

ЧАСТЬ 2

ПРОБЛЕМЫ РАЗРАБОТКИ И РЕАЛИЗАЦИИ

Вторая часть настоящей работы, представляющей точку зрения Всемирного банка на пенсионные системы и их реформирование, посвящена довольно детальному рассмотрению насущных проблем, возникающих в ходе разработки и реализации этих реформ. В главе 5 анализируются обобщенные варианты реформы и содержится формализованная схема выбора политики; если цели реформы носят универсальный характер, то выбор политики в каждой стране в значительной мере определяется унаследованной системой, стимулами к реформированию и политическим контекстом, способствующим или не способствующим проведению реформы. В главе 6 содержится весьма обширный, но все же неполный анализ ключевых аспектов реформы. По некоторым вопросам сотрудники Банка выработали достаточно твердое мнение, однако по ряду других вопросов мы еще только ищем удачные решения. В главе 7 представлен сводный анализ опыта реформ в двух регионах, проявивших наибольшую активность в данной сфере, – Латинской Америке и Европе и Центральной Азии – и менее обширный обзор хода реформ в других регионах. В главе 8 содержатся некоторые заключительные замечания по итогам рассмотрения этих вопросов.

Глава 5

Варианты реформы пенсионных систем: общие и для конкретных стран

ПОЛИТИЧЕСКАЯ КОНЦЕПЦИЯ, изложенная в главе 4, ориентирована как на процесс, так и на результат, и обеспечивает достижение целей и соблюдение критериев, опирающихся скорее на функциональные, нежели на структурные понятия¹⁵. Это не может не привести к появлению широкого спектра подходов к пенсионной реформе и структуре пенсионной системы. Несмотря на специфический характер мер по реализации каждой пенсионной реформы, объем практически достижимых результатов в достаточной степени ограничивается общими реалиями, которые позволяют выявить определенные принципы и модели. Их полезно проанализировать, для того чтобы в обобщенном виде определить круг приемлемых результатов. Рассмотрение характера вариантов, их слабых и сильных сторон является удобной точкой отсчета для рассмотрения вопроса о том, каким образом те или иные виды реформ позволят осуществить требования, изложенные в главе 4. Фактические варианты реформы в отдельно взятой стране должны самым конкретным образом учитывать характер унаследованной системы или систем, конкретные потребности в реформировании и политический контекст – способствующий или не способствующий проведению реформы.

Обобщенные варианты реформы

По большому счету, существует пять основных вариантов реформирования типичной государственной не накопительной пенсионной системы с установленными выплатами. Они представляют собой подгруппу потенциально более широкого спектра вариантов, возникающих в связи с различными сочетаниями видов выплат (установленные выплаты или установленные взносы), управления (государственное или частное) и порядка накопления (не накопительная, накопительная или с накопительным финансированием). К указанной подгруппе относятся: а) параметрические реформы, в результате которых сохраняется структура выплат, государственное управление системой и ее не накопительный характер, а изменяются только параметры; б) реформа пенсионной системы путем ее преобразования в условно-накопительную с установленными взносами, в результате чего изменяется структура выплат, но сохраняется государственное управление системой и ее не накопительный характер; в) рыночный подход, обеспечивающий внедрение накопительных схем с установленными взносами или установленными выплатами, управляемых главным образом частными структурами (особенно в части инвестирования активов); г) накопительное государственное финансирование с обеспечением установленных выплат или установленных взносов при государственном управлении системой; а также е) многокомпонентные реформы, обеспечивающие диверсификацию структуры выплат, управления пенсионной системой и порядка накопления. Далее будет рассмотрен каждый из этих основных вариантов. В то время как вышеперечисленные варианты реформ особенно актуальны для не накопительных систем, их подгруппа актуальна и для систем с централизованным финансированием.

Параметрическая реформа

Параметрические реформы не затрагивают существующую структуру, но в параметры системы вносятся изменения с целью более успешного решения социально-экономических задач. К числу таких параметрических реформ относится увеличение периода, заработок за который учитывается при назначении первоначальной пенсии (например, с трех лет, предшествующих выходу на пенсию, до совокупного трудового стажа); введение актуарных надбавок (или вычетов) за досрочный (или более поздний) выход на пенсию (как правило, от 0 или 2 процентов до примерно 6 процентов за год);

снижение годового коэффициента накопления (например, с 2 до 1,25 процента за год); повышение пенсионного возраста; переход к индексации пенсий в зависимости от роста цен, а не заработной платы, и пересмотр положений о гарантии минимальной пенсии с одновременным увеличением ставки отчислений в пенсионный фонд для обеспечения финансовой стабильности системы.

В принципе, такие реформы могут обеспечить решение социально-экономических задач, но у них есть три основных недостатка. Первый (и самый главный): их никогда не доводят до конца – в основном по политическим причинам. Ни одна страна не смогла осуществить параметрическую реформу, которая сама по себе обеспечивала бы устойчивую выплату пенсий в достаточном размере и на приемлемых финансовых условиях. Такие параметрические реформы просто-напросто политически непривлекательны, поскольку многие их плюсы проявятся уже после того, как инициировавшие реформу политики удалятся от дел. По этим причинам они инициируют частичные параметрические реформы, чтобы удержать пенсионную систему "на плаву": иначе говоря, реагируют, а не играют на опережение. Поскольку граждане знают о предстоящих переменах, но не имеют полного представления о плане реформы, ей не доверяют, а у многих появляется повод выступать даже против самых незначительных изменений.

Во-вторых, хотя в результате параметрических реформ – как правило незавершенных – некоторые диспропорции на рынке труда и могут быть устранены, многие, по всей вероятности, сохранятся. Например, препятствия к перемещению работников между государственным и частным сектором, поскольку параметрические реформы редко способны обеспечить формирование общей унифицированной пенсионной системы. В то время как ввиду сокращения размеров обязательных выплат, вероятно, увеличится спрос на добровольные и накопительные пенсионные схемы, можно ожидать, что влияние на развитие финансового рынка будет незначительным. В-третьих, любые меры, направленные на решение проблемы старения населения, потребуют долгосрочных, объявленных либо дискреционных изменений пенсионного возраста и иных параметров пенсионной системы в соответствии с изменениями продолжительности жизни – что, опять-таки, политически непривлекательно и практически никогда не делается. Реформировать традиционную пенсионную систему с установленными выплатами, чтобы предоставить гражданам возможность гибко подходить к вопросу соотношения между учебой, трудом и отдыхом на пенсии, почти во всех случаях оказывается с политической точки зрения делом практически нереальным.

