

## Глава 4

### Кредитование Всемирного банка на поддержку пенсионной реформы

В ГЛАВЕ 3 ИЗЛАГАЮТСЯ И ОБСУЖДАЮТСЯ понятия и принципы, в совокупности представляющие точку зрения Всемирного банка по поводу пенсионной реформы в странах-клиентах. Они сформировались в результате непрерывного процесса развития, проведения исследований и оценки в этой области на протяжении более 10 лет. Хотя в этот период точка зрения Всемирного банка существенно эволюционировала и уточнялась, фундаментальные основы его политики оставались относительно стабильными. Они воплощают в себе два основополагающих принципа: 1) упор на повышение стабильности и устойчивости пенсионных систем посредством диверсификации рисков и введения некоторых элементов авансового накопления и 2) необходимость учитывать при разработке плана реформы условия и обстоятельства конкретной страны.

Однако результаты применения любой политической концепции легче всего получить при ее внедрении. Всемирный банк достигает этого путем оказания прямой финансовой поддержки пенсионным реформам посредством кредитования. В данной главе рассматриваются итоги предоставления Банком кредитов на цели проведения пенсионных реформ за период с 1984 финансового года по 2004 финансовый год включительно. Эти сведения указывают на то, что Всемирный банк в течение длительного времени выделял значительные средства на содействие пенсионным реформам в самых разных обстоятельствах. Они также показывают, что при строгом следовании политике поддержки многокомпонентных (с несколькими составляющими) систем пенсионного обеспечения для Банка в то же время характерно оказание финансовой поддержки чрезвычайно широкому спектру программ пенсионной реформы, а на доминирующую, обязательную вторую составляющую направляется лишь сравнительно незначительная доля займов. Эти сведения, характеризующие деятельность Всемирного банка в области поддержки пенсионных реформ, демонстрируют его приверженность многообразию, гибкости и использованию концепции Всемирного банка в качестве скорее ориентира, нежели шаблона пенсионной реформы.

В рамках обычного процесса внутреннего аудита операционной деятельности Всемирного банка Департамент оценки операционной деятельности (ДООД) свел воедино данные обо всех предоставленных начиная с 1984 года займах с существенным "пенсионным" компонентом. Сведения о займах были получены из исходной документации, имеющейся в архивах Всемирного банка; они включают классификацию займов по размеру, характеру займа (инвестиционный, технической помощи, на цели структурных преобразований), а также характеристики осуществляемой пенсионной реформы (с первой, второй, третьей составляющей или многокомпонентная реформа). Эти данные позволяют всесторонне рассмотреть финансовую поддержку пенсионных реформ, осуществляемую Всемирным банком, и дают возможность провести оценку уровня и характерных черт деятельности Всемирного банка в данной области.

#### Объемы кредитования пенсионных реформ Всемирным банком

В течение 21 года – с 1984 финансового года по 2004 финансовый год включительно – Всемирный банк предоставил 68 странам 204 займа, включавших в качестве одного из компонентов пенсионную реформу<sup>13</sup>. Кредитование реформирования систем пенсионного обеспечения принимало форму как прямой поддержки конкретных реформ посредством технической помощи и инвестиционных займов, так и косвенной поддержки посредством программного кредитования и кредитования на цели структурных преобразований (вид кредитования, относимый в настоящее время к категории операций Банка, известной как

кредитование на поддержку политики в области развития). Общий объем связанного с пенсионными реформами кредитования этой последней категории можно приблизительно оценить, соотнеся долю средств займов на цели "структурных преобразований" с долей сопутствующих этим займам условий, касающихся реформирования пенсионного обеспечения.

