондах накапливаются большие резервы, правительства не допускают их использование для финансирования непенсионных операций. Такое поведение разительно отличается от практики правительства федерального уровня, которое пытается использовать авансовые накопления для погашения части своих государственных пенсионных обязательств. Оказалось, что значительная доля (60–100 процентов) накоплений пенсионных фондов в национальных системах социального страхования зачитывается в счет более крупных дефицитов по другим бюджетными счетами. Smetters (2004) утверждает, что зачет в Соединенных Штатах превышает 100 процентов. Различие между этими примерами можно объяснить различиями в управлении пенсионной системой и степени отделения пенсионных накоплений от других статей бюджета.

Таким образом, хотя внедрение накопительных составляющих не гарантирует увеличения совокупных сбережений и объема производства, эмпирические данные свидетельствуют, что введение обязательных накопительных программ при децентрализованном управлении или централизованное накопление при соответствующей структуре управления может, при условии надлежащего структурирования, оказывать положительное влияние на национальные сбережения.

Пенсионные программы могут также влиять на уровень и рост производства через рынок

труда. Пенсионные системы, деформирующие рынок труда благодаря схемам соотношения взносов и пособий, которые предусматривают большой налог на заработную плату или препятствуют мобильности рабочей силы, приводят к снижению уровня производства. Об отрицательных последствиях таких налоговых составляющих для участия в составе рабочей силы пожилых людей существует много документальных данных, полученных во многих странах мира (Gruber and Wise 1999; Hofler and Koman 2001); считается также, что ими объясняются различия в предложении труда между Европой и Соединенными Штатами (Prescott 2004). Более того, налоговая составляющая приводит к расширению неофициального производства, где используются устаревшие технологии, что может оказать негативное воздействие на темпы экономического роста (Corsetti and Schmidt-Hebbel 1997). Поскольку накопительная система (или накопительная составляющая в рамках смешанной системы) в большей степени увязывает размеры взносов непосредственно с пособиями и таким образом ведет к сокращению деформаций рынка труда (в том числе возникающих вследствие финансирования перехода), это приводит к положительным результатам в области производства и даже экономического роста. Макроэкономическое подтверждение положительного влияния на рынок труда приводится в исследованиях, посвященных изучению опыта Чили (Corbo and Schmidt-Hebbel 2003).

Хотя вопрос о влиянии накопления на совокупные сбережения все еще открыт для обсуждения и ответ на него, вполне вероятно, зависит от институтов и норм, положительное воздействие накопительной схемы на структуру национальных сбережений и развитие финансовых рынков четко установлено, и исследования Всемирного банка внесли важный вклад в литературу по этому вопросу. Очевидно, что накопительные программы содействуют развитию рынков ценных бумаг (Impavido, Musalem, and Tressel 2003), повышению их ликвидности и их углублению, обеспечивая из большую конкурентность и способность к инновациям (Walker and Lefort 2001). Развитие сбережений договорного характера (пенсии и страхование жизни) на ограниченных финансовых рынках, возможно, приводит к развитию фондовых рынков, либо причинная связь действует в обоих направлениях (Catalán, Impavido, and Musalem 2001); это также ведет к усилению конкуренции на финансовых рынках благодаря сокращению банковских спредов (Impavido, Musalem, and Tressel 2002a); и, наконец, последнее, но не менее важное, увеличение срока погашения долга означает перемещение средств из низкодоходных краткосрочных проектов в более доходные долгосрочные, тем самым содействуя экономическому росту (Musalem and Tressel 2003)<sup>10</sup>.

Развитые финансовые рынки в свою очередь имеют решающее значение для обеспечения устойчивого и быстрого экономического роста (Beck, Levine, and Loayza 2000; Levine 1997, 1999, 2003). Такое воздействие на экономический рост зафиксировано в отношении Чили (Corbo and Schmidt-Hebbel 2003; Holzmann 1997b), а последние эмпирические данные свидетельствуют о влиянии на рост и в странах ОЭСР, и в странах с формирующейся рыночной экономикой (Davis and Hu 2004).