Тем не менее параметрические реформы важны, и большинство реально проведенных в последние десятилетия пенсионных реформ относится именно к этой категории (см., например, Fox and Palmer 2001; Gillion and others 2000; OECD 1988; Schwarz and Demirguc-Kunt 1999; World Bank 1994). Хотя в большинстве случаев эти параметрические реформы сами по себе не приведут к возникновению современных, преобразованных пенсионных систем, они могут сыграть ключевую роль, предшествуя более глубоким парадигматическим реформам, поскольку изменяют характер обязательств по старой системе и таким образом могут позволить более безболезненно перейти к новой системе и новой структуре выплат.

Преобразование пенсионной системы в условно-накопительную с установленными взносами

В нефинансовой, или условной, системе пенсионного обеспечения с установленными взносами создается индивидуальный лицевой счет, на который вносятся взносы работника (и его/ее работодателя) и на средства которого начисляется условный доход по определенной ставке (Palmer 2005b). Эта условная процентная ставка соответствует процентной ставке, по которой может выплачивать доход ненакопительная пенсионная система, – то есть темпам "естественного" прироста (по существу, темпам прироста заработков, в отношении которых выплачиваются взносы, в зрелой системе). При выходе на пенсию к средствам, накопленным

на условном личном счете, применяется фактор аннуитета, отражающий остаточную продолжительность жизни данной возрастной группы в момент выхода на пенсию, и соответствующая процентная ставка, и таким образом определяется размер выплат. Обычно выплаты индексируются в соответствии с ростом цен (или по крайней мере индексация не в полной мере отражает рост заработной платы), чтобы дать возможность сформировать резерв на случай экономических или демографических потрясений.

Такая реформа приводит к преобразованию структуры выплат: система с установленными выплатами превращается в систему с установленными взносами, но ее характер остается ненакопительным. По существу, при переходе от ненакопительной системы с установленными выплатами к нефинансовой системе с установленными взносами становятся более явными и прозрачными основополагающие финансовые взаимоотношения. Формально параметры ненакопительной системы с установленными выплатами можно отрегулировать таким образом, чтобы имитировать условную систему с установленными взносами, и полномасштабная система с установленными выплатами (такая, как германская или французская балльная система) может быть очень близка к этому (Disney 1999; Góga and Palmer 2004; Legros 2005). Однако для достижения полной эквивалентности необходимо ввести в формулу установленных выплат переменные и скорректированные с актуарной точки зрения вычеты (надбавки) за досрочный (более поздний) выход на пенсию и сделать так, чтобы она учитывала увеличение (остаточной) продолжительности жизни. Опыт реформ в Бразилии, Германии, Франции и Эквадоре показывает, что такие коррективы системы с установленными выплатами трудно осуществить с политической точки зрения; таким образом, преобразование пенсионной системы в условно-накопительную с установленными взносами не является просто подвидом параметрической реформы.

Такая нефинансовая структура с установленными взносами привлекает своей простотой и прозрачностью, стимулирующим воздействием на предложение рабочей силы и принятие решений о выходе на пенсию, учетом изменений профессионального характера и семейного положения (включая развод), а также автоматическим учетом увеличения продолжительности жизни. В частности, трудящиеся, как и при накопительных индивидуальных пенсионных программах, заинтересованы в информации о размерах взносов, перечисленных в пенсионный фонд от их имени, и могут легко ее получить. Представляется маловероятным, что взносы будут восприниматься как налоги; кроме того, смягчаются диспропорции на рынке труда (но не устраняются полностью – пока условная процентная ставка, скорректированная на риск, остается ниже скорректированной на риск рыночной процентной ставки или определяемой лично ставки дисконта). Смягчаются и диспропорции в области принятия решений о выходе на пенсию. Надбавки (вычеты) за досрочный (более поздний) выход на пенсию являются частью схемы выплат и не требуют принятия дополнительных политических решений.

Этот подход позволяет также быстро и легко унифицировать различные пенсионные программы (например, для работников государственного и частного секторов), поскольку более высокие выплаты для работников государственного сектора в основном сохраняются для лиц, чей возраст близок к пенсионному (если имеющееся у них право на пенсию преобразуется в соответствующие условные средства), а новые участники системы получают те же права, что и работники частного сектора. Система с установленными взносами в чистом виде намеренно не предусматривает перераспределения внутри данного контингента населения (то есть каждому работнику выплачивается сумма его/ее взносов плюс условная процентная ставка), однако элементы перераспределения могут вводиться (например, паритетные взносы для работников с низкими доходами либо в период болезни или безработицы). Однако это перераспределение следует осуществлять посредством открытых и прозрачных трансфертов, чтобы не раздавать произвольных или чрезмерных обещаний, не обеспеченных средствами. Структура индивидуальных счетов позволяет легко накапливать индивидуальные права женщинам и разделять накопленную сумму взносов в случае развода или смерти; вместе с тем страховые выплаты на случай пережития для вдов не

предусмотрены, если только на эти цели не резервируется определенная доля условного капитала. В случае возрастания ориентировочной продолжительности жизни возрастной группы фактор аннуитета понижается, в силу чего участники системы получают более низкую пенсию, но могут скорректировать ее размер, выйдя на пенсию позднее или откладывая больше.

Некоторые из вышеприведенных аргументов убедили разработчиков политики в Италии, Латвии, Польше и Швеции – а также в Бразилии, Кыргызской Республике и Монголии – осуществить реформы, направленные на преобразование существовавших в этих странах пенсионных систем с установленными выплатами в нефинансовые системы с установленными взносами (некоторые сомневаются, что бразильскую пенсионную реформу можно назвать преобразованием в условно-накопительную систему с установленными взносами). Для этих реформ характерны альтернативные подходы к реформированию, например, одномоментный переход на условно-накопительную систему с установленными взносами в противовес ее постепенному, поэтапному внедрению, а также различные способы преобразования имеющихся прав в условные суммы средств (см. Palmer 2005a). Кроме того, опыт названных стран выявил и определенные существенные слабости, причем за основу сравнения обычно принимается Швеция (см. Palmer 2000).