Совокупный объем займов с определенным пенсионным компонентом, предоставленных Всемирным банком в течение этого 21-летнего периода, превысил 34 млрд. долл. США<sup>14</sup>. Это немалая доля операций Банка. Используя вышеописанный способ приближенной оценки доли кредитования на цели структурных преобразований и прибавив к ней соответствующую долю кредитов, в которых пенсионный компонент явно присутствует, выясняем, что непосредственное отношение к пенсионным вопросам имело примерно 5,5 млрд. долл. США, или 16 процентов совокупного объема этих займов в долларовом исчислении. Как видно из таблицы 4.1, на пенсионные реформы в течение этого периода ежегодно выделялся существенный объем кредитных средств, хотя их совокупный размер значительно варьировался. Наивысшего уровня – в среднем более 1 млрд. долл. США в год – кредитование на цели пенсионных реформ достигло в 1997–1999 годах. Объем средств, предназначенных для пенсионного компонента, составлял в среднем 26,8 млн. долл. США в расчете на один заем, свидетельствуя о том, что если в число целей займа входило пенсионное обеспечение, то на это направление ассигновалась весомая часть средств. Возможно, вышеприведенная цифра преуменьшает значимость финансовой поддержки Банком пенсионной реформы, поскольку кредитование на цели реформирования пенсионных систем обычно ассоциируется с более крупными займами. По всем займам в совокупности (взвешенным в равной мере, а не пропорционально их размеру в долларах) с пенсионной проблематикой было связано в среднем почти 20 процентов суммы займа.

При рассмотрении оказываемой Банком финансовой поддержки в более узком смысле – в этом случае она включает только техническую помощь и инвестиционное кредитование – выяснилось, что значимость пенсионных компонентов займов сходна с вышеописанной. В этой более узкой категории займов с пенсионными вопросами было связано 13,6 процента совокупного объема кредитования в долларовом выражении, а средняя доля суммы займа (при взвешивании всех займов в равной мере) составила 26,5 процента.

В последние 10 лет кредитные операции Всемирного банка характеризовались широким географическим размахом и охватывали страны всех регионов мира. Региональное распределение предоставленных Банком займов приводится в таблице 4.2. Регион Латинской Америки и Карибского бассейна получил 56 процентов от общего объема кредитования на цели пенсионной реформы; на пенсионный компонент пришлось 3,1 млрд. долл. США. Наибольшее количество займов (93) было предоставлено странам региона Европы и Центральной Азии.

**Таблица 4.1. Кредитование с пенсионными компонентами, предоставленное Всемирным банком с 1984 по 2004 финансовый год**

<i>Финансовый год</i>	<i>Общий объем кредитования с пенсионным компонентом, предоставленного Банком (млн. долл. США)</i>	<i>Объем пенсионного компонента (млн. долл. США)</i>	<i>Пенсионный компонент в процентах от общего объема кредитования</i>
1984	5,0	0,4	8,0
1987	80,0	11,4	14,3
1989	181,1	16,3	9,0
1990	295,2	14,2	4,8
1991	654,3	12,3	1,9
1992	1 777,2	163,0	9,2
1993	1 003,1	159,3	15,9
1994	929,0	39,5	4,3
1995	2 237,0	161,9	7,2
1996	947,4	46,7	4,9
1997	2 591,2	985,6	38,0
1998	8 500,8	1 286,5	15,1

1999	7 013,0	1 309,3	18,7
2000	2 342,5	788,7	33,7
2001	1 184,5	50,0	4,2
2002	2 687,7	197,5	7,3
2003	1 147,2	149,0	13,0
2004	603,6	76,3	12,6
Всего	34 179,8	5 468,0	16,0

*Источник:* ДООД, готовится к печати.

## Многообразие пенсионных реформ

В рассматриваемый период Всемирный банк оказывал поддержку проведению широкого спектра пенсионных реформ. В ходе анализа основополагающих документов по займам каждому займу присваивался простой дескриптор, посредством которого кредитование классифицировалось как относящееся к первой, второй или третьей составляющей пенсионной системы или какому-либо их сочетанию. Эта классификация дает возможность провести некоторые несложные замеры, чтобы определить, проводил ли Банк на практике политику гибкости и приспособления к местным условиям и если да, то в какой степени, либо он осуществлял программу, ставящую во главу угла некий конкретный вариант реформы, либо, как полагают некоторые наблюдатели, придавал особое значение реформам, предусматривавшим внедрение накопительной второй составляющей, управляемой частными структурами.

По большому счету, это несложный тест на наличие любых признаков навязывания определенного "сценария" реформы. С этой целью эксперты Банка по вопросам пенсионного обеспечения и независимый департамент оценки Банка (ДООД) использовали вышеописанную классификацию для оценки степени распределения финансовой поддержки между различными типами пенсионных систем и реформ. Кроме того, в тех случаях, когда займы были ориентированы на более чем одну составляющую системы пенсионного обеспечения, но в центре внимания реформы находилась вторая составляющая, проводилось выяснение того, осуществлялось ли кредитование до или после начала реформы, чтобы определить, имеются ли свидетельства того, что кредитование оказало существенное политическое воздействие на эти виды реформ.

