

Цели и критерии, определяющие позицию Всемирного банка

ДЛЯ ПРОВЕДЕНИЯ ОЦЕНКИ ЗНАЧЕНИЯ И ОСУЩЕСТВИМОСТИ ПЕНСИОННЫХ РЕФОРМ на основе прогнозируемых итогов и жизнеспособности процесса их реализации требуется сформулировать цели, на достижение которых должна быть направлена реформа, и определить критерии оценки таких целей и всего процесса реформирования. Эти цели и критерии устанавливают стандарты, которые должны быть достигнуты в результате реформ для получения права на финансовую и иные виды помощи со стороны Всемирного банка.

Первоочередные цели: достаточное, приемлемое по затратам, устойчивое и надежное пенсионное обеспечение

Какие первоочередные цели должны быть достигнуты обязательными пенсионными программами? По мнению Всемирного банка, пенсионные системы должны обеспечивать достаточное, приемлемое по затратам, устойчивое и надежное пенсионное обеспечение.

"Достаточное" означает как абсолютный (предотвращающий бедность среди людей пожилого возраста), так и относительный (в достаточной мере замещающий объем доходов на протяжении жизни) размер пенсионного дохода, обеспечиваемого пенсионной системой. Целью любой пенсионной системы должно быть обеспечение всем, независимо от уровня или вида экономической деятельности, возможности избежать крайней нищеты в старости, а также обеспечение всей системой в целом того, что людям, переступившим порог заложенного в расчеты возраста, гарантируется защита от "риска" чрезмерной продолжительности жизни.

В какой мере доходы, получаемые на протяжении жизни, должны замещаться обязательной базовой пенсией, зависит от ряда факторов, определяемых конкретными условиями проведения реформы. Сюда входит обеспечение жильем, доступ к услугам здравоохранения и другим базовым услугам, средняя склонность к накоплению, уровень экономического развития и уровень доходов в данной стране. Опыт Всемирного банка в целом указывает на то, что для типичного, проработавшего всю жизнь человека, начальный показатель замещения дохода без учета налогов за счет обязательных пенсионных систем для поддержания прожиточного уровня после выхода на пенсию должен составлять около 40 процентов реальных доходов¹¹. Работникам с более низким уровнем дохода необходимы более высокие нормы замещения, а для тех, у кого доходы выше, они должны быть ниже. Возраст выхода на пенсию также влияет на достаточность пенсии, поскольку более пожилым работникам необходим более высокий уровень замещения в связи с ограниченной возможностью самостоятельного замещения пенсионного обеспечения. Если средний уровень замещения будет установлен выше 60 процентов, то его вряд ли можно поддерживать в долгосрочной перспективе, поскольку необходимые для этого нормы взносов лягут непосильным бременем на работающих.

Целесообразность и порядок введения пенсионного обеспечения с нулевой составляющей будут в большой степени зависеть от конкретных условий страны. Несмотря на то что обеспечение дохода наиболее уязвимым группам пожилых людей должно быть четко поставленной целью при разработке и реформировании пенсионной системы, во многих странах-клиентах варианты использования скудных бюджетных ресурсов необходимо оценивать в сопоставлении с альтернативными видами их ассигнований, например, на

оказание помощи наиболее уязвимым группам среди детей и молодежи. Хотя целевые подходы в принципе облегчают проблему выбора и отбора, у многих стран-клиентов может не оказаться соответствующего административного потенциала, в то время как подходы, опирающиеся на силы общин, еще не сложились.

"Доступное по затратам" относится к финансовым возможностям отдельных граждан и общества. Несмотря на то что более высокий уровень замещения представляется желательным, он требует затрат. Прямые затраты связаны с более высокими ставками взносов для физических лиц, отвлекающими средства от более насущных потребностей (например, на воспитание детей) или инвестиционных нужд (например, в жилье). Косвенные издержки связаны с ростом стимулов для уклонения от уплаты взносов за счет занятости в неформальном секторе экономики, что будет иметь негативные последствия на уровне отдельных людей для их возможностей на протяжении жизни и на макроэкономическом уровне – для устойчивости бюджета и экономического роста. Опыт Всемирного банка указывает на то, что обязательные ставки отчислений, превышающие 20 процентов, скорее всего будут убыточными для стран со средним и высоким уровнем доходов и хорошо развитой системой налогов и сборов; а для стран с низким уровнем доходов этот предел может быть еще ниже – на уровне 10 процентов.

