

Глава 6

Основные проблемы реформы: твердые позиции и открытые вопросы

В настоящей главе речь идет о некоторых ключевых проблемах структуры пенсионных систем и осуществления реформы, причем особо выделены те вопросы, по которым Всемирный банк занимает четкую позицию, и вопросы, ответы на которые он все еще ищет. В частности, в главе представлены мнения сотрудников Банка относительно: структуры компонентов пенсионной системы, пособий по бедности и перераспределения; финансовой устойчивости; административных проблем и проблем реализации; вопросов нормативно-правового регулирования и надзора; выбора, имеющегося у стран с узкими финансовыми рынками; а также политических аспектов экономических проблем. В заключение в главе представлены некоторые из основных спорных моментов реформы – то есть моментов, по которым существуют серьезные расхождения во взглядах или же просто отсутствуют глубоко проработанные представления об оптимальной структуре реформы.

Структура компонентов пенсионной системы, пособия по бедности и перераспределение

В идеале, любому человеку, принадлежащему к старшей возрастной группе должен быть обеспечен доход по старости, как минимум, в форме пособия по бедности или желательно в форме пенсии, замещающей утрату дохода. На самом же деле, возможность получать такого рода пособие или пенсию в типичной стране – заемщице Всемирного банка ограничена, поскольку уровень доходов и степень охвата тесно связаны между собой. Обычно в странах с низким или средним уровнем доходов степень охвата колеблется в пределах от менее 10 процентов работающих и населения пожилого возраста до почти 50 процентов, а средний показатель составляет около 20 процентов. Исключение составляют страны Восточной Европы и Центральной Азии, которые прежде относили к странам с переходной экономикой, где степень охвата населения старших возрастных групп (и частично работающих) все еще остается очень высокой, а также некоторые страны юга Африки (Ботсвана, Маврикий, Намибия и Южная Африка) и Латинской Америки (Бразилия, Коста-Рика), в которых существует базовое пенсионное обеспечение. Традиционно считается, что степень охвата пенсионной программой, в которой размер пенсии зависит от уровня заработной платы, напрямую связан с уровнем дохода на душу населения, а целью, которую с течением времени предполагается достичь, является почти полный охват в богатых странах – членах ОЭСР. Однако эта концепция все больше подвергается сомнению, поскольку уровень охвата в странах – членах ОЭСР снижается, а в развивающихся странах он не вырос в той мере, в какой это ожидалось (Gill, Packard and Yermo 2004; Holzmann 2003, Holzmann, Packard and Cuesta 2001). В связи с этим возникают требующие решения специфические проблемы, связанные с приоритетностью и структурой компонентов пенсионной системы, уровнем выплат и ролью перераспределения. Кроме того, необходимо пересмотреть структуру пенсий по инвалидности и по случаю потери кормильца – как самих по себе, так и в рамках многокомпонентной пенсионной программы.

Роль компонентов

Роль компонентов в значительной мере определяется особенностями страны и стадией ее развития. Если в более развитых странах все компоненты могут сыграть определенную роль в достижении основных и второстепенных целей пенсионной системы, унаследованная пенсионная система обычно ограничивает возможности выбора. Напротив, менее развитые страны зачастую по существу не находятся под давлением унаследованной пенсионной системы. Однако отсутствие как финансовых рынков, так и потенциала для

создания новых систем и управления ими ограничивает для этих стран возможность выбора между различными компонентами.

В странах с высоким уровнем охвата пенсионным обеспечением и административным потенциалом нулевой, или базовой, компонент может выполнять функции системы социальной защиты и должен распространяться на реально нуждающихся. Даже в странах с высоким охватом некоторым людям, особенно тем, кто работал преимущественно в неформальном секторе экономики, не заработал достаточного стажа или вовсе не работал, в старости угрожает риск бедности. Система, основанная на взносах, может быть отнесена к первому компоненту (государственная распределительная пенсионная система или частично накопительная система с установленными выплатами, возможно, преобразованная в условно-накопительную систему с установленными взносами), ко второму компоненту (основанная на рыночных принципах и полностью накопительная система с установленными взносами) или может представлять собой сочетание первого и второго компонентов. Эти компоненты могут быть дополнены за счет добровольной системы, субсидируемой (как правило, за счет налогов) и действующей на уровне предприятия или на индивидуальной основе (третий компонент).

В странах с низким охватом нулевой компонент в идеале является ведущим инструментом защиты от риска, сопряженного со старостью, которым могут воспользоваться либо все лица, достигшие определенного возраста, либо значительное число людей, отбираемых путем проверки на нуждаемость или с помощью иного механизма. В таких странах могут присутствовать и первый компонент, и второй компонент либо их сочетание. Но во многих странах с низкими доходами ни государственный, ни частный сектор не могут обеспечить необходимого охвата, что порождает дилемму. В этих условиях следует обратить внимание на третий компонент (добровольное пенсионное обеспечение) и способствовать его более широкому внедрению, поскольку базовый компонент покрывает только минимум потребностей лиц, находящихся в наиболее уязвимом положении. Системы добровольных сбережений особенно важны для удовлетворения потребностей в пенсионном обеспечении многочисленных работников неформального сектора экономики в странах с низким уровнем доходов, а также для решения проблем, связанных с ярко выраженным нежеланием микропредпринимателей и трудящихся участвовать в официальных пенсионных программах, в которых размер пенсии зависит от заработка. Обычно государственные служащие или другие группы с особыми интересами добиваются принятия специальных программ пенсионного обеспечения, действие которых затем распространяется на другие группы, а также соблюдения международных трудовых норм (см. ILO 2002b). В результате, несмотря на низкий охват и трудности управления такими системами в странах с наименьшими доходами, наблюдается тенденция к введению обязательного первого или второго компонента хотя бы для некоторых категорий населения, тогда как остальные остаются ни с чем.

Проблемы разработки базового компонента

Первый шаг в разработке структуры базового компонента – это рассмотрение всех "за" и "против" имеющихся вариантов. Имеет смысл рассмотреть четыре варианта: а) расширение пенсионной системы, основанной на взносах; б) интеграция программ, направленных на решение проблем бедности пожилого населения, в общую систему социальной защиты (то есть систему социальной помощи домохозяйствам независимо от возраста их членов, направленную на борьбу с бедностью с целом), в) всеобщая базовая пенсия и д) базовая пенсия, выплачиваемая на основании проверки на нуждаемость.

РАСШИРЕНИЕ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ, ОСНОВАННОЙ НА ВЗНОСАХ

Главная проблема системы, основанной на взносах, состоит в том, что она не может охватить всех, особенно пожизненно бедных, не имеющих необходимого трудового стажа, а также работников неформального сектора экономики. Даже если удалось бы охватить все

эти категории социально незащищенных лиц, потребовалось бы собрать обширные данные и предпринять колоссальные усилия по ведению учета, что практически невозможно сделать, особенно в сельских районах, где почти каждая страна сталкивается с информационными ограничениями при осуществлении таких программ. Аналогичным образом, простое расширение такого охвата в обязательном порядке не даст в большинстве случаев ожидаемых результатов из-за проблем практической реализации, связанных с выявлением соответствующих категорий населения и созданием рентабельной системы обеспечения соблюдения закона.

ИНТЕГРАЦИЯ В ОБЩУЮ СИСТЕМУ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ

В принципе, интеграция в общую систему социальной защиты – направленную на борьбу с бедностью систему социальной помощи всем домохозяйствам, в том числе и с тем, в составе которых есть пожилые люди, – возможна, однако она не наделяет пожилых правами и не предоставляет им возможностей самим себя обеспечивать. Это может привести также к негативным последствиям на рынке труда, если будут затронуты домохозяйства, в которых совместно проживают трудоспособные и пожилые. Существенным препятствием является также потенциальная "стигматизация" пожилых в случае их включения в такого рода программы. С учетом всего этого большинство стран не обращаются к системе социальной помощи для защиты интересов престарелых.

ВСЕОБЩИЕ БАЗОВЫЕ ПЕНСИИ (БЕЗ ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫХ ВЗНОСОВ)

Ряд стран, как развитых, так и развивающихся, реализуют программу пенсий, выплачиваемых без предварительных взносов работника. В таблице А.2 представлен список стран и основные положения всеобщей пенсионной системы. Возможно, это оптимальный способ предоставления пособий по бедности для населения старших возрастных групп. Учитывая, что весьма сложно определить, кто именно из пожилых беден, основное достоинство программы – это то, что ее универсальный характер позволяет обойти эту проблему. Однако ее главное преимущество порождает и главную проблему – то, насколько эта программа посильна для бюджета, особенно в странах с низким уровнем доходов. Соответственно, многие страны, в которых в настоящее время действует программа всеобщего пенсионного обеспечения, рассматривают способы превратить ее в целевую или снизить размеры выплат (позволяя инфляции снижать реальную величину пенсий).

Для того чтобы решить, могут ли программы всеобщего пенсионного обеспечения оплачиваться из государственного бюджета, необходимо рассмотреть несколько важных вопросов, прежде чем делать выбор в пользу этого варианта, особенно в странах с низкими доходами, где каждый доллар их ограниченных государственных средств можно с большей пользой вложить в решение проблемы сокращения бедности в целом (а не только среди населения старших возрастных групп). Для решения этих вопросов необходимо оценить степень бедности и условия жизни пожилых, степень их социальной незащищенности по сравнению с другими группами (такими, как дети), степень воздействия, которое решение проблем бедности среди пожилых оказывает на уровень бедности в стране, а также альтернативные возможности использования средств для сокращения бедности (например, инвестиций в физический и человеческий капитал).

В настоящее время Всемирный банк начал эмпирические исследования в этой сфере в 15 африканских странах (Kakwani and Subbarao 2005) и в некоторых странах других частей света (например, в Непале). Хотя предварительные результаты подтверждают необходимость изучить вопрос о влиянии социальных пенсий на социальное и экономическое развитие страны, они не говорят в пользу этого варианта для всех развивающихся стран. В частности, исследование свидетельствует о неоднородности африканских стран в том, что касается доли пожилых в общей численности населения, условий их жизни и возможностей получения дохода. Большинство пожилых живут в расширенных семьях, и в некоторых странах пожилые, живущие с детьми (или, как правило, внуками), являются, как представляется,

наиболее социально незащищенными. Чтобы ликвидировать разрыв в уровне бедности между одинокими пожилыми людьми и пожилыми, проживающими с детьми, не требуется значительных бюджетных средств, но гораздо больше их необходимо для того, чтобы с уровня одиноких пожилых людей выйти на уровень всех домохозяйств, возглавляемых пожилыми (таблица А.3).

Ориентация программы социальных пенсий только на бедные категории пожилого населения представляет собой, без сомнения, менее затратный вариант и может оказать более сильное воздействие на уровень бедности отдельных групп населения и в стране в целом. Однако подобная оценка выгод не учитывает затрат (административных) на такую ориентацию. Обеспечение фиксированного размера пенсии (0,70 процента от суммы, считающейся порогом бедности) для всех пожилых – это очень дорогостоящий вариант, даже если пенсии выплачиваются только бедным пожилым людям (таблица А.4). В случае пенсионного возраста, равного 60 годам их размер составляет от 1 до более 3 процентов ВВП, если они выплачиваются всем пожилым людям, и более половины от этого объема, если получателями являются только пожилые люди, признанные бедными. Во многих странах с низким уровнем доходов 2 процента от ВВП составляют 15 процентов налоговых поступлений – эта сумма в 5–10 раз превышает совокупный объем социальных пособий для всех социально незащищенных групп и составляет больше половины суммы, обычно выделяемой на образование. Кроме того, даже если можно найти средства на финансирование этих пособий, мы пока еще слишком мало знаем о том, как распределять подобные небольшие суммы среди населения в малонаселенных сельских районах, где возраст многих потенциальных получателей сложно установить.

Тем не менее, существуют веские основания для того, чтобы выяснить степень социальной незащищенности пожилого населения вообще и в развивающихся странах, в частности. Необходимо внимательно изучить три параметра, важных для разработки программы: а) размер пенсий, б) пенсионный возраст и с) другие условия получения пенсии. В этом смысле особенно интересен опыт Непала. Здесь уровень выплат поддерживается на низком уровне (менее 2 долл. США в месяц на человека), а право на выплату пенсии жители страны получают в 75 лет; при этом действует принцип универсальности. В результате обеспечен очень высокий уровень охвата (под действие программы подпадают 87 процентов всех имеющих на это право, а ошибки, в результате которых пенсии не выплачиваются, сведены к минимуму) при низких бюджетных расходах, причем страна не только в состоянии выплачивать пенсии, но и может в долгосрочной перспективе сохранять на определенном уровне бюджетные затраты на программу. В Индии также реализуется программа выплат пенсий по старости с различным в разных штатах пенсионным возрастом и размером пенсий, и расходы на это составляют не более 0,1 процента от ВВП.

В связи с этим не удивительно, что многие страны, в которых в настоящее время действуют программы всеобщего пенсионного обеспечения, пытаются либо превратить их в целевые, либо позволяют инфляции с течением времени снижать размер пособий, руководствуясь при этом в значительной степени бюджетными соображениями. Если структура программы с самого начала хорошо проработана, многие страны должны еще раз взвесить приемлемость этого варианта политики. Тем не менее, любое решение относительно оптимальных инструментов и компромиссов между всеобщим пенсионным обеспечением и сокращением программ для других групп населения (например, детей или вдов) необходимо принимать с учетом специфики каждой страны.