Опыт показывает, что концепция условно-накопительной системы с установленными взносами может быть "приватизирована" политиками и привести к принятию не самых оптимальных схем. Так, в случае ошибочного выбора условной процентной ставки – например равной темпам прироста ВВП на душу населения или заработной платы, а не совокупного базового заработка (скорректированного с учетом изменений соотношения взносов и выплат и демографической статистики; см. Settergren and Mikula 2005) – может сохраниться финансовая неустойчивость. Необходимо спроецировать и применить остаточную продолжительность жизни возрастной группы, а не использовать ее в качестве постоянного фактора, как это было сделано в Китае (James 2002). Поскольку система остается ненакопительной, на случай экономических и демографических потрясений необходимо создать механизм обеспечения финансового равновесия, например буферный фонд. Такой буферный фонд может постигнуть та же судьба, что и резервные фонды других ненакопительных систем в прошлом, – иначе говоря, он будет опустошен. Не следует учитывать взносы на индивидуальном счете, если они не были уплачены (как поступали в Италии). Не следует недооценивать существенные требования к администрированию, предъявляемые при внедрении такой системы (что наблюдалось в Кыргызской Республике и в Монголии). Несмотря на указанные проблемы, реформирование пенсионной системы в условно-накопительную с установленными взносами, если оно проведено качественно, по всей вероятности, представляет собой наилучший способ реструктуризации типичной ненакопительной системы с установленными выплатами в рамках многокомпонентной структуры (то есть перераспределение осуществляется через нулевой компонент или посредством открытых трансфертов через условный компонент с установленными взносами; кроме того, вводится накопительная система, позволяющая гражданам компенсировать вероятное снижение коэффициента возмещения личными сбережениями)¹⁶.

Реформа, целиком основанная на рыночных принципах

Такая реформа – и это самая важная ее особенность – изменяет характер накопления (из ненакопительной система превращается в систему с авансовым накоплением); она также может предусматривать передачу управления пенсионной системой от государства частным структурам. Реформы, основанные на рыночных принципах, могут проводиться в системах как с установленными выплатами, так и с установленными взносами, а также в связи с переходом от системы с установленными выплатами к схеме с установленными взносами. Эти реформы могут предусматривать комплексные преобразования во всех сферах – от сбора взносов до осуществления инвестиций и производства выплат, – а могут сосредоточиваться только на внедрении рыночного механизма инвестирования средств. Как правило, по-

настоящему важен именно переход к инвестированию на рыночных принципах. В рамках таких реформ управляемые государством ненакопительные пенсионные схемы сохраняются только в рамках нулевого, или базового, компонента, задача которого – исключительно борьба с бедностью. Эту задачу решает пенсионная система, не зависящая от взносов или построенная на принципах социального вспомоществования, возможно, дополняющая какую-либо форму перераспределения средств в рамках первого компонента в пользу участников пенсионной системы, имеющих низкие доходы: например минимальную пенсию и минимальные гарантии доходности в рамках нового накопительного компонента. Иллюстрацией такого подхода является чилийская пенсионная реформа 1981 года, предусматривающая выплату пенсий нуждающимся из числа бедных, не выплачивавших взносы в пенсионный фонд, и гарантии минимальной пенсии участникам пенсионной системы, имеющим низкие доходы (а также сходные реформы, проведенные в 1990-е годы в Боливии, Мексике, Перу и Сальвадоре), или реформы в Австралии и Гонконге (Китай).

В идеале, реформы, основанные на рыночных принципах, дают немало преимуществ. В частности, обеспечение доходности личных и накопительных счетов на уровне рыночных процентных ставок, превышающих долгосрочные темпы прироста заработной платы, открывает потенциальную возможность обеспечения более высокого коэффициента возмещения при данной ставке отчислений в пенсионный фонд либо требует более низкой ставки отчислений для данного целевого коэффициента возмещения. Но вместе с тем эта потенциальная выгода чревата рисками в плане доходности и коэффициента возмещения. В то же время следует уменьшать диспропорции в сфере предложения рабочей силы и принятия решений о выходе на пенсию. Пенсионные выплаты автоматически корректируются сообразно росту продолжительности жизни, что снижает подверженность системы демографическому риску. Такая система по определению надежна и устойчива в финансовом отношении, а накопительный принцип должен увеличивать объем сбережений на национальном уровне и способствовать развитию финансовых рынков и экономическому росту. Разумеется, сохраняются и все преимущества условно-накопительной системы с установленными взносами: внедрение элементов перераспределения, предоставление индивидуальных прав женщинам, корректировка на рост продолжительности жизни.

На самом деле, чтобы воспользоваться всеми или хотя бы некоторыми из этих преимуществ, придется преодолеть немало препятствий. Как было показано в части I настоящего доклада, при переходе от распределительной пенсионной системы к полноценной накопительной неявный долг становится явным. Для выплаты этого ставшего явным долга возникает необходимость ввести дополнительный налог с целью избежать возрастания государственного долга (выраженного в процентах от ВВП) до чрезмерного уровня. Будучи налогом на трудовой доход (для данного коэффициента возмещения), он в точности поглощает разницу между прежней более высокой ставкой отчислений в пенсионный фонд и более низкой страховой премией в накопительной системе (Sinn 2000). Выплата неявного долга требует более жесткой налогово-бюджетной политики (увеличения налогового бремени или сокращения расходов по другим статьям бюджета) в целях устранения исходной непредвиденной прибыли, которую ненакопительные пенсионные программы приносят первому поколению их участников. На поколение, при жизни которого совершается переход к накопительной системе, потенциально может лечь двойное бремя, и облегчить его можно, только если в ходе реформы будет сокращено чрезмерное налоговое бремя (путем изменения структуры налогообложения), либо будут достигнуты положительные внешние эффекты (путем поощрения ускоренного роста за счет увеличения сбережений и стимулирования развития финансовых рынков) (Holzmann 1997a, 1999). Самым важным для стран – клиентов Банка является то, что такая реформа по мере расширения ее охвата препятствует росту нефундируемого долга и неявного бремени, ложащегося на будущие поколения.