"Устойчивое" относится к финансовой стабильности программы на данном этапе и в будущем. Пенсионная программа должна быть построена таким образом, чтобы финансовая ситуация не потребовала в дальнейшем неожиданного повышения суммы взносов, неожиданного сокращения размеров пенсий или крупных непредвиденных бюджетных ассигнований. Иными словами, все корректировки, необходимые для поддержания финансовой стабильности системы (в виде изменений размера взносов, пенсий или пенсионного возраста) должны быть решены, объявлены и учтены при разработке программы. Они могут включать механизмы корректировки программы в целях преодоления экономических потрясений таким образом, чтобы финансирование могло сохраняться в установленных макроэкономических пределах. Поскольку все население (работающие и пенсионеры) живет за счет текущих объемов производства (фактически, валового национального продукта), объем имеющихся в наличии ресурсов имеет большое значение в связи с тем, что страны не могут для поддержания высокого уровня потребления бесконечно заимствовать средства за рубежом. Устойчивость, таким образом, в конечном счете связана с главной ролью производства при определении общих ограничивающих факторов и возможностей любой реформы гарантировать обещанное пенсионное обеспечение без ущерба для других правомочных притязаний на будущие ресурсы.

"Надежное" относится к способности системы выдерживать серьезные потрясения и сохранять жизнеспособность перед лицом непредвиденных ситуаций и обстоятельств. Главным итогом в этом отношении является способность системы обеспечивать намеченные показатели замещения доходов в предсказуемом порядке в течение длительного срока. Главные потрясения для системы могут представлять экономические, демографические или политические риски. Любая пенсионная система должна быть направлена на преодоление различных стрессов, исходящих из этих и других источников, напрямую учитывая¹² ожидаемый уровень стабильности ситуации, в которой она осуществляется. Главным элементом в достижении этой цели является надежный анализ финансирования реформы, с учетом всех возможных сценариев и всего срока, необходимого для полного формирования программы и достижения ее долгосрочной стабильности. Для достижения этой цели странам может потребоваться разработка и адаптация одного из наиболее сложных инструментов моделирования к своим конкретным условиям и представление исследований, включающих широкий спектр основных допущений и демонстрирующих жизнеспособность реформы в долгосрочной перспективе.

Дополнительная цель: содействие экономическому развитию

Вторая цель обязательного пенсионного обеспечения (и его реформы) – добиться результатов в области развития либо путем минимизации негативных последствий, таких как воздействие на рынки труда или макроэкономическая (не)стабильность, присущая несбалансированным системам, либо используя положительный эффект, в первую очередь путем увеличения национальных сбережений и развития финансовых рынков. Пенсионные программы оказывают большое влияние на уровень и рост производства и распределяемые ресурсы. Таким образом, цель создания экономических результатов играет важную роль, поскольку весь пенсионный доход, как накопительный, так и ненакопительный, по существу финансируется за счет производства данной страны.

В связи с ключевым значением производства для способности пенсионной системы достичь своих первоочередных целей крайне важно, чтобы разработка и реализация пенсионной системы оценивались с точки зрения результатов в области развития (Barr 2000, 2001). Растет число фактических доказательств того, что параметры системы, важнейшими из которых являются структура, механизмы финансирования и административный механизм реализации, – оказывают серьезное влияние на результаты в области развития, а следовательно, на уровень производства. Однако данных практического опыта пока недостаточно для выработки однозначных подробных рекомендаций по разработке и реализации реформы, в связи с чем возрастает значение оценки реформ и обмена знаниями и опытом.