БАЗОВАЯ ПЕНСИЯ НА ОСНОВЕ ПРОВЕРКИ НУЖДАЕМОСТИ

Базовая пенсия пожилым устанавливается по итогам проверки нуждаемости (например, в форме проверки уровня благосостояния) для лиц, проживающих в определенных географических зонах, или для других категорий, определяемых с учетом социальной незащищенности (например, семей, в которых есть больные СПИДом). Основное препятствие для реализации подобной программы – это затраты на оказание услуг, особенно

в странах, где проведение проверки нуждаемости требует значительных административных расходов. В разных странах возможности проводить проверку нуждаемости различны, и при определении методов реализации необходимо учесть, что уровень децентрализации оказывает сильное влияние на затраты и рентабельность. Например, в Таиланде у социальных работников в деревнях есть возможность относительно просто и дешево определять, кто из пожилых относится к категории бедных. В других странах ситуация может быть иной. Однако сравнительные данные по разным странам подтверждают эффективность целевых программ в развивающихся странах (Coady, Grosh, and Hoddinott 2004).

Выводы и последствия для политики

Для большинства развивающихся стран оптимальная стратегия может состоять в том, чтобы начинать выплачивать базовые пенсии лицам преклонного возраста, сохраняя низкий уровень этих пенсий. Это могло бы обеспечить самоотбор получателей при низких затратах бюджета. В странах с низким уровнем доходов важно специально уделить внимание анализу размера пенсий и предполагаемого охвата ввиду наличия альтернативных потребностей в бюджетных средствах: вдовы и многодетные женщины могут оказаться в положении даже худшем, нежели пожилые. В стране с ограниченным бюджетом увеличение средств, выделяемых на престарелых означает сокращение средств на другие программы (такие, как здравоохранение и образование). Кроме того, необходимы оценка риска и степени уязвимости, чтобы определить, угрожают ли пожилым как определенной группе населения гораздо более серьезные риски, чем другим его категориям. На основе таких оценок размеры выплат могут быть пересмотрены в сторону повышения или сокращения. Независимо от нынешнего размера пособий, расходы бюджета будут возрастать по мере увеличения численности населения пожилого возраста, что с учетом нынешних демографических тенденций будет происходить буквально повсеместно. Когда подобное произойдет, другой вариант политики в области пенсионного обеспечения, который необходимо рассмотреть, будет состоять в сохранении пенсий на низком уровне, чтобы они не были привлекательными для небедных, повышении пенсионного возраста по мере увеличения продолжительности жизни и постепенном, по мере укрепления и роста надежности информационной базы, внедрении проверки нуждаемости.

Структура системы, основанной на взносах (первый и второй компоненты)

На фактическую структуру национальной пенсионной системы, основанной на взносах, сильное влияние оказывают исторические прецеденты и поставленные страной цели. Тем не менее, независимо от распределения компонентов, следует опираться на ряд принципов. Система, основанная на взносах, должна действовать на основе самофинансирования и быть финансово устойчивой. Необходимо принять во внимание последствия, которые уровень совокупных взносов в пенсионный фонд и выплачиваемых пенсий имеет для рынка труда, учитывая, что высокие ставки взносов часто ведут к уклонению от их уплаты и сокращению поступлений и что высокий уровень пенсий попросту стимулирует квалифицированных работников покидать контингент рабочей силы, на который распространяется такая система. Кроме того, важно избегать фрагментации рынка труда, предлагая разным профессиональным группам разные пенсионные программы. И, наконец, для того чтобы свести к минимуму расходы на социальное обеспечение, относительно скромные коэффициенты замещения в условиях обязательной системы предпочтительнее более высоких коэффициентов замещения. Любая обязательная пенсионная система предполагает расходы на социальное обеспечение для многих. Программы пенсионного обеспечения носят обязательный характер для того, чтобы противодействовать недальновидному подходу работающих, который может привести к бедности в пожилом возрасте, и чтобы не дать пожилым превратиться в обузу для государства. Для того чтобы решить эти задачи, необходимо установить довольно скромную пенсию.

Страны с высоким охватом, возможно, захотят предусмотреть некоторое перераспределение дохода в рамках основанной на взносах пенсионной системы. Это можно сделать посредством формулы прогрессивных выплат в рамках системы с установленными выплатами или посредством целевых трансфертов, равных взносам работников с низким уровнем доходов, в рамках систем с установленными взносами – как нефинансовых, так и накопительных. Хотя финансирование подобного перераспределения в рамках ненакопительной программы может и, возможно, должно проводиться полностью за счет ее собственных средств, но применительно к накопительным программам с установленными взносами это потребует целевых государственных трансфертов. Особые периоды, в течение которых работник не уплачивал взносы (болезнь, отпуск по беременности и родам, военная служба и периоды безработицы, во время которых работник получал пособие, – но не период учебы) должны официально финансироваться из средств соответствующих фондов социального страхования на условиях абсолютной прозрачности и в индивидуальном порядке (не как трансферты без конкретно оговоренной цели). Другой подход может состоять в том, чтобы перераспределять заработки в рамках первого компонента и замещать доход в рамках второго компонента. Третий подход заключается в том, чтобы признать риски, сопряженные и с первым, и со вторым компонентом. В целях диверсификации рисков можно использовать первый компонент и для перераспределения, и для замещения дохода, а второй компонент может обеспечить дополнительное замещение дохода.

В странах с низким уровнем охвата ситуация иная. Необходимость перераспределения в рамках системы, основанной на взносах, – по крайней мере в краткосрочной перспективе – менее настоятельна, потому что перераспределение происходит только при широком охвате населения. В результате, страна может построить пенсионную систему, используя первый компонент, второй компонент или их сочетание. Совершенно необходимо, независимо от структуры основанной на взносах системы, чтобы эта система действовала на принципах самофинансирования. Можно отдать предпочтение второму компоненту, поскольку его эффективность выше при замещении дохода, и благодаря ему легче обеспечивается самофинансирование. Однако выбор компонента будет определяться конъюнктурой финансового сектора, историческими прецедентами и выбором самой страны.

Выбор структуры для первого – третьего компонентов

Структура первого компонента может быть разработана по-разному. Это может быть система с фиксированными выплатами (или фиксированная пенсия, выплачиваемая на основании проверки на нуждаемость и с учетом минимального размера пенсии), система пропорциональных или прогрессивных установленных выплат, рассчитанная с учетом заработка, или же система с установленными выплатами в форме нефинансовой системы с установленными взносами. Прямая взаимосвязь между взносами и размером пенсии помогает бороться с уклонением от уплаты взносов и делает систему более справедливой, но при этом должна быть в необходимой степени учтена задача перераспределения, обеспечение страхования и способ выплаты. Кроме того, пенсию следует рассчитывать исходя из среднего размера заработка на протяжении всей жизни, а не только в заключительный период. Это сделало бы систему более справедливой и менее уязвимой для махинаций, когда работники указывают слишком низкий заработок, пока работают, а затем, непосредственно перед выходом на пенсию, заявляют о резком увеличении заработков, чтобы тем самым увеличить размер пенсии. Следует также предусмотреть прямую индексацию пенсий сообразно уровню инфляции, чтобы после выхода на пенсию наиболее пожилым и наиболее социально незащищенным не угрожала бы бедность.

Вторым компонентом может стать система с установленными взносами с точки зрения порядка исчисления уровней пенсий, а управление накопленными активами и их инвестирование следует осуществлять на основе рыночных принципов. Однако второй компонент должен предусматривать по достижении этапа выплаты пенсий предоставление

участникам возможности перевести остаток на счетах в пожизненный аннуитет. В связи с этим, по своему характеру такая система не может считаться системой с установленными взносами в чистом виде. Международный опыт централизованного государственного управления не настраивает на оптимистический лад, а последний обнадеживающий опыт некоторых стран ОЭСР недавнего времени пока еще недостаточно проверен, и, вероятно, его нельзя будет применить в типичной стране-клиенте с низким уровнем доходов. Стимулирование конкуренции между частными компаниями путем проведения аукционов на управление пенсионным фондом или использования нескольких управляющих фондами, в принципе, приветствуется. К числу основных проблем относятся способы сохранения административных расходов в разумных пределах, возможность выбора (поскольку существуют непосредственные свидетельства взаимозависимости между выбором и затратами), структура частных поставщиков услуг и предлагаемых инструментов накоплений, а также разработка, реализация и регулирование выплат. Основа для подобного, зачастую сложного выбора рассматривается ниже.

Если задачей первого и второго компонентов является обеспечение пенсий небольшого размера, то роль *третьего компонента* состоит в том, чтобы стимулировать отдельных людей и компании осуществлять накопления и получать пенсию в большем размере или, при желании, выйти на пенсию досрочно. Поскольку долгосрочные накопления оказывают положительное воздействие на экономику в целом, обычно для стимулирования накоплений в рамках третьего компонента предоставляются налоговые льготы. Однако дискреционные сбережения более характерны для лиц с высоким уровнем доходов, нежели для тех, чьи доходы низки. Также существует меньшая вероятность того, что налоговые льготы могут побудить бедных к накоплениям, хотя бы потому, что бедные зачастую платят небольшие налоги. Лица с высоким уровнем доходов, пользующиеся такими программами, часто имеют накопления, которые они перебрасывают из одной инвестиционной компании в другую, чтобы воспользоваться налоговыми льготами, и это сокращает потенциальные выгоды для экономики. Поскольку предоставление налоговых льгот означает отказ от части и без того ограниченных налоговых поступлений, такие меры обычно оказывают негативное воздействие на перераспределение. Целевые субсидии в теории предпочтительнее, но они сопряжены с большими административными проблемами, которые могут сделать налоговые льготы единственно приемлемой альтернативой. И, наконец, третий компонент не может быть полноценной заменой нулевому, первому или второму компонентам, поскольку одна из основных причин участия государства в работе пенсионных систем – это противостоять недалековидному подходу и предупредить бедность в старости.

Пенсии по инвалидности

Какой должна быть оптимальная схема для выплаты пенсии по инвалидности – этот вопрос остается открытым как при традиционной однокомпонентной системе, так и в рамках вновь созданных многокомпонентных систем. Традиционные программы пенсий по инвалидности, как правило, предоставляют больше возможностей для злоупотреблений, нежели системы базовых пенсий по старости, и страны часто используют их в качестве альтернативы пособиям по безработице (Andrews 1999). Это породило предложения выделить пособия по инвалидности и пенсии по старости (в зависимости от заработка) в разные виды пособий со своей собственной структурой и механизмом финансирования. В теории такое разделение можно рассматривать как результат увеличения средней продолжительности жизни и усиления различий между двумя видами пособий. Когда пенсионные программы бисмаркского типа только появились, пособия по инвалидности играли для физических лиц гораздо большую роль, нежели пенсии по старости, потому что только один из каждых шести работающих мог рассчитывать дожить до пенсионного возраста, который в то время составлял 70 лет. Поэтому тогда пенсии по старости могли рассматриваться как пенсии по инвалидности общего типа или для специальных категорий работников – то есть как страхование почти от тех же рисков. Сегодня пенсия по старости представляет собой пожизненный аннуитет, выплачиваемый из накопленных средств или на

основе приобретенных прав, страхующий от риска неопределенности момента наступления смерти; в теории она полностью отделена от пособия по инвалидности, страхующего от утраты дохода в случае нетрудоспособности.

Страны, внедрившие многокомпонентные программы, разработали несколько схем пенсионного обеспечения по инвалидности, к числу которых относятся сохранение их в рамках государственной системы, передача их выплаты "на подряд" страховым компаниям и промежуточный вариант – передача "на подряд" частным компаниям при сохранении государственной доплаты. На сегодняшний день эти системы проработали недолго, и они не достаточно изучены для того, чтобы дать четкие рекомендации. Для большинства стран проблема состоит в том, чтобы разработать программу, которая бы позволяла проявлять сострадание к тем, кто оказался в тяжелой ситуации (в чем и состоит задача страхования), но была бы защищена от наиболее распространенных видов злоупотребления. В этой сфере необходимо больше работать и продолжать накапливать опыт. Исследование, недавно проведенное в 10 странах Латинской Америки, где осуществлялась пенсионная реформа, свидетельствует о наличии значительной степени свободы в определении структуры системы пособий по инвалидности в рамках многокомпонентной системы (Grushka and Demarco 2003). Исследование подходов, применяемых в странах ОЭСР к проблеме пособий по инвалидности (ОЭСР 2003), дает дополнительную информацию об опыте (не обязательно подлежащем копированию).

Проблемам структуры, содержания и реформирования системы пособий по инвалидности в странах – клиентах Банка в будущем будет уделяться гораздо больше внимания в его теоретической и практической деятельности. Это отражает растущее признание важности таких пособий для работающих как в формальном, так и неформальном секторе экономики (и одновременно – недостаточного внимания, уделяемого до сих пор этому вопросу). Кроме того, в 2002 году Банк создал Группу по проблемам инвалидности и развития, которая занимается более широкими проблемами инвалидности и пособий по инвалидности в контексте развития и их значимости для задачи Всемирного банка по сокращению бедности.

Пенсии по случаю потери кормильца

Традиционные пенсии по случаю потери кормильца исходят из представления о работающем муже, жене-домохозяйке, занимающейся детьми, и незначительном числе разводов. Иногда в итоге пособия оказывались чрезмерно щедрыми, а перераспределение носило искаженный характер, когда на государственную казну возлагалось бремя финансирования значительных по размеру пособий женщинам из семей с высоким уровнем доходов. В других случаях эти пособия были незначительными или же лишали стимула к труду, так как женщины вынуждены были отказываться от собственной пенсии, чтобы иметь право на получение пенсии по случаю смерти мужа. Пересмотр структуры пособий по случаю смерти одного из супругов необходим вследствие повышения доли работающих (в формальном секторе) женщин как в развитых, так и в развивающихся странах, а также вследствие изменения структуры семей из-за увеличения количества разводов. Во многих развитых странах доля разводов составляет более 50 процентов от количества браков, и многие развивающиеся страны быстрыми темпами приближаются к этому показателю. Ответ на вопрос о том, каким образом лучше всего провести такой пересмотр в странах-клиентах, пока еще не найден.