Принятие решения о передаче управления пенсионной программой частному сектору не снимает с государства предполагаемых обязательств. По социальным и политическим

причинам правительства многих стран не смогут возложить на граждан все риски, связанные с их доходами после выхода на пенсию. Выплата минимальной пенсии или гарантия минимальной доходности эквивалентны выбору варианта, способного лишь очень незначительно сократить неявный долг (Smetters 2002). Наконец, чтобы обеспечить повышенную доходность накопительной системы при разумном риске, необходим жизнеспособный, хорошо отрегулированный и хорошо контролируемый финансовый сектор. Хотя в момент начала функционирования программы наличие у финансового сектора таких качеств и не обязательно, они должны быть в наличии задолго до вступления пенсионной программы в стадию зрелости. Этому способна существенно помочь международная диверсификация, однако она предъявляет свои требования и создает специфические проблемы (Chan-Lau 2004; Holzmann 2002). Таким образом, полная приватизация может рассматриваться как вариант реформы в тех странах, где размеры неявного долга в существующей системе невелики (в силу сравнительной незрелости системы с точки зрения как уровня выплат, так и охвата), налицо потенциал создания сильного финансового сектора в относительно короткие сроки (при допущении международной диверсификации активов), а также есть возможность использовать бюджетные средства для компенсации резкого падения уровня доходов вследствие неблагоприятных изменений коэффициентов. И действительно, было установлено, что вероятность проведения реформы, целиком основанной на рыночных принципах, выше в странах с низким уровнем пенсионного долга (James and Brooks 2001).

Накопительное государственное финансирование

Накопительное государственное или централизованное финансирование пенсионных систем с установленными выплатами или установленными взносами было предложено в качестве решения проблемы старения населения (в частности, Orszag and Stiglitz 2001) и осуществляется в ряде развитых стран. Частичное накопительное финансирование в той или иной мере применяется в Ирландии, Канаде, Новой Зеландии и Соединенных Штатах. Кроме того, бывшие британские колонии в Азии и Африке имеют давние традиции сберегательных фондов, которые в принципе позволяют накопить сбережения для пенсии в рамках системы с установленными взносами; пенсионная система с установленными взносами и централизованным управлением была недавно создана в Косово, такую же предлагается ввести для государственных служащих в Эритрее. В обоих случаях это мыслится как первый шаг к более широкому выбору. Общей чертой, характерной для всех вышеперечисленных программ, является то, что накопительное финансирование сосредоточивается в одном фонде, находящемся в ведении государства, хотя управление инвестициями и может быть передано на началах субподряда частным структурам по управлению активами.

Чтобы достичь основных и второстепенных целей пенсионной системы с помощью накопительного финансирования, необходимо внести в формулу выплат такие же изменения, как и при осуществлении реформы по остальным вариантам. Централизованное накопительное финансирование призвано решить две задачи: а) облегчить налогово-бюджетное бремя будущих поколений за счет улучшения интертемпоральной бюджетной позиции правительства (что во многом аналогично сокращению явного государственного долга, но, возможно, не столь неприятно с политической точки зрения) и б) использовать единый централизованный государственный фонд (в противовес множеству фондов, управляемых частными структурами) с целью оптимизации рисков путем их объединения и недопущения роста административных расходов.

Чтобы воспользоваться потенциальными преимуществами централизованного накопительного финансирования, необходимо прежде всего создать структуру управления, обеспечивающую независимость инвестиционных решений от политических соображений и не допускающую смягчения налогово-бюджетной политики по причине наличия у правительства свободного доступа к финансовым средствам (Hess and Impavido 2004; Impavido 2002). Степень контроля над капиталом таких пенсионных программ со стороны

правительства чреваты серьезными проблемами, требующими решения. Хотя некоторые изменения и подходы, наблюдавшиеся в последнее время в высокоразвитых странах, дают определенные основания для оптимизма (Palacios 2002), в общемировом разрезе результаты работы централизованных фондов неудовлетворительны: хорошо известны, в частности, примеры Малайзии и Сингапура (Asher 2002; Palacios and Iglesias 2001). Более того, данный подход ставит серьезные вопросы, связанные с корпоративным управлением в частных компаниях, управляющих средствами централизованного фонда. В ближайшие несколько лет опыт Косово и России покажет, можно ли использовать такой подход в качестве переходного этапа на пути к децентрализованному управлению пенсионными фондами (см. Musalem and Palacios 2004).

Многокомпонентная пенсионная система

Многокомпонентный подход направлен на одновременную диверсификацию структуры выплат, их финансирования и управления ими. Всемирный банк (1994) предложил конкретное определение многокомпонентной пенсионной программы: а) управляемая государством (обязательная) ненакопительная система установленных фиксированных выплат или выплат нуждающимся, направленная на борьбу с бедностью; б) обязательная накопительная система (на этапе накопления – обычно с установленными взносами), активами которой управляют частные компании, а задача состоит в замещении дохода; а также с) добровольные накопительные пенсионные программы, компенсирующие любое ожидаемое гражданами снижение доходов по выходе на пенсию, особенно применительно к лицам, имевшим более высокие доходы в период трудовой деятельности.