Критерии реформы

Поскольку Всемирный банк стремится оказывать поддержку широкому кругу самых разных реформ, необходимы прозрачные критерии, позволяющие определить те подходы, которым Всемирный банк будет оказывать содействие (Holzmann 2000). Хотя Всемирный банк проводит гибкую политику в отношении предпочтений страны и конкретных условий проведения реформ, он поддерживает далеко не все предлагаемые какой-либо страной реформы. Слишком велик риск для нынешних и будущих пенсионеров, а также для страны в целом, если будет осуществляться пенсионная реформа, которая едва ли сможет решить стоящие перед страной социальные и экономические задачи. Предлагаемые критерии учитывают как содержание реформы, так и процесс ее реализации. В настоящее время применяются четыре основных критерия в отношении содержания реформы.

Во-первых, *обеспечивает ли реформа в достаточной мере достижение целей пенсионной системы?* Обеспечит ли реформа необходимую защиту от риска наступления бедности в старости за счет эффективного выделения средств для пожилых людей? Обеспечивает ли она возможности поддержания уровней потребления и социальную стабильность по всему спектру социально-экономических условий, преобладающих в данной стране? Решает ли реформа проблемы распределения? Обеспечит ли она возможность создания пенсионных накоплений и защиты от бедности на равноправной основе для всех лиц, чье участие в экономической деятельности существенно? Предоставляет ли реформа механизмы для формирования сбережений и основные меры защиты от бедности работникам неформального сектора экономики и тем, кто занят преимущественно в неэкономической сфере (например, удовлетворяя требования по базовой составляющей и совместному аннуитету)? Обеспечивает ли она для различных категорий работающих (например, мужчин, женщин, лиц, получающих высокий доход, лиц, получающих низкий доход) одинаковые в принципе стимулы (то есть без каких-либо специальных правил) для участия в рынке труда? Непосредственного рассмотрения в рамках этих критериев требуют вопросы гендерного равенства.

Во-вторых, *могут ли макроэкономическая ситуация и налоговая политика содействовать реформе?* Была ли проведена тщательная экспертиза финансовых прогнозов на длительные сроки, соответствующие задачам пенсионных систем, и строгая проверка всех возможных вариантов экономических условий на протяжении таких периодов? Экспертиза включает подробные прогнозы долгосрочной налогово-бюджетной устойчивости системы, оценку

предлагаемых мер по финансированию перехода к накопительной пенсии (уровень финансирования долга переходного периода и бюджетного финансирования), а также предлагаемого реформирования программ доходов и расходов. Находится ли предлагаемое финансирование в рамках ограничений, обоснованно вводимых для государственных и частных источников? Количественная оценка долгосрочных последствий ныне существующей пенсионной системы и рассматриваемых альтернативных систем с точки зрения налогообложения и распределения служат основными элементами любого процесса реформ. Поскольку у большинства стран-клиентов, имеющих слабые пенсионные системы, нет необходимой модели, Всемирный банк разработал типовую модель пенсионного обеспечения – PROST (Инструментарий для моделирования вариантов пенсионной реформы), которая при наполнении конкретными данными по стране и системной информацией дает долгосрочные прогнозы относительно действующей системы и ее основных альтернатив, включая реформирование ненакопительной системы и внедрение (частично или полностью) накопительной системы.

В-третьих, *способна ли административная структура обеспечить эффективное управление новой (многокомпонентной) пенсионной системой?* Располагает ли правительство институциональной инфраструктурой и потенциалом для внедрения и обеспечения функционирования управляемых государством элементов реформы? Можно ли обоснованно ожидать от частного сектора создания институтов, необходимых для управляемых частными структурами элементов реформы и обеспечения их функционирования? Это включает оценку потенциала для взимания взносов, направления их в различные составляющие и своевременной выплаты пенсий; уровень компьютеризации; наличие личных идентификационных номеров (что важно для индивидуализации счетов как на условной, так и на накопительной основе); а также необходимый уровень квалификации и подготовки административного персонала.

В-четвертых, *подготовлены ли шаги по созданию регулирующих и контрольных механизмов и институтов для управления накопительной составляющей (накопительными составляющими) при приемлемом уровне рисков?* Способно ли правительство к созданию устойчивых и эффективных регулирующих и контрольных систем для осуществления надзора и контроля за управлением, подотчетностью и инвестиционной практикой государственных и частных пенсионных структур? Это включает оценку регулирующих органов, их потенциал по осуществлению надзора и полномочия для вмешательства в работу пенсионных фондов и страховых компаний; критерии выдачи лицензии на осуществление деятельности накопительным пенсионным учреждениям и их отзывы; наличие солидных банков, управляющих средствами фондов; оценка предлагаемого внутреннего в отличие от внешнего управления активами, структуры комиссионных и различных аспектов управления работой пенсионной системы.