Концептуальные, административные и финансовые проблемы разработки и функционирования системы пенсионного обеспечения по случаю потери кормильца с учетом изменения структуры семьи и получения как собственных пенсий, так и пенсий за супруга, увеличили потребность в установлении права женщин на получение индивидуальной пенсии. Эти пенсионные права могут быть основаны на заявлениях и взносах женщин, на их трудовом стаже или взносах бывшего супруга в период совместного ведения хозяйства

(например, на основании раздела прав на пенсию или накопленных средств) и, возможно, на трансфертах из средств страховых компаний или государственного бюджета. Реализация такого подхода возможна в рамках нефинансовых и накопительных программ с установленными взносами (Holzmann and Palmer 2005).

Другая точка зрения состоит в том, что пособия по случаю потери кормильца будут по-прежнему играть важную роль для благосостояния пожилых женщин. Менее ясно, каким образом они должны выплачиваться и каковы при этом роли, соответственно, государства и частного сектора. Для этого подхода были предложены два простых принципа: право на получение пенсии по случаю смерти супруга не должно лишать ее права на получение заработной платы самой пенсии и таким образом снижать для нее стимул к труду, а женщины из семей с низкими доходами должны иметь первоочередное право на получение государственных пособий. В некоторых странах с многокомпонентной системой муж при выходе на пенсию обязан приобретать совместный аннуитет или финансировать иные виды совместной пенсии, которая распространилась бы и на жену. Например, в Чили и в Мексике муж обязан финансировать пенсию по случаю потери супруга в размере 60 процентов от собственной пенсии; в Аргентине обязательный нижний предел составляет 70 процентов. Если муж умирает, жена получает пенсию по случаю потери супруга в дополнение к собственной пенсии. В сочетании эти две пенсии доводят ее доходы до двух третей от ранее получаемого совокупного дохода домохозяйства (в среднем), что вполне достаточно для поддержания ее уровня жизни на прежнем уровне без создания дополнительного бремени для государственной казны. На деле подобные положения о совместных пенсиях служат компенсацией для структуры "экономики" домохозяйств, определяют масштабы неофициального "семейного контракта", согласно которому женщины вообще меньше работают и меньше зарабатывают, и официально закрепляют его (James, Cox-Edwards, and Wong 2003a, 2003b).

Пенсии государственных служащих

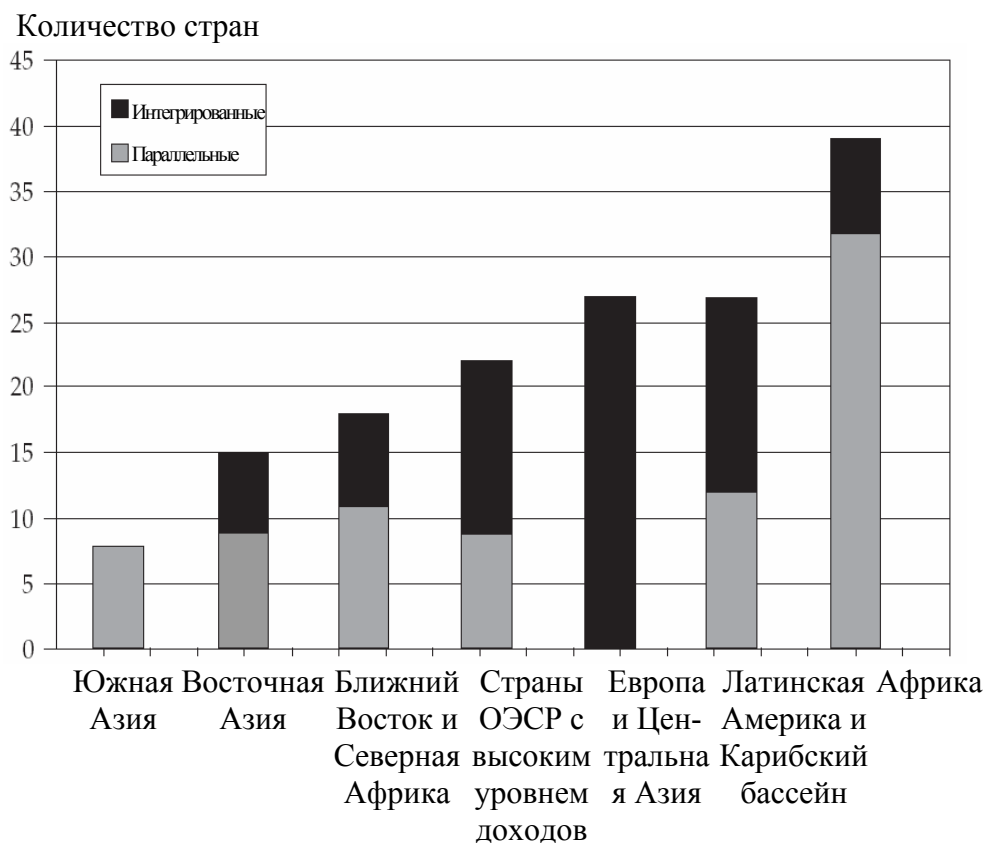
В большинстве стран первыми были введены пенсии для государственных служащих, и более чем в половине стран мира они по-прежнему отличаются от пенсий работников частного сектора и зачастую не требуют прямых взносов со стороны работников или работодателей (правительства; см. рисунок 6.1). Будущие пенсии, размер которых зачастую по-прежнему рассчитывается на основании оклада, выплачиваемого перед выходом на пенсию, обычно очень высоки в сравнении с реальной величиной заработков за весь период трудовой деятельности и часто рассматриваются как компенсация за низкие заработки в течение активной трудовой жизни (что не всегда верно для многих развивающихся стран, где государственные служащие зачастую не только получают более высокую заработную плату и пенсию, но и пользуются более весомыми гарантиями занятости).

Подобные пенсионные системы влекут за собой ряд последствий. Они практически сводят на нет обмен кадрами между государственным и частным сектором, особенно для работников старшего возраста, поскольку в этом случае государственные служащие потеряют значительную долю своих пожизненных доходов. Это ограничивает возможность увеличить пенсионный возраст с целью сокращения расходов, потому что правительство вынуждено будет по-прежнему платить вместо пенсий заработную плату, зачастую с учетом принципа выслуги лет. А во многих случаях продолжение государственной службы по достижении определенного возраста невозможно (военная служба) или бесполезно (учителя). Это также создает серьезные проблемы для проведения реформы, поскольку более низкая заработная плата и более высокие пенсии представляют собой заем, который государственные служащие предоставляют правительству (неявный долг) и который, в принципе, необходимо выплачивать в случае изменения системы.

Тем не менее, некоторые страны уже приступили к реформированию системы пенсионного обеспечения государственных служащих (Palacios and Whitehouse 2004).

Несмотря на то что параметры реформы различаются, эта работа повсюду преследует одни и те же цели: привести схему пенсионного обеспечения государственных служащих в соответствие с пенсионным обеспечением работников частного сектора, чтобы обеспечить мобильность всей рабочей силы; рассматривать эту реформу как составную часть общего пересмотра системы оплаты труда государственных служащих и как приведение ее, в идеале, в соответствие с оплатой труда в частном секторе; а также финансировать дополнительную пенсию для государственных служащих, если она предусматривается, в порядке, аналогичном выплате профессиональных пенсий в частном секторе. Индия, например, отменила пенсионную программу с установленными выплатами для всех чиновников центрального правительства, принятых на работу после 1 января 2004 года, и заменила ее накопительной системой с установленными взносами, отчисления в рамках которой равны 20 процентам заработной платы: она должна обеспечивать возмещение дохода примерно в том же объеме, что и прежняя система, и при этом не связана с прежней нагрузкой на бюджет и не препятствует мобильности рабочей силы. Многие системы пенсионного обеспечения государственных служащих нуждаются в параметрических реформах, которые снизили бы коэффициенты накопления пенсий, внесли бы изменения в чрезмерно щедрые формулы расчетов пенсии или подняли бы минимальный возраст выхода на пенсию, чтобы стать финансово устойчивыми и придти в соответствие с пенсиями, выплачиваемыми другим работникам формального сектора экономики. Другая стратегия, к реализации которой пока еще не приступали, состоит в том, чтобы система пенсионного обеспечения во всех секторах, в том числе и государственных служащих, стала нефинансовой системой с установленными взносами, при которой возникшие по прежней схеме права немедленно преобразовываются в условную сумму. Со временем это понизит коэффициент возмещения для государственных служащих до устойчивого уровня, обеспечивая при этом плавный переход от тех, кто только выходит на рынок труда, к тем работникам, которые близки к выходу на пенсию (Holzmann 2005).

Рисунок 6.1. Параллельные и интегрированные пенсионные программы для государственных служащих, в разбивке по регионам



Источник: Palacios and Whitehouse 2004.

Проблемы финансовой устойчивости

Одна из главных целей пенсионной реформы – обеспечить финансовую устойчивость, то есть выплату текущих и будущих пенсий в соответствии с объявленным порядком изменения размера взносов, не сталкиваясь с необходимостью неожиданно повышать взносы, сокращать пенсии или покрывать дефицит из средств бюджета. Чтобы вызвать к себе доверие, пенсионная реформа должна продвигаться в этом направлении; для этого, прежде всего, необходимы надежные финансовые проекты, учет как краткосрочных, так и долгосрочных перспектив и оценка задействованных капиталов и финансовых потоков. Применительно к накопительным компонентам требуется также оценка достигнутых норм прибыли, в том числе и роли иностранных инвестиций в диверсификации и управлении прибылями.

Пенсионные реформы часто вызываются к жизни краткосрочными финансовыми дисбалансами, на которые политики реагируют, проводя разовую корректировку (сокращая пенсии или повышая взносы) и выдвигая предложения о проведении реформы, чтобы придать схеме устойчивость. Однако подобную реформу не следует проводить (и Банк ее не поддержит), если она полностью не просчитана и не сопоставлена с существующей схемой. Основой достоверных прогнозов служит подробное моделирование пенсионной системы (систем); изменений в структуре населения, рынка труда и экономики; а также консервативные предположения относительно таких ключевых параметров, как будущий рост ставок заработной платы, участия на рынке труда и возврата инвестиционных доходов. Страны могут использовать свои собственные модели, заказывать разработку прогнозов актуарным фирмам или использовать разработанную Банком модель PROST для подготовки таких прогнозов. Полезно использовать несколько моделей прогнозирования, потому что

различные модели могут дать разные результаты, и подобные расхождения необходимо объяснять.

Чтобы предотвратить чрезвычайные корректировки и реформы, Банк призывает страны периодически проводить оценку финансовой устойчивости пенсионной системы (лучше всего это делать ежегодно, но можно и раз в три года). Подобные оценки должны осуществляться независимыми органами на основании согласованного комплекса предположений относительно демографического и экономического развития, а их результаты необходимо публиковать и публично обсуждать.

Для оценки финансовой устойчивости (в первую очередь ненакопительных систем) необходимы долгосрочная перспектива и учет как финансовых потоков, так и капиталов. Рассмотрение вновь созданных ненакопительных программ в кратко- или среднесрочной перспективе не дает оценки финансовой устойчивости. После внедрения программы в течение многих лет пенсии выплачиваются незначительному числу людей или не выплачиваются вообще, взносы собираются со все увеличивающегося числа работников. Полученное в итоге положительное сальдо денежных средств не является показателем финансовой устойчивости, поскольку поступления средств и взносы порождают обязательства, которые должны будут выполняться в виде пенсионных платежей в будущем, часто спустя 40 лет, причем на протяжении 20, 30 и более лет. В связи с этим прогноз по финансовым потокам (расходы, доходы и баланс) должен выполняться на 75-летнюю перспективу или более длительный период.

По тем же соображениям оценку финансовых потоков следует уточнять путем расчета и оценки всей совокупности обязательств и активов (в том числе предназначенных для покрытия по другим расходам и будущим статьям бюджета; см. Heller 2003). Первое достигается путем расчета неявного пенсионного долга, который в операционном плане лучше всего определять как накопленные на данный момент обязательства (Holzmann, Palacios, and Zviniene 2004), то есть как совокупную величину пенсий, начисленных пенсионерам и плательщикам взносов. Второе обеспечивается за счет текущей переоценки накопленных средств по рыночной стоимости, если таковые имеются. Большой и постепенно возрастающий неявный долг по выплате пенсий приходится покрывать за счет будущих взносов, и это наряду с небольшими и неувеличивающимися активами заблаговременно предупреждает об отсутствии финансовой устойчивости.

Расчет неявного долга важен также для оценки хода пенсионной реформы. При параметрическом реформировании ненакопительной системы воздействие финансовых потоков ощущается лишь постепенно через снижение расходов (например, при переходе от индексации на основе роста заработной платы к индексации на основе роста цен). При оценке накоплений последствия проявляются незамедлительно, и сокращение неявного пенсионного долга вследствие изменения принципа индексации пенсий может составлять до 20 процентов (и более) первоначальной величины (Holzmann 1999)¹⁹.