Развитие сбережений договорного характера также снижает нестабильность производства, поскольку содействует повышению устойчивости банков и предприятий к резким изменениям процентных ставок и спроса. Это происходит в силу того, что договорные сбережения улучшают финансовую структуру банков и фирм. Они также снижают риски рефинансирования за счет удлинения сроков погашения долгов и укрепляют устойчивость к потрясениям, поскольку стимулируют финансирование за счет собственного капитала, а не за счет привлечения средств. В банковских финансовых системах развитие договорных сбережений хотя и повышает коэффициент задолженности фирм, в то же время удлиняет срок погашения долгов, в рыночных финансовых системах это приводит к сокращению соотношения между заемными и собственными средствами фирм (Impavido, Musalem, and Tressel 2002b). Наконец, развитие договорных сбережений повышает устойчивость банковских систем к кредитным рискам и рискам ликвидности (Impavido, Musalem, and Tressel 2002a). Различия в показателях экономического роста, проявившиеся в последнее время между Соединенным Королевством и Соединенными Штатами с одной стороны и

Францией и Германией с другой, можно отнести к различиям в этапах развития финансовых рынков и роли, которая отводится накопительным пенсиям.

### *Решение проблемы старения населения*

Прежде всего следует отметить, что в отношении старения населения накопительные программы не имеют никаких значительных преимуществ. Для реализации как ненакопительных, так и накопительных составляющих (и программ) необходимо следующее поколение, которое будет либо оплачивать взносы, либо приобретать аккумулированные активы. Иными словами, (авансовое) накопление пенсионных обязательств не служит панацеей для решения проблемы старения населения. Тем не менее, накопительные составляющие, дополняющие или замещающие ненакопительную (первую) составляющую, скорее всего, будут играть существенную роль в решении проблемы старения населения в силу трех основных причин. Во-первых, накопление технически и политически облегчает привлечение современного работающего поколения к совместному финансированию увеличения продолжительности жизни, ограничивая для него возможность переложить эту задачу на следующее поколение. Во-вторых, хотя старение населения отрицательно сказывается на доходности обоих видов финансирования, обеспечиваемая накопительной составляющей возможность международного инвестирования средств позволяет смягчать некоторые демографические эффекты, поскольку старение населения происходит в разных регионах в разной степени. Наконец, наиболее целесообразный подход к решению проблемы старения населения состоит в том, чтобы разделить период, на который увеличивалась продолжительность жизни, между отдыхом на пенсии и дополнительной работой. Тем не менее, разные люди сделали разную карьеру, имеют разные предпочтения и хотят уйти на отдых в разном возрасте и с разными видами пенсионного обеспечения (аннуитизированное или неаннуитизированное). Доступ к надежным накопительным составляющим может позволить отдельным людям выбрать желаемый способ и план выхода на пенсию.

### *Повышение личного благосостояния*

Многокомпонентные программы со значительными накопительными составляющими могут также влиять на уровень личного благосостояния, при этом зрелые пенсионные системы могут обеспечить пять основных преимуществ: диверсификация, защита от политических рисков, возможность выбора, высокая норма прибыли и сокращение избыточного налогообложения. Рассмотренные выше преимущества диверсификации включают диверсификацию риска на экономическом, демографическом и политическом уровнях как в национальном, так и в международном масштабе.

Утверждение, что накопительная составляющая (накопительные составляющие) лучше защищает пенсионное обеспечение от политического риска, выходит за рамки проблемы диверсификации рисков. При децентрализованной рыночной системе с четко определенными имущественными правами и при нормальном функционировании судебных органов у правительств значительно меньше возможностей сокращать размеры пособий, чем при ненакопительной централизованной системе. Такого рода защита может существовать во многих странах, однако накопительная схема не служит панацеей от политических рисков, что недавно продемонстрировали события в Аргентине.

Расширение индивидуального выбора пенсионного обеспечения и инструментов при использовании программы с накопительной составляющей (накопительными составляющими) – еще одно потенциальное преимущество накопительной системы, имеющее значение, по крайней мере, для определенной подгруппы населения. Накопительная составляющая придает гибкость механизмам пенсионного обеспечения, которые представляются решающим фактором мобильности рабочей силы, то есть ее перетекания в другие виды деятельности и страны. Население в развитых и развивающихся странах слабо разбирается в финансах, что документально зафиксировано и ставит под сомнение ценность этого преимущества, а его реализация может стоить больших затрат.

Существуют очевидные признаки наличия компромисса между индивидуальным выбором и затратами (например, James, Smalhout, and Vittas 2001). Безусловно, многие люди выигрывают, имея доступ по крайней мере к добровольным накопительным схемам в своем пенсионном портфеле.