Опыт Всемирного банка также свидетельствует, что технические и политические условия осуществления реформы являются важными факторами, определяющими вероятность успеха. Следовательно, рассматриваются три критерия, касающиеся ее технических аспектов; в центре их стоят проблемы формирования обязательств, достижения консенсуса и реализации реформы (см. также вторую часть о политэкономических аспектах реформы).

Во-первых, *существует ли долгосрочная, реальная приверженность реформе у правительства?* Существует ли реальная согласованность реформы с политическими аспектами экономики страны, подкреплена ли она четким политическим мандатом? Достаточно ли стабильны политические условия, в которых будет осуществляться реформа, для обеспечения высокой вероятности полной реализации и завершения реформы? Это, пожалуй, самый сложный критерий реформы в силу его субъективного характера. Политические аспекты включают широкое согласие между центральными министрами и министерствами по поводу необходимости и направления реформы, наличие инициатора и защитника реформ и расширение прав и возможностей технической группы в разработке обоснования, готовность к осуществлению широких параллельных реформ (таких как

реформы налогообложения, финансового сектора и бюджетной сферы), а также высокая вероятность того, что будущее правительство не станет демонтировать реформу. Другими связанными с этим факторами является разработка глубокого исследования и предоставление населению информации о целях и задачах, затратах и результатах реформы, а также всеобъемлющий характер процесса реформ, в том числе участие в нем профсоюзов и других представителей трудящихся.

Во-вторых, *достигается ли консенсус благодаря поддержке реформы населением и руководством страны?* Даже технически блестяще подготовленная пенсионная реформа может провалиться, если она не отражает предпочтений данной страны и не вызывает доверия всего населения. Для этого подготовка пенсионной реформы должна проводиться самой страной, ее политиками и технологами, она должна быть реально доведена до сведения и принята населением. Внешние организации, такие как Всемирный банк, могут оказать помощь в виде рекомендаций и технической поддержки, однако необходима общественная внутренняя поддержка и заинтересованность в осуществлении реформы самой страны-клиента.

Одна из главных проблем всеобъемлющей пенсионной реформы состоит в обеспечении осведомленности о ней политиков и населения в целом. Как только семена пенсионной реформы посеяны, возникает задача подготовки технического персонала для выполнения функций управления, регулирования и контроля. Деятельность Всемирного банка в этом направлении, возглавляемая Институтом Всемирного банка, включает а) проведение ежегодного семинара совместно с авторитетными высшими учебными заведениями (первоначально с Гарвардским институтом международного развития, затем с Гарвардской школой управления имени Кеннеди, а с лета 2004 года – с Оксфордским университетом); б) базовый курс обучения по пенсионным вопросам, предназначенный для технического персонала из стран-клиентов и сотрудников Всемирного банка, который вводится с декабря 1999 года, в настоящее время предлагается на региональной основе; в) ежегодная конференция по вопросам управления государственными пенсионными фондами; г) ежегодная конференция по вопросам сбережений договорного характера; д) региональные семинары и конференции, посвященные обсуждению широких вопросов, связанных с политикой в области пенсионного обеспечения, и извлечению уроков из регионального опыта осуществления реформы (в том числе состоявшаяся в октябре 2003 года стокгольмская конференция, посвященная критическому обзору концепции и практического осуществления условно-накопительных пенсионных систем с установленными взносами; см. Holzmann and Palmer 2005).

В-третьих, *предусматриваются ли меры по наращиванию необходимого потенциала и осуществлению реформы?* Пенсионная реформа – это не просто изменение законодательства, а изменение принципов обеспечения пенсионного дохода. Для этого обычно необходимы серьезные реформы в области управления, сбора взносов, учета, информирования клиентов, управления активами, регулирования и надзора, выплаты пенсий. Принятие законодательства – это лишь небольшая часть процесса осуществления реформы. После этого будет по-прежнему необходимо уделять особое внимание развитию и инвестированию средств в наращивание потенциала на местах и реализацию реформы, непрерывной работе с клиентами и другими международными и двусторонними учреждениями вне рамок проектов по проведению реформы или займов на структурные преобразования.