**Таблица 4.2. Региональное распределение кредитных операций Всемирного банка (1984–2004 годы)**

<i>Регион</i>	<i>Число стран</i>	<i>Объем пенсионного компонента (млн. долл. США)</i>	<i>Число займов</i>
Африка южнее Сахары	14	122,2	26
Восточная Азия и Тихоокеанский регион	4	518,4	7
Европа и Центральная Азия	25	1 626,2	93
Латинская Америка и Карибский бассейн	15	3 067,5	57
Ближний Восток и Северная Африка	6	76,0	9
Южная Азия	4	59,0	12
Всего	68	5 468,0	204

*Источник:* ДООД, готовится к печати.

**Таблица 4.3. Распределение кредитования Всемирного банка, связанного с пенсионной реформой, по поддерживаемым составляющим пенсионных систем (1984–2004 годы)**

<i>Тип проекта пенсионной реформы</i>	<i>Число займов</i>	<i>Совокупное кредитование Банка с пенсионным компонентом (млн. долл. США)</i>	<i>Объем пенсионного компонента (млн. долл. США)</i>	<i>Кредитование на цели пенсионной реформы в процентах от общего объема кредитования</i>
Займы, связанные с отдельной составляющей пенсионной системы:	120	18 694,8	2 373,9	43,4
с первой составляющей	92	13 356,4	2 078,2	38,0
со второй составляющей	10	322,6	125,5	2,3
с третьей составляющей	18	5 015,8	170,2	3,1
Займы, связанные более чем с одной составляющей	80	13 824,8	3 094,0	56,6
с первой и второй	24	4 105,8	1 432,1	26,2
с первой и третьей	22	5 634,9	1 170,3	21,4
со второй и третьей	2	167,0	12,1	0,2
со всеми тремя	32	3 917,1	479,4	8,8
Займы, не связанные с какой-либо составляющей	4	1 660,0	0,0	0,0
<b>Всего</b>	<b>204</b>	<b>34 179,8</b>	<b>5 468,0</b>	<b>100,0</b>

*Источник:* ДООД, готовится к печати.

#### *Одно- и многокомпонентные реформы*

Распределение кредитования на цели пенсионной реформы между различными видами реформ (сочетаниями составляющих) показывает, что Всемирный банк поддержал своими кредитами широкий спектр систем и реформ пенсионного обеспечения. Из таблицы 4.3 видно, что кредитование, предоставленное Банком, было направлено на поддержку всех основных вариантов реформ и в общем распределено по всему спектру составляющих систем пенсионного обеспечения и их потенциальных сочетаний. Из таблицы явствует, что объем кредитования был распределен примерно поровну между одно- и многокомпонентными реформами: с поддержкой однокомпонентных реформ были связаны 120 займов на общую сумму 2,4 млрд. долл. США, а с поддержкой многокомпонентных реформ – 80 займов на общую сумму 3,1 млрд. долл. США. Львиная доля кредитования (5,2 млрд. долл. США, или свыше 90 процентов) была направлена на поддержку реформ первой составляющей пенсионных схем – как в одиночку, так и в сочетании с другими составляющими. Значительно больше половины объема кредитования в долларовом выражении (57 процентов) было направлено на поддержку реформ нескольких составляющих систем пенсионного обеспечения. На поддержку реформ второй составляющей пенсионных систем в отдельности было направлено всего 10 займов и 125 млн. долл. США (менее 5 процентов по любому из этих двух показателей), а в общей сложности с реформами второй составляющей – отдельно или в сочетании с другими составляющими (обычно с первой) – было связано менее 40 процентов кредитных ресурсов (2 млрд. долл. США и 68 займов).