Многокомпонентные системы, удовлетворяющие этому определению, действуют сегодня примерно в 20 странах мира, в том числе в Австралии, Аргентине, Боливии, Казахстане, Коста-Рике, Уругвае, Чили, Швейцарии, а также в ряде других стран Латинской Америки. Однако если применить более широкое определение, можно сказать, что многокомпонентные системы существуют почти во всех странах мира, поскольку в большинстве из них действует – в той или иной форме – программа социального вспомоществования населению (и пожилым бедным), большинство имеет тот или иной вид профессиональной пенсионной программы, являющейся в принципе накопительной и охватывающей определенную часть трудоспособного населения, занятого в формальном секторе, и наконец, во всех странах есть возможность добровольно откладывать сбережения на старость (посредством сберегательных счетов или капиталовложений в жилье). Однако возникают другие соображения, в силу которых дать четкое определение многокомпонентной пенсионной программы становится затруднительным:

- Несоответствие между тем, как должна выглядеть "идеальная" система (а это зависит от точки зрения наблюдателя), и определением, наилучшим образом характеризующим программы, существующие в мире на сегодняшний день.
- Неодинаковое употребление понятий "второй" и "третьей" компонент в разных странах мира (см. OECD 2001b). В Европе и некоторых других регионах под вторым компонентом понимают профессиональные пенсионные программы, а под третьим – личные пенсионные схемы (обязательные или добровольные); на Американском континенте и в некоторых других регионах под вторым компонентом понимают обязательные пенсионные программы, а под третьим – добровольные (профессиональные или личные).
- Различия в использовании понятий обязательности или типа финансирования при определении компонентов. Некоторые государственные программы частично финансируются за счет авансового накопления (Ирландия, Канада), в то время как некоторые профессиональные программы являются ненакопительными (несколько

квазиобязательных программ – например во Франции – и добровольные программы, финансируемые за счет резервов, – например в Германии).

- Различия в определении основных групп населения, на которые распространяется действие системы. Согласно традиционному определению многокомпонентной пенсионной программы, она сосредоточивается в основном только на занятых в формальном секторе экономики. С учетом низкой степени охвата и существования в обществе двух других многочисленных групп с несходными потребностями и возможностями – пожизненно бедных и занятых в неформальном секторе экономики – наличие в пенсионной системе различных компонентов приобретает реальную значимость.

Вследствие этого Банк предлагает следующую категоризацию компонентов, ориентированных на три основные группы населения. Компоненты, целевые группы и их основные характеристики приводятся в таблице 5.1 и подробно описываются ниже.

Целевые группы приблизительно соответствуют характеристикам трех основных групп населения в странах – клиентах Банка:

- *Пожизненно бедные.* Эта группа населения участвует в деятельности формального сектора экономики от случая к случаю или не участвует в ней вообще. Труд – главный актив ее представителей; они слишком бедны, чтобы накопить средства, достаточные для продолжительного существования после прекращения трудовой деятельности. Достигнув преклонного возраста и будучи уже не в состоянии работать на условиях полной занятости, они оказываются крайне социально незащищенными, особенно если живут одни или овдовели.
- *Занятые в неформальном секторе экономики.* Многие из них могли бы участвовать в официальной пенсионной системе, но по различным причинам находятся вне ее. Работая, они не бедствуют, однако могут оказаться в такой ситуации, если отсутствуют финансовые инструменты, позволяющие обеспечить им резервирование средств на будущее.
- *Занятые в формальном секторе экономики.* Им, практически по определению, предписывается участвовать в официальных пенсионных программах. Но стаж некоторых из них может оказаться недостаточным даже для того, чтобы претендовать на минимальную пенсию.

Предлагаемые компоненты выходят за рамки исходной трехкомпонентной схемы Банка. Нулевой, или базовый, компонент направлен на более эффективное решение проблем пожизненно бедных, а также работников неформального и формального секторов экономики, которые по достижении пенсионного возраста располагают недостаточными ресурсами либо не имеют права на получение официальной пенсии. Как ожидается, значение базового компонента будет снижаться по мере роста доходов и сокращения масштабов неформального сектора экономики.

Первый компонент – это типичная государственная пенсионная программа, финансируемая за счет отчислений на социальное обеспечение, быть может, с известным резервом, установленными выплатами или нефинансовыми установленными взносами, находящаяся под государственным управлением и, возможно, с дополнительной целью перераспределения. Первоначально в эту категорию входят разнообразные пенсионные программы для лиц разных профессий (например, государственных служащих, работников частного сектора, самостоятельно занятых или фермеров), а по мере развития и возрастания значения мобильности рабочей силы появляется тенденция к унификации этих программ. Основная черта данной системы – обеспечение пенсионерам минимального уровня пожизненного страхования за счет межвозрастного перераспределения доходов.

Основными характерными чертами второго компонента (будь то профессиональные или личные пенсионные программы) являются обязательность, полномасштабный накопительный характер и частное управление активами. На этапе накопления средств второй компонент обычно представляет собой систему с установленными взносами, однако в стадии зрелости он содержит инструмент, посредством которого граждане могут конвертировать средства на счете в пожизненный аннуитет. Вместе с тем второй компонент может содержать элементы системы с установленными пособиями, и формировать его следует исходя из конкретных целей замещения доходов.

Третий компонент включает в себя добровольные пенсионные программы с накопительным финансированием (профессиональные или личные), созданные и регулируемые для достижения конкретных целей выхода на пенсию. В зависимости от характера выплат третий компонент также может обеспечивать пожизненное страхование, но опираться он при этом будет на учреждения частного сектора. Четвертый компонент добавляется потому, что значительная часть ресурсов, расходуемых на потребление после выхода на пенсию, может поступать из источников, формально не относящихся к пенсионному обеспечению, таких как владение недвижимостью, внутрисемейное перераспределение доходов и личные сберегательные счета.

Таблица 5.1. Классификация компонентов многокомпонентной пенсионной системы

Компонент	Целевые группы			Основные критерии		
	Пожизненно бедные	Неформальный сектор	Формальный сектор	Характеристики	Участие	Финансирование или обеспечение
0	X	X	x	"Базовая" или "социальная" пенсия, по крайней мере социальное вспомоществование (единая или для нуждающихся)	Всеобщее или по остаточному принципу	Бюджет или общие доходы
1			X	Государственная пенсионная программа, управляемая государством (с установленными выплатами или условными установленными взносами)	Обязательное	Взносы, возможно, с какими-то финансовыми резервами
2			X	Профессиональные или личные пенсионные программы (полностью накопительные с установленными выплатами или полностью накопительные с установленными взносами)	Обязательное	Финансовые активы
3	x	X	X	Профессиональные или личные пенсионные программы (частично или полностью накопительные с установленными выплатами или накопительные с установленными взносами)	Добровольное	Финансовые активы
4	X	X	X	Доступ к неформальной поддержке (семья), иным официальным социальным программам (медицинское обеспечение) и иным индивидуальным финансовым и нефинансовым активам (владение недвижимостью)	Добровольное	Финансовые и нефинансовые активы

Примечание: Размер и вид знака "x" отражают важность каждого компонента для каждой целевой группы в порядке возрастания следующим образом: x, X, X.