(Частично) накопительная схема также обеспечивает более высокую норму прибыли, чем ненакопительная (особенно если финансирование затрат на переход не облагается налогом, как в данном сценарии). Это позволяет снизить взносы при данном коэффициенте возмещения (или повысить коэффициент возмещения при данной ставке взносов). В концептуальном плане некоторые утверждают, что более высокая доходность отражает лишь более высокий уровень риска и, следовательно, не имеет значения для благосостояния в целом (Sinn 2000). Другие полагают, что в условиях динамичной эффективной экономики прибыль на капитал должна опережать рост производства, независимо от рисков (Valdés-Prieto 2002). На эмпирическом уровне данные подтверждают гипотезу о том, что фактическая норма прибыли по сбалансированному портфелю акций и облигаций, имеющихся на финансовом рынке, как правило, превышает темпы роста обеспеченного фонда заработной платы в большинстве стран (Abel and others 1989). Собранные за длительный период времени данные по большинству развитых стран подтверждают представление о том, что норма прибыли на акции и в некоторой степени на облигации превышает темпы роста заработной платы (Thompson 1998). Какова бы ни была эта разница, но если суммарная норма прибыли уравнивается высокой транзакционной стоимостью накопительных программ, она не будет иметь значения.

Сама по себе накопительная система не сокращает деформации рынка труда. Накопительные пенсионные программы с установленными выплатами могут создавать серьезные препятствия для мобильности рабочей силы и обусловить перекосы при принятии индивидуальных решений о предложении труда. Накопительные схемы на основе последнего заработка имеют больший потенциал деформации, нежели ненакопительные схемы с установленными выплатами на основе общего дохода на протяжении жизни. Существуют веские доказательства того, что связь между пособиями и взносами имеет немаловажное значение для распределения взносов и, следовательно, степени их восприятия в качестве налогов, что и приводит к деформации рынка (Ooghe, Schokkaert, and Flechet 2003). Накопительные схемы с установленными выплатами ближе всех к принципу актуарной справедливости, так что не должны приводить к каким-либо серьезным диспропорциям на рынке труда. Это теоретическое положение подтверждается оценками охвата в Латинской Америке и согласуется с тем мнением, что доля, приходящаяся на взносы в накопительных схемах, оказывает положительное влияние на масштабы занятости в официальном секторе (Packard 2001).

## *Сценарий 2*

Сценарий II рассматривает переход от полностью развитой и преобладающей ненакопительной системы со всеобщим охватом к частично накопительной многокомпонентной системе. Такова ситуация во многих развитых странах Европы (Франция, Германия, Италия), но этот процесс идет также и в Японии, странах с переходной экономикой в Центральной и Восточной Европе и в Центральной Азии и нескольких стран Латинской Америки (например, Уругвае). Хотя потенциальные преимущества частично накопительной составляющей в многокомпонентной системе по-прежнему существуют, переход к накопительной схеме связан со значительными бюджетными затратами. Оптимальная степень накопления в этих обстоятельствах определяется главным образом с помощью анализа эффективности затрат, сопоставляющего выгоды и их вероятность с ожидаемыми бюджетными затратами, учитывая, что не все затраты носят чисто экономический характер.

Критический уровень затрат при переходе к накопительной системе определяется величиной неявного долга по выплатам пенсий (НДП), складывающегося из текущих

пенсионных обязательств перед пенсионерами и работающими. Соответствующая величина неявного долга (начисленных на данный момент обязательств) в зрелых пенсионных системах составляет увеличенные в 20–30 раз ежегодные государственные расходы на пенсионное обеспечение (Holzmann 1997a). Такие расходы в развитых странах составляют порядка 5–15 процентов ВВП, что соответствует величине неявного долга в 100–450 процентов ВВП. Переход от ненакопительной к накопительной схеме превращает неявный пенсионный долг в явный. Для получения экономической выгоды необходимо погасить этот долг (а, следовательно, возратить изначально переведенный доход исходному поколению). Погашение долга такой величины потребует значительных затрат от нынешних (и будущих) поколений и, несмотря на потенциальные преимущества, чистая выгода от масштабного перехода к накопительной схеме может оказаться отрицательной.

Такая оценка должна рассматриваться в перспективе. Некоторое движение в сторону накопительной системы уже происходит в развитых странах, где правительства начинают сокращать ненакопительные пенсионные выплаты и ужесточать критерии, определяющие право на их получение. Это ведет к тому, что люди компенсируют такие ограничения увеличением своих сбережений в финансовых и нефинансовых пенсионных продуктах (например, жилье). Поэтому правительства многих стран мира пришли к выводу, что допускать индивидуальные сбережения в рамках третьей (или четвертой) составляющей выгоднее, чем расширять или сохранять ненакопительные виды пенсионного обеспечения.