Оценка реформы путем анализа накоплений приобретает еще большую значимость в случае перехода от ненакопительной к полностью или частично накопительной системе. При такой реформе неявный пенсионный долг постепенно снижается, поскольку взносы частично теперь производятся в фонд накопительной программы, что уменьшает обязательства ненакопительной. Однако прежние обязательства необходимо соблюдать (а пенсии выплачивать); поэтому некоторые взносы утрачиваются, а дефицит системы возрастает. Бюджетный дефицит и долг возрастают, если это не покрывается за счет более высоких налогов или снижения государственных расходов по другим статьям. Частичное финансирование долга можно оправдать соображениями снижения налогов и потребления. В результате и для того, чтобы оценить общий ход реформы, совокупный пенсионный долг – неявный плюс связанный с реформой явный долг (включая капитализированные процентные ставки) – необходимо рассчитывать и оценивать ежегодно. Информация о размере и динамике совокупного пенсионного долга необходима не только для отслеживания хода

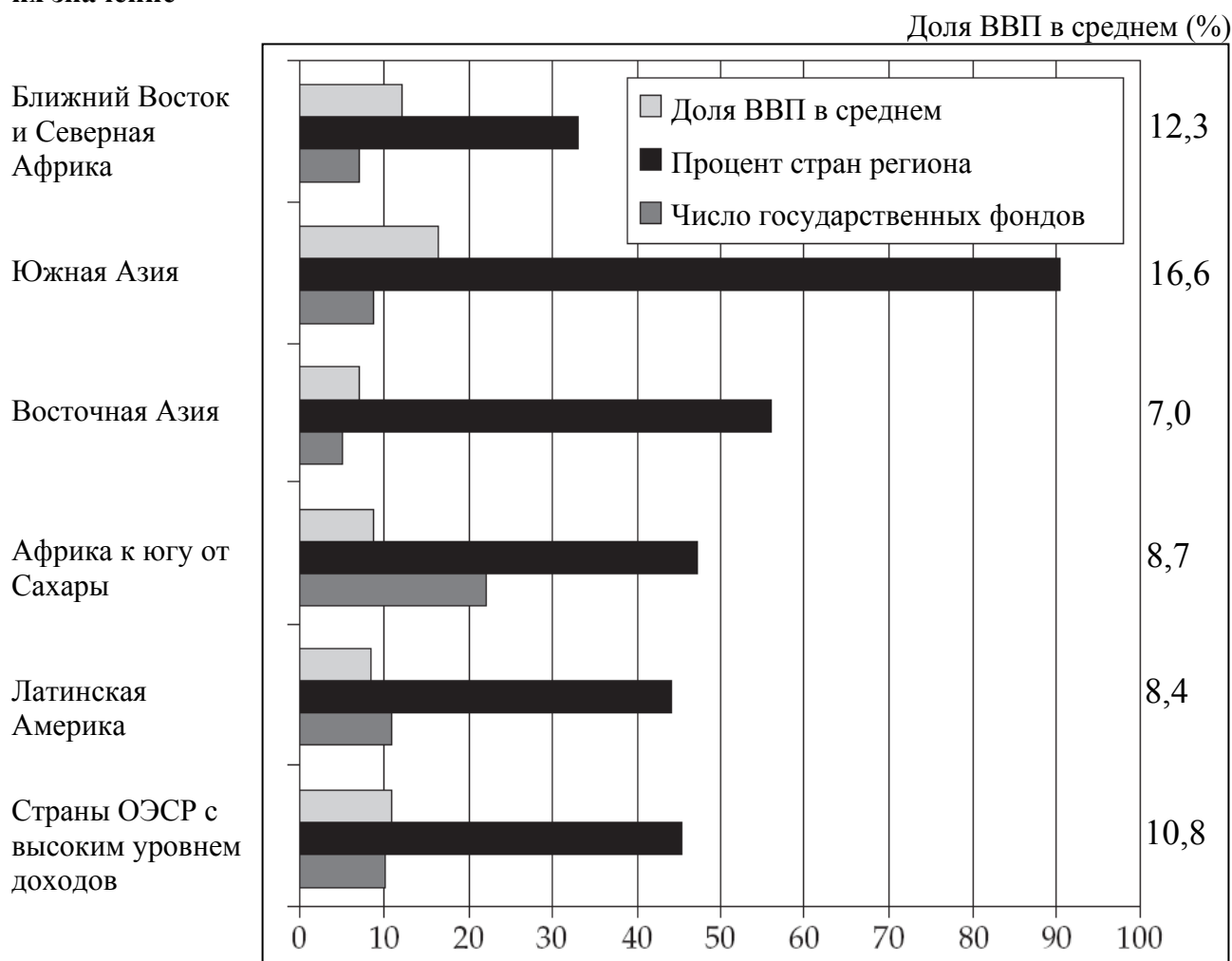
реформ, но и для оповещения финансовых рынков, которые в ином случае могут негативно отреагировать на временное повышение явного финансового долга (и дефицита).

В системе пенсионного обеспечения с установленными выплатами (как полностью, так и частично накопительных), так же как и в накопительных системах с установленными взносами (управляемыми как централизованно, так и частными компаниями), решающую роль в обеспечении финансовой устойчивости играет доходность финансовых активов. В системах пенсионного обеспечения с установленными выплатами (таких, как стандартная программа с резервами в рамках первого компонента) устойчивая повышенная реальная доходность активов требует более низкой ставки взносов или меньших объемов спонсорских или государственных трансфертов, чем в противном случае, и это напрямую укрепляет финансовую устойчивость. В случае накопительных систем с установленными взносами, которые по определению являются финансово устойчивыми, проблемы неустойчивости из-за низкой или даже отрицательной реальной доходности возникают вследствие условных обязательств (Smetters 2002): вследствие гарантированной минимальной доходности или минимального размера пенсии, замещения социальных пенсий или просто политического обязательства платить, если сумма слишком мала.

Управление государственными пенсионными фондами

В различных регионах мира системы обязательного пенсионного обеспечения, которые располагают значительными средствами, находящимися в государственном управлении, являются доминирующим видом пенсионных программ, по крайней мере, для основной массы охваченного населения (см. рисунок 6.2). Эти значительные фонды и система установленных взносов являются наследием Британской империи и отражают то решительное предпочтение, которое она отдавала резервным фондам как в государственном, так и в частном секторе. Многие основанные на установленных взносах системы с большими резервными фондами унаследованы от "системы поэтапно уменьшаемых страховых премий", внедрившейся МОТ после второй мировой войны, при которой существенное превышение доходов над расходами было нацелено на то, чтобы в будущем обеспечить устойчиво низкие ставки взносов, если инвестированные средства обеспечивали достаточно приемлемую доходность (Cichon and others 2004).

Рисунок 6.2. Распределение государственных пенсионных фондов по регионам и их значение



Источник: Carmichael and Palacios 2004.

Многие подобные частично или полностью накопительные системы остро нуждаются в реформировании, и большая часть побудительных причин для реформ совпадают с теми, которые действуют в отношении ненакопительных систем: неспособность решать социальные задачи, потребность в гармонизации пенсионных программ в государственном и частном секторах и финансовая (не)устойчивость вследствие низкой и зачастую отрицательной доходности. Пенсионные фонды, находящиеся в государственном управлении, как правило, неспособны обеспечить высокую доходность (Iglesias and Palacios 2001). В большинстве случаев показатели доходности в реальном исчислении (в течение 20 и более лет) оказываются отрицательными, но даже если они положительны, они редко по темпам прироста превышают темпы роста заработной платы и отличаются в невыгодную сторону от средств, находящихся в частном управлении.

Основные варианты реформы

С учетом того, что качество управления средствами пенсионных фондов во многих странах постоянно снижается, каковы возможности реформирования подобных систем? Их, в сущности, три: а) проститься с иллюзией накопления и перейти к ненакопительной – "распределительной" – системе в чистом виде; б) сохранить накопительную систему, но реформировать ее путем введения основанного на рыночных принципах и децентрализованного управления пенсионными фондами (как в Чили и в Швейцарии); а также с) сохранить накопительную структуру системы в ее нынешнем виде, но улучшить

структуру управления фондом, используя передовой опыт частных и государственных пенсионных фондов.

ПЕРЕХОД К НАКОПИТЕЛЬНОЙ – РАСПРЕДЕЛИТЕЛЬНОЙ – СИСТЕМЕ

Подобный подход может быть желателен, если в стране из-за отсутствия соответствующих финансовых инструментов или неспособности защитить фонд от нецелевого использования под политическим нажимом нет возможности управлять государственным фондом. Очевидно, что подобные ситуации наблюдались после деколонизации, когда существовали крупные сберегательные фонды. Сберегательные фонды стали идеальной схемой пенсионного обеспечения для экспатриантов в империи, где имелаась основная валюта, и в колониях действовал механизм полного золотовалютного обеспечения. На стадии накопления сберегательный фонд имел доступ как к внутренним, так и к международным активам, практически не подвергаясь валютным рискам. При выходе на пенсию человек обычно репатриировал средства, в основном в Великобританию, и приобретал аннуитет на наиболее развитых на тот момент рынках аннуитета. После обретения независимости эти фонды, как правило, лишались выхода на международные рынки, возможности инвестиций в новой валюте были очень ограничены, а способность противостоять политическому нажиму, направленному на использование этих фондов в иных целях, исчезала. Многие были просто вынуждены покупать государственные ценные бумаги на закрытых рынках. Через это прошли многие страны Африки к югу от Сахары, и это привело к истощению подобных государственных фондов вплоть до того момента, когда официальный переход на распределительную систему стал неизбежен. В других странах, вероятно, необходимо рассмотреть вопрос о таком переходе.

ПЕРЕХОД К РЫНОЧНОЙ И ДЕЦЕНТРАЛИЗОВАННОЙ СИСТЕМЕ

Подобный подход может дать положительный эффект, если соблюдаются условия финансового рынка в отношении инструментов, а также регулирования и надзора, однако существуют серьезные сомнения относительно того, что в ближайшем будущем может сформироваться способность противостоять политическому нажиму, требующему не самого оптимального использования средств фонда. Главная сложность подобной реформы состоит в необходимости диверсифицировать портфель инвестиций, в котором доминируют государственные облигации, и урегулировать последствия этих изменений для бюджета. Если фонд владеет значительной долей невыплаченного государственного долга, подобное изменение портфеля повлечет за собой изменение бюджетной политики и выплаты долга, как это требует переход от накопительной системы к накопительной. С точки зрения пенсионного или сберегательного фонда, переход к более диверсифицированному портфелю может и не повысить доходность (и в еще меньшей мере – норму прибыли, скорректированную с учетом риска). В некоторых странах (например, в Индии) проценты, выплачиваемые по государственным облигациям, выпущенным для сберегательных фондов, по политическим соображениям довольно высоки, но неустойчивы, учитывая высокий дефицит бюджета и государственный долг.

Частично переходя на более децентрализованный режим инвестиций, некоторые страны (например, Малайзия и Сингапур) позволили физическим лицам, чьи сбережения превышают минимальную сумму, инвестировать излишек на частном рынке. Привлекательность таких реформ в этих странах снизилась из-за того, что они проводились в разгар азиатского финансового кризиса в конце 1990-х годов. В результате менеджеры в частном секторе заявили о том, что равные условия конкуренции не были обеспечены.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СТРУКТУРЫ УПРАВЛЕНИЯ СУЩЕСТВУЮЩИМ ПЕНСИОННЫМ ФОНДОМ

Использование централизованных фондов, находящихся в государственном управлении, имеет свои преимущества, если удастся разрешить проблему экономической

эффективности капиталовложений и использования прав собственности на "частные" предприятия. Двумя основными преимуществами являются: а) возможность объединить риски физических лиц, потому что доходность одинакова для всех участников, и б) эффективность, достигаемая за счет централизованного сбора взносов, управления данными, работы с информацией о потребителях, распределения пособий и управления инвестициями. Более индивидуальный подход к вопросу о риске и прибылях можно обеспечить, если фонд предлагает на выбор некоторый набор портфелей. Однако все эти преимущества, за исключением выгод от консолидации управления инвестициями, можно достичь, применяя механизм сбора и распространения информации. Чтобы решить вопрос с принадлежащими централизованному фонду правами собственности на частные предприятия, необходимо использовать права на управление по доверенности и другие инструменты, чтобы избежать национализации предприятий. Чтобы решить проблемы управления инвестициями, требуется осуществить значительные преобразования в структуре управления фондами.

Целесообразность учреждения централизованных государственных фондов становится, по-видимому, все более очевидной по мере того, как недавние тенденции в Ирландии, Канаде, Новой Зеландии и Норвегии (см. Musalem and Palacios 2004; Palacios 2002) породили среди экономистов определенный оптимизм относительно полезности и возможности централизованного накопления пенсионных средств (Orszag and Stiglitz 2001). Национальный и международный опыт управления государственными и частными пенсионными фондами оказывается очень полезным и предлагает принципы успешного инвестирования, которые могут быть также применены в наиболее развитых странах-клиентах²⁰.

Возможные принципы организации успешного инвестиционного процесса

Как только стало очевидно, что управление отражается на экономической эффективности инвестиций, страны и международные организации начали разрабатывать инструкции по управлению. Например, Ассоциация управления канадскими пенсионными фондами, Департамент управляющего финансовыми учреждениями и Ассоциация пенсионных инвестиций Канады разработали независимо друг от друга инструкции по управлению. Поскольку многие положения в этих инструкциях повторяют друг друга, эти организации создали Совместную целевую группу по управлению пенсионными программами с целью разработать общий комплекс руководящих принципов, а также руководство для управляющих пенсионными программами по проведению ими оценки их практики управления.

Совсем недавно Международная администрация социального обеспечения (МАСО) также приступила к разработке инструкций по управлению государственными пенсионными фондами. В центре внимания инструкций МАСО по управлению фондами находятся вопросы структуры управления, требований к управлению и механизм функционирования инвестиций (ISSA 2004). В инструкциях прямо говорится о проблеме придания политического характера управлению государственными фондами и о необходимости повысить доходность инвестиций благодаря управлению рисками. В материале МАСО (ISSA 2004) изложены указания, очень близкие к тем, о которых пойдет речь ниже. Хотя эти инструкции и представляются менее жесткими, чем этого хотелось бы, в вопросах исключений в отношении социальных обязательств, в них ясно говорится о том, что "в случаях, когда правительство и/или орган управления программы социального страхования хочет инвестировать средства в определенное предприятие, считая это необходимым с экономической или социальной точек зрения, несмотря на то что прибыль от инвестиции, вероятно, будет ниже рыночных норм, инвестиции следует структурировать таким образом, чтобы субсидии осуществлялись из других источников государственных средств и не было подорвано доверие к фидуциарным обязанностям программы социального страхования" (ISSA 2004, 7).