Понятие *типа финансирования* относится к форме обеспечения пенсионных обязательств; качество такого обеспечения определяется уровнем экономического развития, прочностью нормативно-правовой базы, а также сочетанием политических и экономических факторов. Поскольку качество обеспечения связано с ВВП и базовой демографической структурой, традиционное различие между ненакопительной и накопительной моделями затушевывается. Более того, накопительная программа с установленными взносами, средства которой вкладываются в дополнительные выпуски государственных ценных бумаг, или корпоративная и личная пенсионная программа, которая сужает средства государству и допускает увеличение бюджетного дефицита и рост явного государственного долга, может быть столь же ненакопительной, как и нефинансовая программа с установленными взносами¹⁷. Ненакопительные программы можно сопоставлять с накопительными с точки зрения вклада возникающих пенсионных обязательств в неявный или явный государственный долг. Если государственный долг (включая условные обязательства) не возникает, то пенсионную программу можно назвать накопительной; если же он возникает, то такую программу можно назвать ненакопительной. Альтернативное определение представлено в части 1: в нем проводится различие между накоплением в узком и широком смысле. Накопление в узком смысле подразумевает подкрепление претензий лица на получение пенсии финансовыми активами (и правами собственности) в качестве индивидуального обеспечения. Накопление в широком смысле предполагает преобразование обязательств по выплате пенсий в будущем в увеличение совокупных сбережений (и увеличение выпуска продукции) в качестве макроэкономического обеспечения. Однако это последнее определение ставит понятие накопления в зависимость от поведения, которое практически невозможно проконтролировать.

Типы выплат – установленные выплаты или установленные взносы – в принципе можно различать в зависимости от того, кто несет риск (инвестиций и смертности). В системе с установленными выплатами (накопительной или ненакопительной) риск обычно несет организатор пенсионной программы, то есть предприятие или государство. В системе с установленными взносами (накопительной или ненакопительной) риск несет гражданин. Действительность, однако, сложнее. В случае неустойчивости ненакопительной системы с установленными выплатами экономический или демографический риск перекладывается на следующее поколение за счет увеличения взносов или государственных трансфертов. В случае неустойчивости пенсионного фонда компании риск перекладывается на пенсионеров и работников, которые живы на момент наступления неплатежеспособности фонда. Отдельные граждане также несут риск возможного изменения модели выплат или порядка индексации. В системе с установленными взносами демографический и инвестиционный риск либо возлагается на страховые компании (при широком распространении аннуитизации), либо передается будущим поколениям (если выплаты в конечном счете централизуются государством в общенациональном масштабе).

Варианты реформы для конкретной страны: последовательность политических мер и зависимость от избранного пути

Создание и реформирование пенсионных систем будет определяться основными вариантами реформы, описанными выше. Однако в реальности выбор будет зависеть от ряда соображений, специфичных для каждой страны, важнейшими из которых являются: характер существующей пенсионной программы (и других связанных с ней государственных программ), особые потребности пенсионных программ в реформировании и политический контекст – благоприятствующий или не благоприятствующий реформе. В широком смысле все эти соображения связаны со статусом страны с точки зрения развития и уровнем доходов ее населения. В связи с этим были высказаны пожелания, чтобы Банк подготовил политическую концепцию или последовательность политических мер, представляющую собой спектр вариантов реформы сообразно благоприятствующим ей условиям и касающуюся связи реформы с такими факторами, как статус страны с точки зрения развития, а также ее налогово-бюджетный и институциональный потенциал. В данном разделе мы

попытались пойти навстречу этому пожеланию, хотя ввиду необходимости изложить в сжатой форме множество потенциальных комбинаций и вариаций результат носит скорее формализованный, нежели предписывающий характер.

Хотя утверждение, что у более бедных стран с более слабым налогово-бюджетным и административным потенциалом выбор вариантов реформы меньше, а у более богатых стран с более благоприятными условиями – больше, обычно соответствует действительности, в данном случае последовательность вариантов не является линейной. Это связано с наследием существующей системы (или систем) или с ее (их) отсутствием. Вот наиболее критическая ситуация: в то время как богатое государство – член ОЭСР, обладающее мощным налогово-бюджетным и административным потенциалом, могло бы, с учетом благоприятствующих условий, перейти к любой системе, фактический (наилучший) выбор обязан учитывать унаследованную систему, включая неявный долг по выплатам пенсий и институциональную структуру. В результате внедрение второго компонента может быть потенциальным, но вовсе не лучшим и даже практически неосуществимым вариантом политики. В противоположность этому в стране со средним уровнем доходов и решительным настроем на реформу при умеренных размерах неявного долга и достаточном налогово-бюджетном и административном потенциале такой вариант может быть жизнеспособным и желательным.

В таблице 5.2 приведены основные варианты реформы и указаны альтернативы, предлагаемые некоторым категориям, в каждую из которых входит немало стран. Таблица представляет собой формализованное представление вариантов, поскольку ограничения сведены к трем обширным областям – существующей системе, потребности в реформе и условиям, в которых она проводится, а в каждой подгруппе – к небольшому числу важнейших характерных черт с ограниченными свойствами. Если бы мы стали анализировать более широкую совокупность характерных черт и свойств, возникло бы дерево решений или альтернатив из нескольких тысяч элементов, что, однако, вовсе не обязательно привело бы к лучшему пониманию принципов функционирования. Понятно, что на выбор ограничений, характерных черт и свойств влиял опыт проведения реальных реформ. Основными чертами унаследованной системы являются наличие или отсутствие пенсионных систем, их неоднородность, уровень охвата (и неявного долга), а также типы пособий и накопления. Что касается потребностей в реформе, то, как представляется, важнейшими чертами являются налогово-бюджетные вопросы, низкая доходность, множественность систем и охват. Наконец, основополагающими благоприятными условиями, по-видимому, служат свобода маневра в макроэкономической и налогово-бюджетной сферах, административный потенциал, минимальные размеры финансового сектора и приверженность реформе со стороны правительства (как указывалось при перечислении критериев поддержки реформы в части 1).