Этот неявный долг и связанные с ним экономические затраты могут быть ниже, чем показывают цифры. Переход к накопительной программе не придает устойчивости пенсионной системе. Обычно возникает необходимость в таких реформах, как повышение пенсионного возраста или снижение уровня пенсионного обеспечения. Эти реформы равносильны объявлению дефолта по долгу, а масштабы реформ последнего времени в странах ОЭСР и некоторых других странах вылились в сокращение НДП на 25 процентов и более. Другой механизм сокращения экономической нагрузки на налогово-бюджетную сферу в период перехода действует через снижение экономических деформаций (таких как деформации рынка труда; интересное предложение см. в Smetters 2005) и через положительные внешние эффекты накопительной составляющей (накопительных составляющих), таких как ускорение экономического роста за счет повышения уровня национальных сбережений и развития финансового рынка (Holzmann 1997a, 1997b, 1999; Lindbeck and Persson 2003). Такие эффекты имеют значение не только для развивающихся, но и для развитых стран.

Помимо преимуществ накопительной системы, отмеченных в сценарии I, переход от единой ненакопительной системы к многокомпонентной накопительной также может содействовать расширению возможностей для осуществления реформы благодаря воздействию на политическую экономию процесса реформирования. Особое значение имеют два направления такого воздействия: повышение доверия к новой (многокомпонентной) парадигме и совершенствование политического процесса. Довод относительно роста доверия по сути означает, что реформы ненакопительных систем не вызывают доверия, поскольку никогда не бывают устойчивыми. Черeda мелких параметрических реформ без четкой направленности вызывает сопротивление реформам, поскольку разумная реакция людей ведет к отрицанию мелких изменений, за которыми последуют неизвестно какие преобразования (Holzmann 2000). Многокомпонентная структура, включающая определенный накопительный элемент, может содействовать процессу реформ, поскольку позволяет тактически определить очередность мер, а в стратегическом плане провести группирование, компоновку и компенсирование и таким образом помогает в преодолении сопротивления реформам (Müller 2003a, 2003b).

Исходя из оценки будущих экономических и текущих политических преимуществ реформы и закрывая глаза на экономическое бремя переходного периода, многие страны со средним и высоким уровнем доходов приступили к созданию (более или менее) выраженной многокомпонентной структуры: подход к реформе в странах с переходной экономикой в

Центральной и Восточной Европе (как и в Латинской Америке) носит во многом парадигматический характер. Он предполагает проведение системной реформы и сознательное сокращение ненакопительной первой составляющей в пользу новой, накопительной второй составляющей. Япония и большинство государств Европейского союза, за исключением Швеции, напротив, применяют параметрический подход для сокращения объема обязательств в рамках первой составляющей. Различные подходы отражают различие в уровнях НДП, а также различие в ожидаемых экономических и политических выгодах от программных реформ по сравнению с параметрическими. Во всех случаях, однако, реформы свидетельствуют о положительной оценке преимуществ внедрения накопительной системы в том или ином объеме.

### *Сценарий 3*

В сценарии 3 рассматриваются условия типичной страны-клиента с низким до умеренного охватом ненакопительной или централизованной накопительной системой, планирующей переход к многокомпонентной схеме с явно выраженной накопительной второй (или третьей) составляющей. Такие страны потенциально могут получить значительно больше чистых выгод от накопительной схемы, хотя многие из них, возможно, не готовы управлять такой системой при допустимом уровне риска и поэтому не должны этого делать.

Преимущества многокомпонентной системы со значительными накопительными составляющими в таких странах потенциально очень высоки и могут оказаться выше, чем в странах, рассмотренных в других сценариях, по крайней мере, в том, что касается влияния на объем производства. Эти страны остро нуждаются в национальных сбережениях для инвестирования и накопления капитала, поскольку нередко испытывают нехватку внутренних сбережений, а доступ к иностранным сбережениям ограничен и связан со многими проблемами. Рынки труда в этих странах большей частью формальные, и правильно разработанные многокомпонентные схемы могли бы привести к повышению уровня их формализации, по крайней мере, в среднесрочной перспективе. И что самое главное, финансовые рынки в этих странах во многом неразвиты и не способствуют движению в направлении устойчивого роста. Поэтому при выполнении необходимых условий накопительная составляющая может в значительной степени содействовать развитию финансового рынка и росту производства.