Эти и другие руководства определяют в общих чертах принципы успешного инвестиционного процесса. Эти принципы подкрепляются международным опытом и исследованиями, а также опытом работы на местах сотрудников Банка в финансовом секторе и в области реформирования пенсионных фондов. Хотя, очевидно, существует необходимость продолжить изучение вопроса о том, как механизмы управления, действующие в наиболее развитых странах, можно приспособить и реализовать в условиях наших стран-клиентов, мы считаем, что при разработке порядка инвестирования средств государственных пенсионных фондов должны применяться следующие общие принципы²¹.

Правительству не следует допускать ненадлежащего вмешательства в осуществление государственным пенсионным фондом его задач и исполнение его обязанностей. В идеале оно не должно оказывать давление на инвестиционные решения, принимаемые управляющим фондом. В этих целях страны применяют разные подходы. Новая Зеландия избрала путь раскрытия информации. Хотя министр официально уполномочен давать указания правлению государственного пенсионного фонда, все такие указания должны даваться в письменном виде, представляться Парламенту и публиковаться в правительственном вестнике. В Ирландии один из возможных путей злоупотребления средствами государственного пенсионного фонда в интересах правительства прямо ограничивается посредством недвусмысленного запрета на инвестирование средств фонда в ирландские государственные ценные бумаги. В Канаде Совет по инвестициям государственного пенсионного фонда действует как самостоятельная государственная корпорация по управлению активами фонда. В Японии для управления государственными пенсионными фондами создан самостоятельный Государственный пенсионный инвестиционный фонд.

Государственные пенсионные фонды следует обязать раскрывать цели своей коммерческой деятельности. Множественность (и неясность) целей порождает серьезную тенденциозность в процессе контроля за деятельностью фонда, усугубляет проблемы, связанные с принадлежностью к различным группам заинтересованных сторон внутри фонда, и этого следует избегать. В идеале, государственным пенсионным планам следует иметь единственную и однозначную цель коммерческой деятельности.

Оптимальную структуру контроля за деятельностью государственного пенсионного фонда следует увязывать со структурой лиц, имеющих право на его остаточные доходы. Структуру контроля за деятельностью государственного пенсионного фонда следует согласовывать со структурой лиц, имеющих право на его остаточные доходы. Активным участникам пенсионной программы и вообще налогоплательщикам как лицам, имеющим право на остаточные доходы фонда, должны быть предоставлены более широкие права контроля за работой его руководящих органов. Этого можно достичь лишь при условии, что закон или уставные документы фонда четко зафиксируют цели его коммерческой деятельности.

Поскольку на практике предоставление налогоплательщикам права непосредственного контроля затруднительно, необходимо создавать определенные механизмы (в основном, поведенческие), чтобы скорректировать фактически имеющее место нарушение баланса в пользу пассивных членов, таких, как правительство.

Следует максимально увеличить число независимых профессионалов среди членов правления. Даже если активным участникам государственных пенсионных фондов будет предоставлено в их рамках больше полномочий, это еще не гарантирует эффективного мониторинга деятельности администрации фонда. Активные участники фонда не образуют единой группы заинтересованных лиц, и поэтому все еще сохраняется потребность в такой структуре управления, которая бы упрощала проблему коллективных действий заинтересованных лиц государственного пенсионного фонда. Кроме этого, поскольку многие механизмы управления, традиционно используемые корпорациями, недоступны для государственных пенсионных фондов, контролировать работу администрации фонда должен

авторитетный руководящий орган. Роль независимых директоров в пенсионных фондах представляется более значительной, нежели в корпорациях.

В нормативной базе фонда следует подробно и четко определить условия, например проведение проверки соответствия занимаемой должности и профессиональной подготовки, на основании результатов которых можно назначать или отправлять в отставку членов правления. Например, в Канаде в процессе назначения на должность участвует комитет по выдвижению кандидатур, который рекомендует федеральным властям и властям провинций отвечающих требованиям кандидатов. Процесс назначения проходит под пристальным общественным контролем, и кандидаты должны соответствовать не только должностным требованиям, но также удовлетворять жестким требованиям с точки зрения профессиональных и личностных качеств.

Члены правления должны нести фидуциарные обязанности, и невыполнение таких обязанностей должно влечь за собой правовую ответственность. В Соединенных Штатах Америки частные пенсионные фонды должны соответствовать жестким фидуциарным требованиям, определенным в Законе о гарантиях пенсионных выплат работникам (ERISA). Нормы ERISA относительно "исключительной цели" (обязанность соблюдать лояльность), "осмотрительного человека" (обязанность соблюдать осторожность, проявлять старательность и обладать соответствующими навыками) и правила диверсификации требуют от ответственных работников наличия соответствующего опыта и проявления должной осмотрительности при принятии решений по управлению фондом, в том числе и по выбору объектов инвестирования. Требуется также, чтобы все решения принимались исключительно в целях повышения экономической ценности активов фонда и обеспечения прибылей участников фонда. Хотя данные правила относятся к частным пенсионным схемам, действующим при финансовой помощи работодателей, их полезно было бы использовать и применительно к государственным пенсионным фондам.

Всем сотрудникам фонда, но прежде всего – его высшему руководству и членам правления следует придерживаться публично обнародованного кодекса поведения и норм, регулирующих случаи конфликта интересов. Еще одно средство контроля за деятельностью руководящих органов – это этический кодекс (или кодекс поведения). Применительно к членам правления этот кодекс регулирует такие проблемы, как конфликт интересов и получение вознаграждения. Посредством этих положений кодекс призван направлять членов правления на принятие решений на основании здравого смысла, а не личной выгоды, а это, в свою очередь, должно обеспечить улучшение общих показателей работы пенсионного фонда. Как и положение об осмотрительности, этический кодекс призван помочь в регулировании проблем управления.

Руководящий орган должен учредить комитет по управлению. Задача комитета по управлению – давать рекомендации относительно политики, основных направлений и процедур в сфере управления, а также эффективности работы правления, отслеживать применение кодекса поведения и инструкций по разрешению конфликта интересов и периодически проводить оценки качества управления.

Следует обеспечить полное раскрытие информации о структуре управления пенсионной программой и управляющей компании, в том числе правил подбора членов правления и управляющих. Нормы представления отчетности требуют гласности в отношении структуры управления. В частности, следует обеспечить надлежащее раскрытие информации о механизмах выявления и предотвращения мошенничества. В рамках политики обнародования положений об управлении управляющая организация должна публиковать сведения об официальном делегировании полномочий и ответственности. Как только организация официально приняла схему подобного делегирования, ей следует довести ее до сведения всех заинтересованных лиц (например, через свой сайт в сети Интернет).

Руководящий орган должен учредить комитет по внутреннему аудиту. К сфере ответственности такого комитета следует отнести вопросы надзора за финансовой отчетностью, внутреннего и внешнего аудита, информационных систем и политики и практики внутреннего контроля.

Внутренние и внешние аудиторские проверки состояния финансов, бухгалтерского учета, актуальных данных и управления, а также гласность их результатов, крайне важны для повышения степени прозрачности работы фонда и, таким образом, повышения его подотчетности. Вероятность плохого управления или злоупотребления влиянием можно кардинально снизить, если регулярно информировать общественность о таких вопросах, как структура управления, финансовое положение и работа управленческих структур, а также финансовые показатели работы фонда. Внутренний аудит должен подкрепляться внешними аудиторскими проверками, проводимыми независимыми аудиторами.

Руководящий орган должен учредить комитет по инвестициям. Его роль заключается в формировании инвестиционной политики фонда. Следует выработать рациональную инвестиционную политику и в то же время обеспечить прозрачность процесса информирования общественности о ходе реализации и соблюдении инвестиционной политики. В документе об инвестиционной политике следует четко определить состав портфеля активов, необходимый для приведения в соответствие активов и обязательств. В нем может также раскрываться роль и состав комитета по инвестициям, если это не определено в руководстве по управлению; способы регистрации инвестиций; показатели кратко- и долгосрочных инвестиционных результатов; комплекс средств, которые можно использовать для достижения этих показателей; указания по допустимым рискам – либо в количественном выражении, либо с точки зрения результатов применения модели управления активами и пассивами; и, наконец, отчетность, структуру соблюдения стандартов отчетности и анализ инвестиционных результатов. Инвестиционная политика должна также определять критерии предварительной экспертизы инвестиционных операций, оценки реальных активов, отражения активов в бухгалтерской отчетности и процедур, которые должны применяться для утверждения инвестиций комитетом по инвестициям; в ее рамках должно также предусматриваться требование о том, чтобы каждая инвестиционная операция утверждалась двумя подписями – сотрудника фонда и председателя комитета, давшего разрешение на операцию. Долгосрочные целевые инвестиционные показатели должны, прежде всего, соответствовать планируемыми долгосрочным показателям накопления средств в фонде.

В программном заявлении следует изложить подходы фонда к корпоративному управлению как акционера и как потенциально господствующей силы на внутреннем рынке. Последний аспект инвестиционной политики, которым должен заниматься руководящий орган, – это его позиция по отношению к осуществлению своего права голоса как акционера. Поскольку фонд, в принципе, может быть основным держателем акций, он обязан разумно пользоваться своим правом на управление. Осуществление права голоса имеет важное значение, но для того, чтобы не допустить ситуации, при которой правительство фактически руководит частным бизнесом, обычно лучше делегировать эти полномочия управляющим фондов. Одним из способов свести к минимуму конфликт интересов, который может возникнуть в связи с подобными ситуациями, является публикация фондом, по прошествии определенного периода времени, сводных данных о его голосовании как акционера по различным вопросам. Опасаясь, что контролируемый государством процесс инвестирования приведет к частичной национализации крупнейших компаний, что, в свою очередь, позволит политикам напрямую вмешиваться в экономику, некоторые страны установили ограничения на степень концентрации или передали права голоса управляющим фондов. Другие страны, например Швеция, ограничили реальное право голоса фонда. Во всех случаях политика голосования в качестве акционера должна быть открытой, подтвержденной документами и подлежать разглашению.

Необходимо предоставлять периодическую отчетность органам, выражающим интересы активных членов фонда. Полная информация о результатах деятельности фонда как в абсолютном, так и в относительном выражении крайне важна для защиты интересов участников фонда. Канада и Ирландия публикуют контрольные показатели для сопоставления результатов деятельности. В Канаде таким критерием является работа фондов частного сектора, тогда как Ирландия пользуется специально разработанным эталонным набором показателей. Кроме того, в Канаде управляющие фондов обязаны не реже одного раза в два года проводить в каждой провинции общие собрания для обсуждения результатов деятельности фонда. Надо отметить, что после введения подобных форм отчетности перед общественностью административные расходы в Канаде снизились более чем на 60 процентов. Если практические соображения препятствуют представительству налогоплательщиков в правлении, для информирования представителей налогоплательщиков о результатах работы по пенсионным программам необходимо внедрить четкие процедуры раскрытия информации (например, периодические отчеты в парламенте и в других представительных органах).

Необходимо выявлять и предавать гласности случаи дефицита финансовых средств и информировать о предложениях правительства по устранению таких ситуаций. Порядок оценки случаев недостаточности средств фонда и действий по их восполнению должен быть прозрачным, и его желательно предусмотреть в законодательстве. Если государство придерживается прозрачной политики частичного финансирования пенсионного фонда, необходимо сопоставить недостаток средств в фонде с обнародованными минимальными коэффициентами накопления и указать это в финансовой отчетности правительства.

Вознаграждение по итогам работы следует в максимально возможной мере увязывать с делегированными обязанностями и ставить в зависимость от рисков. Те, кто принимает решения на основе делегированных полномочий, должны получать поощрения или подвергаться взысканиям в соответствии с тем, как они выполняют делегированные им полномочия. Следует требовать от управляющих периодически проверять, как реализуются обязанности, которые они делегировали. Соблюдение руководящих указаний в отношении управления либо инвестиций следует поощрять, а в случае их нарушения следует налагать взыскания, даже если прибыль оказалась больше, чем ожидалось.

Правительству следует потребовать, чтобы деятельность управляющей компании подлежала регулированию и надзору со стороны какого-либо органа, наделенного достаточными полномочиями и достаточно независимого для осуществления эффективного надзора. В большинстве случаев это может обеспечить то же ведомство, которое отвечает за регулирование деятельности частных пенсионных фондов, и там, где это возможно, его деятельность должна соответствовать тем же нормам, которые применяются в отношении частных фондов. Государственный фонд Канады не контролируется каким-либо органом, занимающимся финансовым регулированием частного сектора, однако к нему применяется к нему комплекс норм по управлению и инвестированию аналогичных тем, которые действует в отношении частного сектора. Напротив, предложенные в Индонезии реформы в сфере госрегулирования предусматривают, что регулирование деятельности индонезийского государственного пенсионного фонда будет осуществлять тот же орган, который регулирует деятельность частных пенсионных фондов. Такой же порядок уже действует сегодня в Коста-Рике, Фиджи, Гондурасе, Кении, Марокко, Намибии и в определенной степени во всех странах, входящих в Западноафриканский регион Международной конференции социального обеспечения. Непосредственный надзор за управлением государственными пенсионными фондами можно усилить путем создания поста независимого уполномоченного по защите прав участников фонда, который был бы наделен полномочиями, достаточными для расследования заявлений о мошенничестве, растратах и злоупотреблениях.

Административные проблемы и проблемы реализации

Многие административные проблемы и проблемы реализации связаны с пенсионной реформой и внедрением многокомпонентной схемы. По некоторым вопросам существует четкое понимание (например, налоговый режим обязательных пенсионных программ), и некоторые последние инновации внушают оптимизм (например, клиринговые центры для сбора взносов и управления средствами, организация учета, выплата пособий в рамках децентрализованных программ). Другие проблемы все еще требуют наработки оптимального или успешного опыта (например, выплаты аннуитетов через частные компании). Хотя в ходе дискуссий по пенсионной реформе административные проблемы и проблемы реализации обычно недооцениваются и не получают достаточного внимания, в настоящем разделе выделяются основные сопряженные с этим проблемы и темы. Даже чуть более подробное рассмотрение вопроса выходит за рамки задач и возможностей настоящего доклада.