Всемирный банк постоянно расширяет свое участие в осуществлении пенсионных реформ во всех регионах мира. С одной стороны, для этого Всемирному банку необходимо владеть самыми современными знаниями в данной области для выработки оптимальных рекомендаций, рассмотрения конкретных потребностей страны, предложения инновационных решений. Короче говоря, для этого необходимы знания, позволяющие данной стране найти свое собственное конкретное решение. С другой стороны, уроки, извлеченные из опыта каждой страны, являются уникальным комплексом информации,

которая может быть продуктивно использована при осуществлении других реформ. Для этого необходим анализ данных и обмен информацией внутри Всемирного банка, с другими организациями и учреждениями, осуществляющими реформы. Всемирный банк разработал серию учебно-справочной литературы по вопросам пенсионной реформы (Primer on Pension Reform), представляющую всесторонние сведения по вопросам разработки и реализации реформы, в том числе конкретные исследования опыта отдельных стран, которые могут оказаться полезными для руководителей целевых групп Всемирного банка, а также политиков и технического персонала в странах-клиентах. При распространении и обмене информацией, касающейся пенсионной реформы, особое внимание уделяется разработке Web-сайта, в том числе публикации материалов конференций и семинаров, основных данных по пенсионному обеспечению, ссылок на другие связанные с пенсионной реформой Web-сайты научных, финансовых и партнерских учреждений (<http://www.worldbank.org/pensions>).

Всемирный банк также ведет пропагандистскую работу со старыми и новыми партнерами среди международных организаций в целях укрепления концепции и усиления эффекта реформы. В прошлом страны слишком часто получали противоречивые рекомендации от разных международных учреждений и двусторонних доноров. Всемирный банк стремится привлекать партнерские учреждения к конструктивному диалогу в целях определения сфер совпадения и расхождения мнений и изучения вызывающих их причин (например, различия в целях, ценностях, исходных предположениях, взглядах на то, как живет весь мир или определенные группы населения). Такой подход не устранил все разногласия; пожалуй, это и не требуется. Однако итог такого диалога должен помочь странам-клиентам, проанализировав такие расхождения во мнениях, придти к собственному решению.

В этих целях был активизирован диалог с Международной организацией труда, которая традиционно возражала против расширения накопительного обеспечения в ущерб ненакопительному, но в последнее время заняла более открытую позицию (см., например, Beattie and McGillivray 1995; Gillion 2000; Gillion and others 2000; ILO 2002a). Один из форумов для такого обмена мнениями был открыт Международной ассоциацией социального обеспечения (МАСО) в рамках ее Стокгольмской инициативы, которая явилась оправданной попыткой достижения нового консенсуса по проблеме социального обеспечения (ISSA 1998; Thompson 1998). Всемирный банк также установил партнерские отношения с такими неправительственными организациями как HelpAge по вопросам обеспечения доходов социально незащищенным группам пожилых людей. Активные связи в области разработки и реализации реформы существуют с родственным учреждением Всемирного банка – Международным валютным фондом. В прошлом позиция МВФ по вопросам налогово-бюджетной политики и доводы относительно дефицита государственного бюджета мешали продвижению к накопительной пенсионной системе. Однако в записке Департамента по налогово-бюджетным вопросам, направленной Совету управляющих МВФ в 1998 году, признается, что связанные с реформой дефициты бюджета не являются отражением политики увеличения денежной массы, если они вызваны сокращением неявного пенсионного долга. Мероприятия в условиях конкретной страны осуществляются на основе индивидуального подхода. В последнее время налажено сотрудничество в области пенсионного обеспечения с региональными банками развития – Африканским банком развития, Азиатским банком развития и Межамериканским банком развития. Последнее, но не менее важное направление – сотрудничество Всемирного банка с Рабочей группой ОЭСР по частному пенсионному сектору и недавно созданная Международная организация пенсионных инспекторов (IOPS) по регулированию и надзору за частными системами пенсионного обеспечения.