Таблица 5.2. Формализованное представление вариантов реформ для отдельных стран: соотношение потребностей в реформе с ограничениями и возможностями

<i>Тип страны</i>	<i>Существующая система</i>	<i>Потребности в реформе</i>	<i>Условия проведения реформы</i>	<i>Ключевые варианты реформы</i>
<i>С низким уровнем доходов</i>				
Преодолевающая последствия конфликта	Система и охват отсутствуют	Защитить наиболее социально незащищенные слои населения	Какой-либо потенциал практически отсутствует	Обеспечить базовую поддержку и услуги через социальные фонды, неправительственные организации и за счет международной помощи, избегать внедрения дорогостоящих программ для госслужащих и выплаты борцам за свободу компенсации в виде пенсий
В состоянии равновесия на низком уровне	Условная система с установленными выплатами для госсектора с ограниченным охватом	Решить проблему бюджетных затрат; расширить охват	Отсутствие свободы маневра в макроэкономической и налогово-бюджетной сферах, ограниченный административный потенциал, отсутствие финансового сектора, определенное желание правительства провести реформу	Провести корректировку параметров ненакопительной системы и обеспечить поддержку социально незащищенных пожилых людей на уровне общин
С формирующимся рынком, ориентированная на реформы	Условная система с установленными выплатами для госсектора с ограниченным охватом	Решить проблему бюджетных затрат; расширить охват	Ограниченность свободы маневра в макроэкономической и налогово-бюджетной сферах, административного потенциала и финансового сектора при наличии стремления провести реформу	Провести корректировку параметров ненакопительной системы (возможно, имея в виду переход к условно-накопительной системе с установленными взносами); вести и регулировать добровольную систему, обеспечить надзор над ней; ввести и проверить в действии пенсии, не зависящие от взносов
	Накопительная система с установленными выплатами или с установленными взносами для госсектора с ограниченным охватом	Повысить доходность; расширить охват	Ограниченность свободы маневра в макроэкономической и налогово-бюджетной сферах, административного потенциала и финансового сектора при наличии стремления провести реформу	Повысить качество управления централизованным или сберегательным фондом; ввести и регулировать добровольную систему, обеспечить надзор над ней; ввести и проверить в действии пенсии, не зависящие от взносов

Таблица 5.2. (продолжение)

<i>Тип страны</i>	<i>Существующая система</i>	<i>Потребности в реформе</i>	<i>Условия проведения реформы</i>	<i>Ключевые варианты реформы</i>
<i>Со средним уровнем доходов</i>				
Находящаяся под воздействием неблагоприятных факторов	Множественные условные системы с установленными выплатами (и накопительные с установленными взносами) с умеренным охватом	Решить проблемы бюджетных затрат, низкой доходности, множественности систем, рынка труда; расширить охват	Ограниченность свободы маневра в налогово-бюджетной сфере, административного потенциала и финансового сектора, а также стремления провести реформу	Провести корректировку параметров или реформу ненакопительной системы; повысить качество управления централизованным и сберегательным фондом; обеспечить регулирование добровольной системы и надзор над ней
С формирующимся рынком, ориентированная на реформы	Множественные условные системы с установленными выплатами с умеренным охватом (и неявным пенсионным долгом)	Решить проблемы бюджетных затрат, множественности систем, рынка труда; расширить охват	Наличие определенной свободы маневра в налогово-бюджетной сфере, определенного административного потенциала и финансового сектора, а также решительного намерения провести реформу	Вести единую ненакопительную систему (например, условную с установленными взносами), продвигаться к полноценной накопительной системе либо внедрить их сочетание; ввести и регулировать добровольную систему, обеспечить надзор над ней; ввести пенсии, не зависящие от взносов (социальные пенсии)
	Множественные накопительные системы с установленными взносами с умеренным охватом	Решить проблемы низкой доходности (и закрытости рынка государственных облигаций); расширить охват	Наличие определенной свободы маневра в налогово-бюджетной сфере, определенного административного потенциала и финансового сектора, а также решительного намерения провести реформу	Вести единую накопительную систему (накопительную с установленными взносами); ввести и регулировать добровольную систему, обеспечить надзор над ней; ввести пенсии, не зависящие от взносов (социальные пенсии)

Таблица 5.2. (продолжение)

<i>Тип страны</i>	<i>Существующая система</i>	<i>Потребности в реформе</i>	<i>Условия проведения реформы</i>	<i>Ключевые варианты реформы</i>
<i>С высоким уровнем доходов</i>				
Находящаяся под воздействием неблагоприятных факторов	Множественные условные системы с установленными выплатами с высоким охватом (и неявным пенсионным долгом)	Решить проблемы бюджетных затрат, множественности систем, рынка труда; сохранить или расширить охват	Наличие определенного административного потенциала и финансового сектора при ограниченной свободе маневра в макроэкономической и налогово-бюджетной сферах и ограниченной политической воле к проведению реформ	Провести скоординированные параметрические реформы ненакопительных систем; усовершенствовать нормативно-правовую базу добровольной системы и надзор над ней; усовершенствовать существующие пенсионные системы, не зависящие от взносов
"Тигр", вступающий в стадию зрелости	Базовое поддержание доходов при отсутствии обязательной пенсионной программы, зависящей от заработка	Решить проблемы нынешних и будущих бюджетных затрат (старение); усовершенствовать выравнивание потребления для различных групп населения	Мощный административный потенциал и финансовый сектор, прочное положение в макроэкономической и налогово-бюджетной сферах, решимость проводить реформы	Внедрить (ограниченную) обязательную, полноценную накопительную программу; усовершенствовать нормативно-правовую базу добровольной системы и надзор над ней
	Централизованная накопительная система с установленными взносами (сберегательный фонд) с ограниченным базовым поддержанием доходов	Решить проблемы низкой доходности; сохранить или расширить охват	Мощный административный потенциал и финансовый сектор, прочное положение в макроэкономической и налогово-бюджетной сферах, решимость проводить реформы	Повысить качество управления централизованной программой, включая предоставление возможности выхода при минимальном остатке на счете; усовершенствовать нормативно-правовую базу добровольной системы и надзор над ней; усовершенствовать существующие пенсионные системы и внедрить системы, не зависящие от взносов
Постоянно проводящая реформы	Множественные условные системы с установленными выплатами с высоким охватом (и неявным пенсионным долгом)	Решить проблемы бюджетных затрат, множественности систем, рынка труда; сохранить или расширить охват	Мощный административный потенциал и финансовый сектор, прочное положение в макроэкономической и налогово-бюджетной сферах, решимость проводить реформы	Продвигаться к единой ненакопительной системе (например, условной с установленными взносами); усовершенствовать нормативно-правовую базу добровольной системы и надзор над ней; ввести и укрепить систему выплаты пенсий, не зависящих от взносов

Примечание: Уровень доходов в общих чертах соотносится с классификацией, используемой Всемирным банком; при этом под странами с низким уровнем доходов понимаются страны – получатели средств Международной ассоциации развития, а с высоким уровнем доходов – страны, подобные странам ОЭСР.