Административная готовность и институциональное строительство

Основными проблемами административной готовности новой пенсионной системы, особенно основанной на установленных взносах, является внедрение персональных счетов, единая система сбора социальных взносов и выпуск карт социального страхования. Введение персонального учета играет ключевую роль в отслеживании индивидуальных взносов. Это сложно еще и потому, что все работодатели должны представлять отчеты по каждому работнику с указанием его заработной платы до удержания налогов и его пенсионных взносов. Затем такие личные отчеты должны быть введены в систему посредством компьютера или вручную, а данные – переданы на центральный уровень. Для единой системы сбора социальных взносов необходима центральная база данных, которая способствовала бы унификации в будущем системы сбора данных по пенсиям и другим социальным взносам, желательно на достаточно регулярной основе (ежеквартально или даже ежемесячно). Цель карт социального страхования – обеспечить прямой доступ к личным данным, чтобы иметь возможность определить социальный статус человека и предупредить злоупотребления в системе. Изменения во всех этих трех сферах требуют времени и усилий.

Наш опыт показывает, что большинство трудностей возникает при решении вопроса о том, каким образом интегрировать на национальном уровне потоки финансовых средств и данных. С точки зрения органов социального обеспечения, финансовые потоки могут оставаться децентрализованными, тогда как потоки данных могут быть полностью или частично централизованы. Сохранение децентрализованного характера обоих процессов может серьезно подорвать попытки укрепить законопослушание и повысить эффективность сбора пенсионных взносов – и, в конечном итоге, сбора всех социальных взносов. Централизация потоков и финансовых средств, а также данных на национальном уровне (например, в некоем клиринговом центре) усилит контроль над системой, но может привести к появлению новых транзакционных издержек в процессе распределения финансовых средств, однако экономия, обусловленная ростом масштаба, должна их перевесить.

Один из важнейших уроков реформы на данный момент состоит в том, что для ее реализации требуется много времени. Реформы в Латвии и Мексике были отложены, чтобы дать время для становления систем администрирования. В Польше реформа столкнулась с проблемами, поскольку для их проведения в жизнь не было отведено достаточно времени. В частности, требования ежемесячно пересылать информацию по индивидуальным счетам в органы социального обеспечения и представлять новые отчеты не следует вводить без подготовительного периода. Если на испытание новых процедур не будет отведено достаточно времени, качество данных в системе социального страхования будет низким.

Ежемесячный график предоставления отчетности в сравнении с ежегодным сокращает время, необходимое для того, чтобы деньги поступили на личные счета, но при этом возникают большие непрерывные потоки данных, что крайне затрудняет внимательную

проверку их достоверности. Зачастую уместно рассмотреть промежуточные варианты, например предоставление отчетов один раз в квартал или раз в полгода. Это не только сократит время нахождения средств в центральном расчетном фонде (когда на них начисляются проценты по ставке дохода по государственным облигациям), но и снизит нагрузку на работодателей и администраторов, возникающую из-за необходимости ежемесячно представлять отчетность.

Качество данных зависит от того, каким образом информация направляется в учреждение социального обеспечения. Как правило, информация может передаваться тремя способами: а) заполненные вручную бланки; б) распечатки, подготовленные в специальных компьютерных программах, и в) электронная передача данных. Формы, заполненные вручную, содержат наибольшее количество ошибок, а данные, переданные в электронном виде, – наименьшее. Внедрение системы электронной передачи данных требует больших инвестиций и времени на разработку и испытание. Обычно лучше подождать, пока появится возможность передавать данные в электронном виде, нежели вводить систему бланков, заполняемых вручную, потому что в дальнейшем внесение изменений может оказаться сложным и длительным делом.

Большую роль играет решение о присвоении идентификационных номеров плательщикам взносов. Административная сторона любой реформы должна начинаться с тщательной оценки качества существующих систем нумерации счетов и передачи информации. Прежде всего, необходима четкая национальная стратегия регистрации работников и находящихся на их иждивении членов семей (практически всех граждан), а также работодателей. В рамках этой стратегии власти на самом высшем уровне должны осознать цели и принадлежность системы или нескольких систем регистрации (и взаимосвязь между ними). Важно выбрать наиболее удачную из уже используемых систем регистрации, если таковые существуют, а не создавать специальные номера социального страхования. В Соединенных Штатах Америки номера социального страхования используются в различных целях в значительной мере потому, что в 1930-е годы они уже существовали.

Государственно-частное партнерство в области сбора взносов: принцип "клирингового центра"

Рекомендуемая централизация потоков данных требует создания "клирингового центра" для того, чтобы согласовать некоторые аспекты функционирования второго компонента пенсионной системы с функционированием государственного ведомства, управляющего ее первым компонентом, или налогового органа. Термин "клиринговый центр" используется для обобщенного обозначения ряда возможных вариантов, к числу которых относится использование государственного ведомства для сбора взносов по второму компоненту и распределения их между фондами второго компонента, функционирование в качестве альтернативного регистратора и выступление в качестве исключительного регистратора и информационного агента для участников фонда. К числу аргументов в пользу такой консолидации относятся:

- *Экономия за счет масштаба.* Экономия за счет масштаба достигается благодаря наличию единого по регистрации передачи прав агента (Demarco and Rofman 1999). Это может происходить на уровне первого компонента (как, например, в Польше) или второго компонента (в Мексике).
- *Снижение нагрузки на работодателей.* Работодателям придется иметь дело только с одним органом по сбору взносов.
- *Информационные барьеры между работодателями и пенсионными фондами.* Поскольку взносы направляются через ведомство, управляющее первым

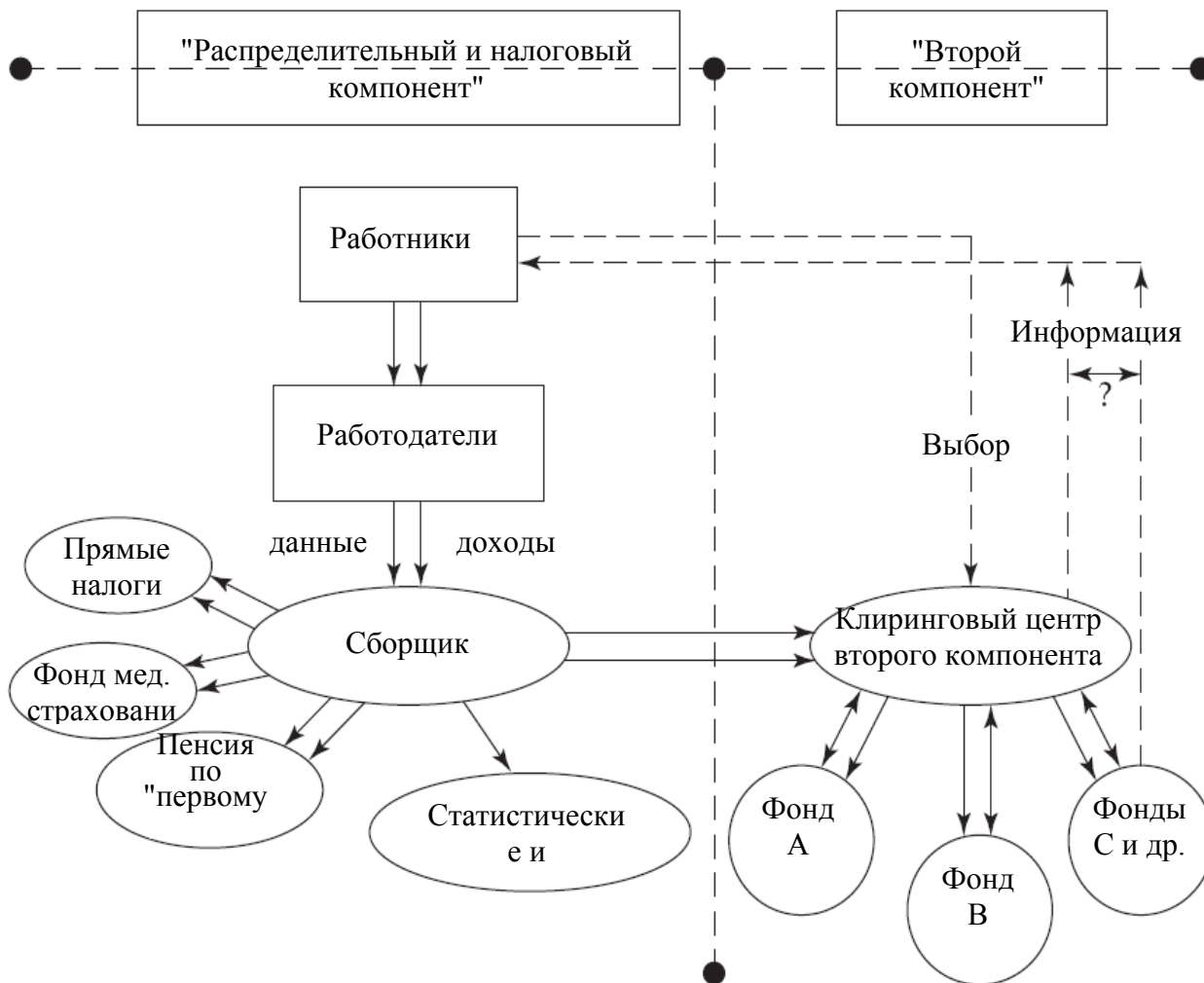
компонентом (как в Коста-Рике, Польше и Уругвае), или через налоговый орган (как в Аргентине), работодатели, как правило, не знают, членами каких фондов являются их работники. Это сводит к минимуму возможности фонда использовать работодателей для оказания нажима на работников с целью принудить их вступить в определенный фонд.

- *Увеличение инвестиционной гибкости для участников второго компонента.* При наличии централизованного регистратора у участников появляется возможность распределить свои накопления по подходящим им фондам, не сталкиваясь при этом с административными препонами.
- *Информационные барьеры между управляющими фондов и их участниками.* Снижение информационного барьера снизит издержки обращения и возможность давления. При наличии централизованного регистратора управляющим фондами не обязательно знать, кто именно является их клиентом, потому что они будут иметь дело с совокупными активами, размещенными в фонде ведомством, собирающим взносы, или регистратором ("анонимные" счета). Фонд отчитывается перед таким ведомством о состоянии счета и готовит для участников финансовые ведомости и другие отчеты, в которых указывается количество приобретенных и находящихся в собственности партий ценных бумаг и стоимость каждой такой партии.

В теории, этот второй "информационный барьер" между фондами и их клиентами в рамках централизованной регистрационной системы в значительной мере снижает возможность адресного маркетинга в целях увеличения доли на рынке. Подобные затраты на адресный маркетинг привели к очень высокой стоимости приобретения, в результате чего снизилась стоимость средств, собранных по поручению клиентов. Такой информационный клиринговый центр является составной частью внедряемого ныне в Латвии и Швеции второго компонента пенсионной системы. Чтобы успешно внедрить в какой-либо стране новый второй компонент, необходимо включить такой информационный клиринговый центр в его структуру. Как только профессия комиссионеров разовьется, они станут мощной группой влияния, противодействующей своей ликвидации.

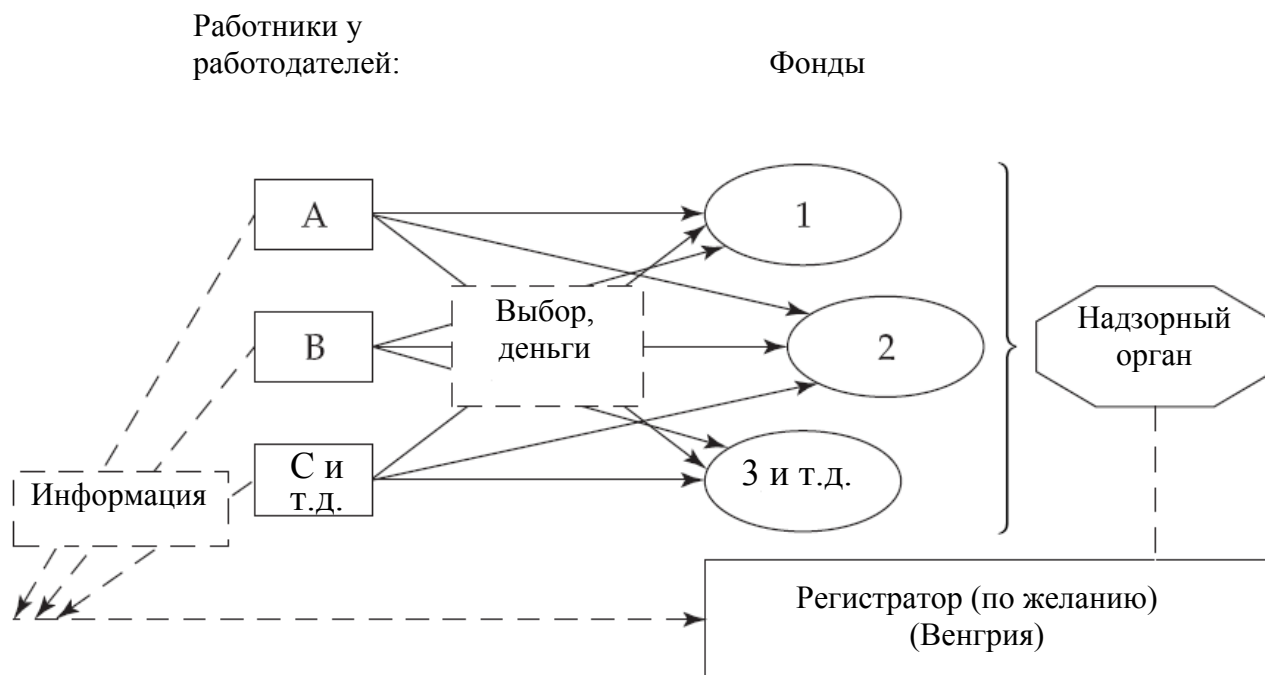
На рисунке 6.3 показана единая система сбора взносов и данных с включенным в нее в рамках второго компонента клиринговым центром. Широко обсуждавшаяся проблема информационного барьера между фондами и клиентами считается открытым вопросом, что показано в виде двух пунктирных линий, идущих к ячейке "работники" и от нее и вопросительного знака между ними. В странах, где второго компонента нет, комбинированную систему сбора можно создавать и без клирингового центра в рамках второго компонента (левая часть диаграммы). Кроме того, функция сбора взносов на социальное страхование может и *не* возлагаться на национальное налоговое ведомство; вместо этого осуществляющий ее орган может полностью или частично взять на себя функцию клирингового центра для фондов второго компонента. В принципе, возможно, чтобы клиринговый центр в рамках второго компонента действовал независимо от в остальных аспектах унифицированной системы сбора или даже в качестве третьего независимого сборщика, однако подобные институциональные механизмы потребуют гораздо больших средств, что увеличит нагрузку на работодателей и потребует большего количества государственных средств.