Помимо этого, довод относительно издержек, связанных с переходом, в меньшей степени касается этих стран. Для многих из них отправной точкой перехода является ненакопительная схема, охватывающая не более чем 20–30 процентов рабочей силы при невысоком уровне пенсионного обеспечения. Следовательно, неявный долг здесь значительно меньше. В выборке из 35 стран с низкими и средними доходами, с которыми работает Банк, расчетный НДП в 15 странах ниже 100 процентов ВВП, что приблизительно соответствует положению в Чили в период реформы (Holzmann, Palacios, and Zviniene 2004). Такой уровень неявного пенсионного долга существует в большинстве стран-клиентов в Африке и Азии. И хотя это весьма значительная величина долга, подлежащего погашению, его можно контролировать, если задолженность сократится в результате реформы или если произойдет лишь частичный переход к накопительной схеме. Более того, значительным будет рост благосостояния для остальных 70 и более процентов рабочей силы, которые могут быть охвачены новой (частично или полностью накопительной) системой. Если исходить из уроков истории, то альтернативой этому будет, весьма вероятно, бесконечное расширение ненакопительной схемы и рост неявного долга до 300, 400 и даже 500 процентов ВВП, пока не начнется процесс болезненных преобразований. Таков был опыт Бразилии.

Таким образом, Всемирный банк признает определенную ограниченность положительных результатов внедрения накопительной системы, однако считает, что с учетом экономики и политико-экономических аспектов пенсионной реформы некоторый уровень накопления способен обеспечить оптимальное сочетание потенциальных преимуществ с управлением рисками. Эта точка зрения допускает некоторое сомнение в том, что накопительная схема

сама по себе может обеспечить все положительные факторы для экономического роста, но при этом признает способность пенсионной реформы с помощью накопительного компонента "поставить" проблему разрыва между прибылью на капитал и рыночными процентными ставками (что может привести к сокращению основного капитала ниже оптимального уровня) в политически приемлемые рамки, когда снижение налогов другими путями невозможно (Lindbeck and Persson 2003). Кроме того, проведенные Банком и другими учреждениями исследования свидетельствуют, что договорное вложение сбережений на длительный срок позволяет использовать их в целях ускорения экономического роста. По существу из этого следует вывод, что в долгосрочной перспективе многие положительные результаты накопительной схемы, при условии ее реализации при разумном уровне транзакционных издержек, в конечном счете перекрывают относительно небольшие затраты на ее внедрение.

### **Ориентир, а не готовая модель**

Принятие многокомпонентного подхода и признание преимуществ накопительной системы может привести к упрощенным политическим решениям, копирующим то, что может показаться готовой моделью ее успешной реализации: замену государственной распределительной пенсионной системы с установленными выплатами обязательной системой индивидуальных сберегательных счетов, как это произошло в Латинской Америке.

Всемирный банк признает ценность данной конкретной многокомпонентной модели как системы координат, которая подтверждена реальным опытом и измеряемыми результатами, в сравнении с которыми могут эффективно оцениваться другие подходы к осуществлению реформ. Однако более важно то, что обширный опыт осуществления пенсионных реформ за последнее десятилетие в самых разных обстоятельствах свидетельствует, что практически осуществимое направление реформы определяют исходные условия, существующие пенсионные системы и экономическая и политическая ситуация в стране. Подход, представленный в данной аналитической справке, направлен на использование опыта систем обязательных пенсионных накоплений в качестве исходных данных или отправной точки для анализа итогов предлагаемой реформы, а не как некая предписанная модель, определяющая или ограничивающая возможные альтернативные решения.

В ходе важнейшего процесса разработки и оценки программы реформы система обязательных индивидуальных накопительных счетов может послужить отправной точкой для оценки ключевых решений и альтернативных вариантов. Она может задать рамки для политических дискуссий, определив общую терминологию и исходный ориентир для рассмотрения таких основных вопросов, как итоги реформы в плане распределения доходов, последствия для налогово-бюджетной сферы и повышение благосостояния. Без такой точки отсчета оценка этих важных параметров может оказаться слишком абстрактной и не дать значимых или исчерпывающих выводов применительно к какому-либо конкретному периоду.

Понятие исходного ориентира следует четко отличать от безусловного выбора или политического решения. Всемирный банк открыто признает, что главные определяющие факторы надлежащей пенсионной реформы – это специфические условия и ситуация, в которой она проводится, и поддерживает самые разные подходы к осуществлению реформы и ее итоги. Однако на практике процесс реформирования и, в частности, рассмотрения альтернативных программ требуют определенного ознакомления с опытом и общей системой показателей для оценки ожидаемых результатов, позволяющих оперативно решать эти вопросы.