Предлагаемая последовательность вариантов политики для *стран с низким уровнем доходов* относительно проста, но все же, возможно, не настолько, как ожидалось. Очевидно, что в странах, преодолевающих последствия конфликта и не обладающих действующей системой пенсионного обеспечения, основное внимание применительно к пожилым людям следует уделять снижению уровня бедности и положению наиболее социально незащищенных граждан. Однако пожилые могут и не быть наиболее социально незащищенными; в число таковых могут входить лица всех возрастов, потерявшие трудоспособность в результате гражданских беспорядков, в том числе и многие дети. В этих обстоятельствах ветераны войны ожидают компенсации за участие в боевых действиях, предпочтительно в виде пенсии; возникает риск ее смешения с ощущаемой потребностью введения некоей формы пенсионного обеспечения для государственных служащих, в определенной мере для снижения их подверженности коррупции. Если же необходимо соблюдать обязательства по отношению к работникам государственного сектора в соответствии с программой, действовавшей до конфликта, то в какой форме и каким образом их следует увязать с новой программой и как она должна выглядеть? В число стран, которым в настоящее время предстоит сделать такой выбор, входят, например, Афганистан и Эритрея.

В большинстве стран с низким уровнем доходов существует пенсионная система, распространяющаяся по меньшей мере на одну группу населения – работников государственного сектора (то есть государственных служащих и работников государственных предприятий и организаций). Обычно эти системы находятся в плачевном финансовом положении и нуждаются в неотложном реформировании. Направление реформы будет в значительной мере определяться условиями реформирования. При низком потенциале и слабо выраженной политической воле к реформам едва ли можно ожидать чего-то большего, нежели минимальная корректировка существующей программы (программ) и расширение помощи социально незащищенным старикам со стороны общин. Однако если наблюдается характерная нацеленность на реформы и имеется определенный, хотя и ограниченный, потенциал, выбор вариантов реформ гораздо шире: в этих условиях уместны комплексная реформа параметров ненакопительной пенсионной программы или даже реформа, ориентированная на введение условной системы с установленными взносами; улучшение управления накопительными программами; введение или по крайней мере апробация пенсионной системы, не зависящей от взносов, а также введение и совершенствование регулирования возникающих добровольных пенсионных программ. К странам этой группы относятся, в частности, Кения, Сенегал и Уганда.

Страны со средним уровнем доходов могут выбирать из более широкого спектра вариантов практически осуществимой политики. Рамки, в которых должны действовать страны этой весьма разнородной группы, являются следствием скорее ограниченности потенциала, нежели характера унаследованных систем. В результате этого для стран с ограниченным потенциалом и слабо выраженной политической волей к реформам основополагающий выбор вариантов реформы сводится к предупреждению сбоев и внесению элементарных корректив. Перед странами, решительно настроенными на проведение реформ и обладающими достаточным потенциалом в налогово-бюджетной и административной сферах, открывается самый широкий спектр вариантов реформирования ненакопительной или накопительной (обязательной) государственной пенсионной системы. Поскольку охват – и, соответственно, неявный долг – унаследованной системы обычно невелик, можно предусмотреть переход к полномасштабному второму компоненту. Если же унаследованная ненакопительная система является масштабной (как в большинстве стран с переходной экономикой), то спектр вариантов сужается, и переход к накопительному обязательному компоненту может носить частичный характер.

Казалось бы, у стран с высоким уровнем доходов спектр вариантов практически осуществимой политики должен быть еще шире, но на практике так бывает не всегда. Ограничения, имеющиеся у этих стран (которые также весьма разнородны по составу), с высокой долей вероятности оказываются скорее следствием характера унаследованной системы, чем проблем с потенциалом, хотя последние также могут быть весьма существенными. Если богатая страна находится в неблагоприятной (с макроэкономической и налогово-бюджетной точек зрения) ситуации, а ее правительство не полностью привержено проведению реформы, то, как и в случае со странами со средним (и низким) уровнем доходов, выбор вариантов будет ограничен предупреждением сбоев и постепенными параметрическими реформами. Страна, ориентированная на реформы, в полной мере обладающая необходимым потенциалом, но унаследовавшая пенсионную систему бисмаркского типа с высоким неявным долгом, по всей вероятности, исключит из рассматриваемых ею альтернатив переход – даже частичный – к накопительному (второму) компоненту. По-видимому, к этой группе относятся многие страны континентальной Европы. Те немногие, которые обладают необходимым потенциалом в полном объеме и при этом предусматривают лишь базовое поддержание доходов, перейдут к обязательным накопительным системам, как это уже сделали в последнее время Австралия и Гонконг (Китай).

Выводы

Хотя между потенциалом и масштабом реформы есть явная связь, она носит нелинейный характер. Суть практически осуществимых и фактически избранных вариантов (в совокупности) определяет унаследованная система. Эта предполагаемая неоднозначная зависимость масштаба реформ от привходящих исторических факторов указывает на то, что ориентирующимся на реформы странам со средним уровнем доходов необходимо тщательно оценить имеющиеся у них альтернативы и прилежно работать над наращиванием своего реформаторского потенциала, иначе в будущем их ждут осложнения. В более широком плане то же относится и к странам с низким уровнем доходов, которым необходимо найти удобный момент для введения добровольных систем, совершенствования их нормативно-правовой базы и надзора за ними.