#### *Кредитование реформ второй составляющей*

Высказывалось мнение, что даже в рамках этого широкого спектра схем реформирования Всемирный банк сосредоточивал внимание в первую очередь на кредитовании, имевшем целью поддержку внедрения обязательных накопительных вторых составляющих пенсионной системы, управляемых частными структурами. В таблице 4.4

приводится доля предоставленного в рассматриваемый период кредитования, в котором определенная часть займа выделялась либо на "проведение фактических мероприятий по реформе" второй составляющей, либо на "наращивание ее институционального потенциала". (Сюда не включались займы, предусматривавшие "аналитическую поддержку общего характера", результатом которой могло быть – а могло и не быть – внедрение второй составляющей пенсионной системы.) В связи с невозможностью вычленив долю средств конкретного займа, связанного с каждой составляющей пенсионной системы (многие реформы являются многокомпонентными), эти данные представляют собой верхнюю границу доли осуществлявшихся в этот период операций Банка, направленной на поддержку внедрения второй составляющей. Это означает, что определенный элемент поддержки внедрения второй составляющей присутствовал в немногим более одной пятой (21 процент) кредитных операций, связанных с реформированием пенсионных систем. На эти займы пришлось 30 процентов общего объема кредитования, сходным было и отношение числа получивших их стран к общему числу стран, в которых Банк проводил те или иные операции, связанные с реформированием пенсионных систем (24 из 68).

**Таблица 4.4. Кредитование на поддержку внедрения второй составляющей пенсионной системы в общем объеме кредитования на поддержку пенсионной реформы (1984–2004 годы)**

Вид кредитования	Займы		Объем		Страны	
	Число	Процент	Сумма (млн. долл. США)	Процент	Число	Процент
Внедрение второй составляющей	43	21	1 648,3	30	24	35
Все виды кредитования	204	100	5 468,0	100	68	100

*Источник:* ДООД, готовится к печати.

Аналогичным образом, некоторые наблюдатели высказывали мнение, что кредитование Всемирным банком реформ второй составляющей систем пенсионного обеспечения было ориентировано исключительно на поддержку реформ, связанных с формированием доминирующей второй составляющей. За истекший период этим критериям соответствовала лишь небольшая часть пенсионных реформ: в Боливии, Казахстане, Мексике, Перу и Чили. В таблице 4.5 показана доля кредитования, относящегося к этим реформам, в общем объеме кредитования, предоставленного на нужды пенсионных реформ в этот период. Пенсионный компонент этих займов составил 943,1 млн. долл. США, а совокупный пенсионный компонент всех займов – 5,4 млрд. долл. США; таким образом, к реформам с доминирующей второй составляющей относилось 17,2 процента от общего объема кредитных средств, связанных с пенсионными реформами. Это составляет менее половины суммы примерно в 2 млрд. долл. США, которой исчисляется объем кредитования (включая аналитическую поддержку общего характера) в рамках займов, имевших какое-либо отношение к реформам второй составляющей пенсионных систем.

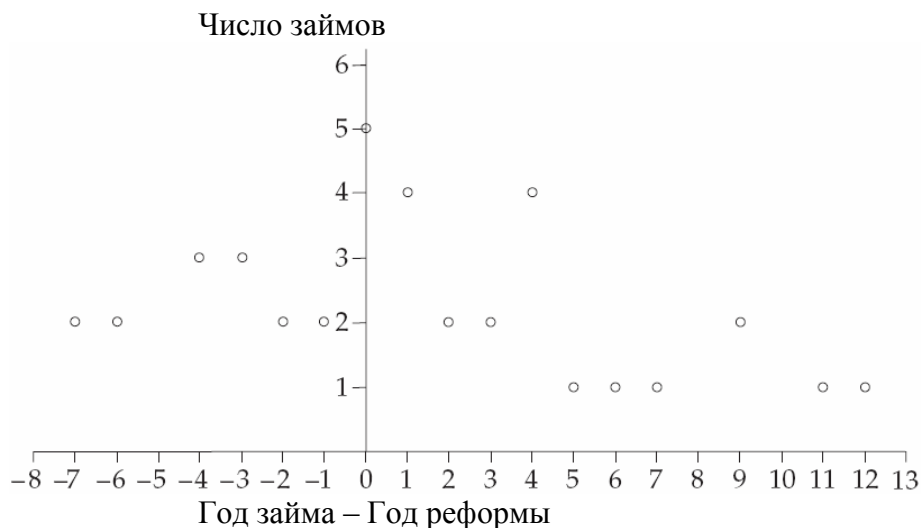
**Таблица 4.5. Кредитование, предоставленное Всемирным банком на нужды реформ с доминирующей второй составляющей (1984–2004 годы)**

Вид кредитования	Объем (млн. долл. США)	Процент общего объема кредитования с пенсионным компонентом
Все займы с пенсионным компонентом	5 400	100
Займы на цели реформ с доминирующей второй составляющей	943,1	17

*Источник:* ДООД, готовится к печати.