Рисунок 6.3. Объединенная система сбора взносов и клирингового центра



Некоторые страны будут развивать децентрализованную модель с прямым обменом информацией между участниками и фондами (см. рисунок 6.4). Подобная модель (Венгрия, Чили) внедряется быстрее, но при этом работодатели несут более высокие транзакционные издержки. Вместо того, чтобы иметь дело с одним или двумя потенциальными сборщиками (налоговые органы и органы социального страхования), каждый работодатель вынужден распределять взносы по второму компоненту между большим количеством компаний, работающих в рамках второго компонента. Соответственно, следствием более высоких транзакционных издержек для работодателей может стать более высокий уровень неисполнения, что в первую очередь касается соблюдения сроков перевода взносов и подачи данных в течение одного года. Наряду с этой дополнительной нагрузкой у работодателей появляется и возможность повлиять на выбор фондов работниками.

Рисунок 6.4. Децентрализованный накопительный компонент пенсионной системы в Венгрии и Чили



Сосуществование налоговых органов и органов по сбору взносов на социальное страхование является связанным с этим, но тем не менее самостоятельным вопросом. Не смотря на то что имеется много веских доводов в пользу создания в долгосрочной перспективе только одного органа по сбору взносов (в качестве которого предлагается национальное налоговое ведомство), опыт некоторых регионов (в частности, стран с переходной экономикой) свидетельствует о необходимости учитывать темпы и готовность к проведению подобного слияния. Например, поскольку взносы в систему социального страхования являются, в отличие от общего налога, целевыми поступлениями, необходимо принимать во внимание взаимосвязь между поступлениями и расходами и стимулами для подобных органов. Между тем, у существующих налоговых органов может и не быть достаточно полной информации о предприятиях или достаточных технических возможностей для того, чтобы собирать взносы на постоянной основе. Банк совместно с Управлением МВФ по бюджетным вопросам ведет работу по определению условий, при которых сбор взносов может быть совмещен со сбором налогов.

Налогообложение пенсий

Налоговый режим пенсионных программ порождает множество вопросов (Dilnot and Johnson 1993; Whitehouse 1999), но особое значение имеют три из них: 1) Какой принцип налогообложения следует применять: налог на совокупный доход или налогообложение потребления? 2) Если применяется второй принцип, то следует ли взимать налог "авансом" или "по итогам"? 3) Какова роль льготного налогового режима добровольных пенсионных накоплений?

В большинстве стран подоходный налог взимается с совокупного дохода. В соответствии с таким подходом налогом облагаются доходы независимо от их источника. Соответственно, сбережения формируются из доходов после уплаты с них налога, а с процентного дохода, полученного по этим сбережениям, вновь взимаются налоги. Однако для доходов, получаемых в рамках обязательного пенсионного обеспечения, в большинстве стран делается исключение. При ненакопительной системе взносы обычно освобождаются от налогообложения, тогда как с пенсионных выплат налоги взимаются в полном объеме. Тот

же подход применяется и при накопительной системе, когда накопленные проценты обычно не облагаются налогом. В отношении пенсионного дохода применяется налог на потребление, что предотвращает диспропорции в отношении отстоящих друг от друга по времени решений о сбережениях и потреблении. По нашему мнению, такой подход к налогообложению пенсионного дохода является правильным. Однако следует избегать двойного налогообложения сбережений, равно как и полного освобождения от налогов. В некоторых странах пенсионные сбережения вообще не облагаются налогами, что ведет к диспропорциям в других сферах и к спорным результатам с точки зрения распределения, потому что непропорционально большие выгоды от такого подхода получают группы с более высоким уровнем доходов.

При режиме налогообложения расходов поддерживается налоговый нейтралитет в отношении потребления, которое произойдет через какое-то время, а сбережения считаются отложенным потреблением и поэтому освобождаются от налогов. Подобный режим можно, в принципе, обеспечить за счет либо авансового, либо итогового налогообложения, при условии, что государство не будет взимать налогов в промежуточный период, когда оно будет испытывать нехватку бюджетных средств. При итоговом налогообложении со взносов и начисленных на них процентов налоги не взимаются, тогда как пенсионные выплаты подлежат налогообложению (соответственно, этот режим можно представить как "не облагается – не облагается – облагается" – [ННО]). В первом случае налог со взносов взимается, а с накопленных процентов и с выплат – нет (то есть это – режим "облагается – не облагается – не облагается" – [ОНН]). При моделировании (включающем постоянную минимальную ставку налогообложения) оба режима равнозначны. В реальности различия все же имеются. По политическим соображениям предпочтение может быть отдано режиму ННО, поскольку режим ОНН не надежен (так как в будущем возможно введение новых налогов). Однако в интересах пополнения бюджета режиму ОНН может быть отдано предпочтение, поскольку финансирование долгосрочного налогового зачета физическим лицам, предусматриваемого режимом ННО, может оказаться невозможным. В рамках системы прогрессивного налогообложения ОНН, по всей вероятности, обеспечит больше доходов от налогообложения, тогда как ННО создаст больше стимулов для участия физических лиц в пенсионной программе. Кроме того, если исходить из положения о том, что государственные инвестиции дают меньший предельный продукт, нежели частные инвестиции, то режим ННО обладает преимуществом, поскольку он раньше высвобождает ресурсы, которые могут быть инвестированы частным сектором, и это дает более благоприятную структуру инвестиций. Поэтому с точки зрения динамики режим ННО может обеспечить, по крайней мере теоретически и при прочих равных условиях, более высокие налоговые поступления, нежели режим ОНН. Мы считаем, что оба режима – и ННО, и ОНН – приемлемы. Тот вариант, который выберет страна, будет определяться ее политикой и перспективами налоговых поступлений в бюджет. Любое различие в экономических последствиях каждого из вариантов будет иметь второстепенное значение.

В то время как по поводу налогового режима программ обязательного пенсионного обеспечения (ненакопительных или накопительных) пенсионное сообщество единодушно, в отношении налогообложения добровольных пенсионных программ – индивидуальных пенсионных счетов или финансируемых работодателями сберегательных схем, таких, как программы типа 401(k) в Соединенных Штатах Америки – такого единства мнений не существует. По мнению некоторых экономистов, работающих как в Банке, так и за его пределами, преференциальный режим налогообложения (то есть налогообложение потребления) следует применять – при определенных ограничениях – и в отношении добровольных пенсионных программ, чтобы стимулировать внедрение таких программ и дать возможность государству играть более активную роль в регулировании и надзоре. По мнению других экономистов, подобное налогообложение мало содействует увеличению общих объемов личных сбережений, а рост масштабов внедрения в значительной мере отражает замещение иных форм сбережений. Хуже того, влияние преференциального режима налогообложения на доходы может даже сократить личные и государственные

сбережения. На основе недавних оценок положения в странах ОЭСР можно сделать вывод, что применение к таким пенсионным программам налоговых льгот может недешево обойтись бюджету, тогда как последствия для сбережений пока не ясны (Antolin, de Serres, and de la Maisonneuve 2004; Yoo and de Serres 2004). Хотя мы не исключаем сокращения объема сбережений, мы считаем полезным предоставление определенных льгот при налогообложении стандартных финансовых продуктов, формирующих пенсионный доход. Хотя, возможно, это и не увеличит сбережения и будет способствовать развитию финансовых рынков, они изменят структуру финансового посредничества, в которой предпочтение отдается долгосрочным капиталовложениям. Это, в свою очередь, сокращает риски рефинансирования для государства, банков и предприятий и снижает соотношение между собственными и заемными средствами предприятий, что делает их более устойчивыми перед лицом потрясений.

Структура и размеры комиссионных

Размеры комиссионных или сборов, взимаемых с пенсионных финансовых продуктов, являются предметом широкого обсуждения и исследований. Критики накопительных систем считают эти комиссионные слишком высокими, особенно в сравнении с (лучшими) показателями по ненакопительным и государственным фондам; они сокращают чистую доходность – иногда до неприемлемо низкого уровня – и таким образом сводят на нет потенциальные преимущества по доходности, которые имеет накопительный компонент; структура комиссионных зачастую непрозрачна и неприемлема для бедных, что препятствует расширению охвата групп населения с более низкими доходами. Кроме того, сторонники накопительного компонента (в том числе и Банк) признают необходимость снизить размеры комиссионных и пересмотреть их структуру. Однако они считают, что эту проблему можно разрешить, поскольку размеры комиссионных в странах-клиентах в массе своей соответствуют уровню комиссионных, взимаемых за наиболее популярные финансовые услуги в развитых странах, и снижаются после того, как покрыты первоначальные издержки. Однако многие вопросы по разным странам и регионам требуют более внимательного изучения (к числу первых попыток изучить накопленный опыт относятся следующие работы: James, Smalhout, and Vittas 2001; OECD 2001a; Whitehouse 2000; World Bank 2003a; Yermo 2002). В настоящем разделе речь пойдет о трех вопросах, касающихся измерения размеров комиссионных и методов их сокращения или ограничения.

ИЗМЕРЕНИЕ И СОПОСТАВЛЕНИЕ РАЗМЕРОВ КОМИССИОННЫХ

В разных странах сборы или комиссионные (административные сборы и комиссионные за управление средствами) по таким долгосрочным финансовым продуктам, как пенсии, взимаются разными способами. Иногда это единовременные комиссионные, представляющие собой, как правило, фиксированную сумму, которая выплачивается либо авансом, либо при наступлении срока выплат. Другие являются текущими и могут принимать форму фиксированных комиссионных за определенный период, процентной доли от взносов или премий или процента от активов. Основная трудность для сопоставлений на международном уровне заключается в том, что продукты предоставляют разные услуги, а пенсионные системы имеют разную структуру. Например, некоторые программы гарантируют минимальную прибыль или минимальные пенсии, тогда как другие не предоставляют таких гарантий. Очевидно, что при прочих равных условиях комиссионные по гарантированным продуктам должны быть выше. Кроме того, некоторые программы предоставляют услуги более высокого качества, например более высокую доходность и немедленные выплаты участникам программы, и это может послужить оправданием их более высокой стоимости. Наконец, накопительные компоненты, сбором взносов в которые занимается государство (как, например, в Аргентине), должны нести меньшие административные расходы, чем независимые от государства фонды.

Для проведения сравнений размеров комиссионных на национальном и международном уровне необходим комплексный подход с учетом всего жизненного цикла,

когда учитываются все виды сборов практически за весь период трудовой деятельности и когда, например, на момент выхода на пенсию сопоставляется валовая сумма и чистая накопленная сумма (Whitehouse 2000). Одно лишь сопоставление комиссионных, взимаемых с денежных потоков (взносов) и запасов (активов) в конкретный момент времени, не очень показательно.

ОГРАНИЧЕНИЕ РАЗМЕРА КОМИССИОННЫХ ПОСРЕДСТВОМ РЕГУЛИРОВАНИЯ СТРУКТУРЫ

Страны придерживаются разных подходов к регулированию структуры комиссионных в пенсионных фондах. Например, в Австралии, Гонконге (Китай), Соединенном Королевстве и Соединенных Штатах Америки почти нет прямых ограничений на размер сборов, а вместо этого сборы регулируются на основе более широких стандартов "разумности" и "обоснованности". Частично это объясняется тем, что в Соединенных Штатах сохраняется добровольный принцип, тогда как в других странах оно основано на ранее существовавших добровольных системах. Большинство стран-клиентов Всемирного банка налагают ограничения на структуру сборов, а многие ввели ограничительные режимы, при которых компании могут взимать только два вида сборов (сборы на основе существующих активов и на основе взносов), предельная величина одного из которых (сбора на основе активов) ограничивается, тогда как размеры другого ничем не мотивированы.

Пока не ясно, в какой мере эти ограничения, налагаемые на структуру, позволяют эффективно снижать размеры комиссионных или какие последствия они имеют для более долгосрочной структуры предложения (количество фондов) или структуры спроса (широта охвата). Представляется, что эти ограничения могут играть меньшую роль, нежели другие элементы разработки и реализации второго компонента (первую оценку по четырем странам Европы и Центральной Азии см. в World Bank 2003a). По нашему мнению, простая и прозрачная структура комиссионных с хорошо продуманными предельными ценами представляет собой полезный метод на момент внедрения подобного нового компонента. Однако такие ограничения необходимо регулярно пересматривать и по мере необходимости корректировать с учетом других характеристик компонента; весьма вероятно, что они станут менее жесткими с течением времени, когда люди лучше познакомятся с этой системой.