Характер участия Всемирного банка в проведении пенсионных реформ в странах-клиентах можно также рассматривать путем сопоставления числа займов, предоставленных до начала реализации реформ (и, таким образом, возможно, повлиявших на концепцию реформы), с числом займов, утвержденных и предоставленных после начала их реализации (и, таким образом, выделенных в ответ на политическую концепцию, уже введенную в действие в данной стране). Из рисунка 4.1 видно, что займы, связанные с пенсионным обеспечением, в основном предоставлялись в самые первые годы осуществления реформ, а не до начала их реализации.

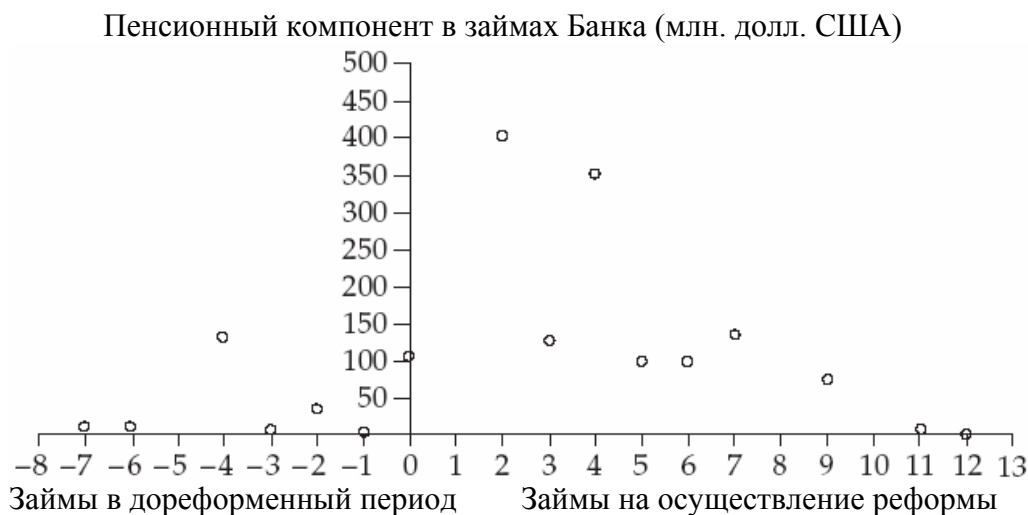
**Рисунок 4.1. Соотношение во времени между займами Всемирного банка и многокомпонентными реформами с разбивкой по числу займов**



*Источник:* ДООД, готовится к печати.

Роль Всемирного банка в проведении многокомпонентных реформ просматривается еще четче при сопоставлении объемов кредитования, предоставленного им до и после реформы. Из рисунка 4.2 видно, что бóльшая часть кредитования, выделенного Всемирным банком на поддержку пенсионных реформ, была предоставлена в форме займов на практическое осуществление реформы после ее официального провозглашения. Почти половина всех кредитных средств на поддержку пенсионных реформ была предоставлена в первые два года после реформы. Объем кредитования в дореформенный период был относительно незначителен, а в течение двух лет, непосредственно предшествующих реформе, – пренебрежимо мал.

#### Рисунок 4.2. Соотношение во времени между займами Всемирного банка и многокомпонентными реформами с разбивкой по объемам займов



*Источник:* ДООД, готовится к печати.

Как показывает этот анализ, кредитные операции Всемирного банка, связанные с поддержкой пенсионных реформ, составляли весьма существенную долю в общем объеме деятельности Банка. Для этих займов был характерен широкий разброс во времени и региональный охват; они отражали подход, основанный на поддержке многокомпонентных пенсионных систем. Большая часть кредитования направлялась на поддержку реформирования – в той или иной степени – уже существующей первой составляющей пенсионной системы, управляемой государством; серьезное внимание уделялось развитию накопительной второй составляющей пенсионной системы, однако этот аспект, безусловно, не был доминирующим. Значительная часть кредитных ресурсов выделялась после официального введения реформы в действие, что отражало ориентацию преимущественно на практическое осуществление реформ, официально сформулированных самими странами-клиентами, нежели на использование кредитования для навязывания определенных политических шаблонов.