ОГРАНИЧЕНИЕ РАЗМЕРА КОМИССИОННЫХ ПОСРЕДСТВОМ СОЗДАНИЯ СПЕЦИАЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ ПОСТАВЩИКОВ УСЛУГ

Ряд моделей управления пенсионными фондами направлены на снижение комиссионных за счет снижения издержек. Основная идея состоит в том, что на конкурентных рынках издержки являются основным определяющим фактором комиссионных, и, более того, следует знать реальную цену оказания услуг. Международный опыт свидетельствует о том, что в закрытых фондах (членами которых могут быть только работники определенной компании, отрасли или специальности) комиссионные ниже, нежели в открытых, возможно, потому, что здесь ниже издержки обращения. В некоторых странах (Боливия, Косово и Латвия, но не Швеция) действует централизованная система передачи сторонним организациям управления фондами на конкурсной основе. Эти системы позволили снизить комиссионные, хотя и не ясно, насколько устойчивым является ограничение возможности выбора для работников. В этом плане многообещающим представляется опыт Федеральной программы накопления сбережений в Соединенных Штатах Америки (под действие которой подпадают только сотрудники федеральных государственных учреждений). Отношение валовых расходов к совокупным активам постепенно сокращалось по мере роста активов фонда – в среднем с 0,67 процента активов фонда в 1988 году до 0,07 процента в 1999 году (Hustead and Hustead 2001; James, Smallhout, and Vittas 2001). На данный момент это самый низкий уровень комиссионных по отрасли²². Еще один важный пример снижения комиссионных при предоставлении участникам программы почти неограниченных возможностей выбора дает шведская модель. В большинстве стран Латинской Америки и Восточной Европы используется модель открытых и специализированных фондов при централизованной либо децентрализованной системе

сбора взносов и ведения учета. Эти модели требовали относительно высоких комиссионных за управление средствами, особенно в первые годы своего существования. Хотя эти комиссионные и не выше, а иногда и ниже, чем те, что предусмотрены персональными и акционерными пенсионными программами в Великобритании, по-прежнему имеются возможности снизить их, занявшись проблемой концентрации в отрасли.

Отмена регулирования комиссионных и расширение принципов состязательности (например, предоставление участникам программы возможности выбора) способствуют конкуренции, однако требуют более жестких норм раскрытия информации. Управляющие фондами обязаны предоставлять членам отчеты о состоянии их счетов. Кроме того, по меньшей мере один раз в год они должны доводить до сведения членов основную информацию о компании, управляющей пенсионным фондом (владельцы, управляющие, директора, проверенные финансовые отчеты, в том числе и отчет аудитора), а также информацию о структуре комиссионных и доходности в сравнении со средними показателями по системе и с учетом долгосрочной перспективы. Чем шире выбор и интенсивнее конкуренция, тем больше у управляющих фондами появляется стимулов расходовать деньги на формирование общественного мнения и маркетинг – а расходы на эти цели в конечном счете перекадываются на работающих с клиентами филиалы.

И снова слишком рано пока давать определенные рекомендации, однако полученный к настоящему моменту опыт позволяет говорить о трех перспективных подходах. Во-первых, снижение издержек за счет экономии на административных расходах по сбору взносов, управлению счетами и т. п. (то есть использование принципа клирингового центра). Во-вторых, снижение побудительных мотивов для пенсионных фондов расходовать средства на маркетинг путем введения анонимных счетов или ограничения для физических лиц возможности переходить из фонда в фонд законодательно либо путем введения пени за изъятие средств. И последний (но не менее важный) момент: сокращение комиссионных за управление активами путем ограничения возможности выбора для физических лиц, в том числе и путем использования вариантов пассивных инвестиций, выбора поставщиков финансовых услуг работодателями или проведения конкурсов для ограниченного числа поставщиков услуг.

Способен ли рынок частных аннуитетов оправдать ожидания?

Находящийся в частном управлении накопительный компонент (обязательный или добровольный) предполагает предоставление аннуитетов, которые в момент выхода на пенсию трансформируют накопленную сумму в пожизненный (то есть до момента смерти) рентный доход. В результате возрастает число проблем, оптимальное решение которых не всегда удается найти. Например, какая аннуитизация необходима, в какой форме и в каком возрасте (или в каких возрастах, если участникам плана предоставляется возможность приобретать аннуитеты в течение определенного времени), чтобы улучшить управление рисками? Какие поставщики должны предоставлять те или иные услуги? В какой мере можно и следует применять единую таблицу продолжительности жизни для обоих полов? Какие пруденциальные нормативы и нормы регулирования предпринимательской деятельности следует применять? Какие положения о разделении рисков можно или следует применять в отношениях между поставщиками услуг и получателями аннуитета? Как следует правильно распределять риск будущих изменений в показателях смертности между государственными и частными источниками? Какая роль отводится государству в обеспечении доступности соответствующих финансовых продуктов для проиндексированных задним числом договоров об аннуитете²³? В данном подразделе речь пойдет о пяти проблемах: а) Каким именно поставщикам услуг следует разрешать предлагать аннуитеты? б) Предложение каких именно продуктов следует разрешать? в) Когда должен быть готов рынок частных аннуитетов? г) Следует ли проводить индексацию аннуитетов в зависимости от роста цен? д) Каким образом нам следует решать основные проблемы?

КАКИМ ИМЕННО ПОСТАВЩИКАМ УСЛУГ СЛЕДУЕТ РАЗРЕШАТЬ ПРЕДЛАГАТЬ АННУИТЕТЫ?

Поскольку аннуитетные продукты носят страховой характер, основная масса поставщиков аннуитетов в любой стране, естественно, будут принадлежать именно к страховому сектору. Пенсионные фонды (профессиональные и индивидуальные) также могут предоставлять аннуитеты, особенно если они выплачивают пенсии с установленным размером. Что касается страховых компаний, здесь существует проблема того, следует ли разрешать компаниям по страхованию жизни продавать аннуитеты или этим должны заниматься специализированные компании, прошедшие лицензирование в соответствии с законодательством (как, например, в Мексике). С одной стороны, компании по страхованию жизни могут "хеджировать" риски долголетия и смертности, при продаже аннуитетов и (например) продуктов срочного страхования жизни. С другой стороны, практически во всех странах в страховой отрасли плохо развита практика раскрытия информации. Стандарты отчетности в основном непрозрачны, и с точки зрения защиты потребителей и прозрачности можно привести доводы в пользу специализированных компаний по продаже аннуитетов, особенно в отношении предоставления аннуитетов для схем обязательного пенсионного страхования.

ПРЕДЛОЖЕНИЕ КАКИХ ИМЕННО ПРОДУКТОВ СЛЕДУЕТ РАЗРЕШАТЬ?

Для рынков аннуитетов характерна значительная асимметрия в информированности поставщиков и потребителей. Это приводит к ошибкам в выборе и к тому, что даже на рынках развитых стран между ценой, справедливой с актуарной точки зрения для среднестатистического клиента, и реальной ценой страхования по типовой схеме существует разница примерно в 10-15 процентов. Результатом является также появление сложных продуктов, конкурирующих как по ценам, так и по множеству других показателей. Это ведет и к расхождению в ценах между отсроченными аннуитетами (например, если человек выплачивает страховые взносы периодически на протяжении своей активной жизни) и аннуитетами, приобретаемыми в момент выхода на пенсию. И наконец (что не менее важно), это ведет к разнице в ценах между индивидуальным и групповым страхованием. С точки зрения государственной политики, для решения этой проблемы необходимы: а) комплексное информирование потребителей и защита всех продуктов; б) стандартизированные продукты в качестве ориентиров для потребителей; в) участие работодателей в выборе продуктов, и г) инновационные решения (такие, как продажа с аукциона права предоставлять аннуитеты целой возрастной категории пенсионеров в рамках обязательного компонента пенсионного обеспечения).

КОГДА ДОЛЖЕН БЫТЬ ГОТОВ РЫНОК ЧАСТНЫХ АННУИТЕТОВ?

В начале проведения пенсионной реформы реально работающего сектора страхования жизни в странах-клиентах, как правило, нет, и он не должен существовать. Первоначально эти реформы сосредотачиваются на задаче аккумулирования средств, а стадия выплат начинается примерно через 10 лет или позже. Но можно ли начать реформу, не оглядываясь на страховой сектор? Например, решение физических лиц выбрать второй компонент может зависеть от имеющихся в наличии продуктов и их характеристик (например, индексации и совместных аннуитетов). Мы придерживаемся того мнения, что, если финансовый сектор соответствует минимальным требованиям для того, чтобы начать подобную реформу, страховой сектор можно (и необходимо) создать примерно за пять лет. Его становлению может в значительной мере способствовать принятие современного законодательства, которое создало бы независимо функционирующие органы регулирования и надзора, стимулировало бы подготовку актуариев, способствовало бы созданию возможности перестрахования в солидных перестраховочных компаниях и разрешало бы деятельность известных зарубежных компаний по страхованию жизни из стран, зарекомендовавших себя в этой области, либо в форме совместных предприятий, либо путем приватизации

существующих государственных организаций. Применительно к небольшим странам следует продумать вопрос о консолидации или объединении ряда надзорных ведомств, особенно занимающихся ценными бумагами, страхованием и пенсионным обеспечением (Impavido, Musalem, and Vittas 2002).

СЛЕДУЕТ ЛИ ПРОВОДИТЬ ИНДЕКСАЦИЮ АННУИТЕТОВ В ЗАВИСИМОСТИ ОТ РОСТА ЦЕН?

Для того, чтобы аннуитеты обеспечивали физическим лицам реальное поддержание уровня потребления, их необходимо индексировать в соответствии с ростом цен; в противном случае даже умеренная инфляция в течение длительного периода нахождения на пенсии приведет к серьезному сокращению реальной стоимости аннуитета. Для индексации аннуитетов по разумной цене (если индексация вообще производится) страховым компаниям необходим доступ к индексированным в зависимости от уровня цен активам, желательно в форме государственных облигаций, цена которых периодически индексируется. Ряд стран (Соединенное Королевство, Соединенные Штаты Америки, Чили и Швеция) приступили к распространению таких облигаций, однако они не являются универсальными, а зачастую и недолгосрочны. Даже если имеются индекслируемые государственные облигации, страховые компании, которые предлагают индекслируемые аннуитеты, вынуждены отказываться от более доходных инвестиций и поэтому устанавливают для получателей таких аннуитетов более высокие цены, чем на номинальные аннуитеты. Поэтому индексация требует достижения сложных компромиссов между повышением финансовой безопасности пенсионеров старшего возраста и более низкими дивидендами, которые они будут получать в молодом возрасте. Правительство должно учитывать эти компромиссы при расчете коэффициентов возмещения, которые будут складываться в новой системе (Impavido, Thorburn, and Wadsworth 2004). Более того, если государство захочет обеспечить (или сделать обязательной) доступность индекслируемых в соответствии с ростом цен аннуитетов, ему необходимо будет подготовить соответствующие индекслируемые в зависимости от уровня инфляции или другие специальные инструменты, которые дали бы этому рынку возможность развиваться. Однако это может потребовать серьезных компромиссов в сфере распределения, поскольку практически во всех развивающихся (и во многих развитых) странах получатели индекслируемых аннуитетов входят в группы с высоким уровнем доходов, тогда как расходы по созданию финансовых инструментов, которые позволили бы таким аннуитетам развиваться, ложатся на всех.

КАКИМ ОБРАЗОМ НАМ СЛЕДУЕТ РЕШАТЬ ГЛАВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ?

Из вопроса о том, кто должен принимать на себя риск, вытекают две проблемы. Первая касается *оценки или дифференцированного приема на страхование риска вероятности дожития до определенного возраста* (например, методом генетического тестирования). Одна из слабых сторон объединения рисков состоит в том, что "хорошие клиенты" (в случае аннуитетов это те, кто умирает рано) субсидируют "плохих клиентов", увеличивая страховые взносы для всех. Для некоторых групп пенсионеров – например, пенсионеров, имеющих проблемы со здоровьем или находящихся в худших социально-экономических условиях, – условия, на которых может происходить объединение, означают высокую вероятность субсидирования других участников пула из-за различной ожидаемой продолжительности жизни.

Отсутствие у страховых компаний доступа к подобной информации повышает асимметричность информации, неблагоприятный выбор и опасность кризиса на рынке. Предоставление информации обеим сторонам на рынке ведет к сегментированному объединению рисков и исключению некоторых групп (с высоким коэффициентом дожития), для которых, возможно, придется создавать государственную систему. Введение оценки устранил нестохастический компонент (то есть элементы, которые могут обусловить большие масштабы неблагоприятного выбора) из равновесия объединенных рисков. Иными словами, клиенты, которые систематически оказываются выше среднего уровня (то есть те,

кто умирает раньше), будут более состоятельными, тогда как клиенты, которые систематически оказываются ниже среднего уровня, будут менее состоятельными.

Другая важная проблема состоит в том, кому следует принять на себя риск увеличения продолжительности жизни и неопределенности будущих инвестиционных доходов. Некоторые демографы предсказывают существенное увеличение продолжительности жизни благодаря научному прогрессу. Некоторые экономисты предсказывают продолжительный спад в цене на акции или в процентных ставках по облигациям из-за количественного роста старших возрастных групп населения, представители которых превращают свои ценные бумаги в наличность и используют ее для покупки более надежных облигаций. Данные, полученные из многих стран, свидетельствуют о том, что такие компании теперь выплачивают аннуитентам ставку по государственным облигациям в течение их ожидаемого срока жизни; это означает, что "оправдывающий затраты коэффициент", дисконтированный в соответствии со структурой процентных ставок по государственным облигациям в зависимости от срока их погашения, близок к 100 процентам (см., например, James, Vittas, and Song 2001). Существенное увеличение продолжительности жизни или сокращение дохода по инвестициям может принести этим компаниям убытки, вплоть до возможного банкротства и невыполнения своих обязательств перед аннуитентами.

Каким образом следует работать с такими рисками? Кто лучше всего подготовлен к работе с ними? Здесь уместно говорить, по меньшей мере, о трех подходах. В рамках первого подхода страховые компании по-прежнему принимают на себя риски, но при этом государство осуществляет тщательное регулирование, обеспечивая, чтобы их резервы были достаточны для покрытия в случае внезапных потрясений. Такие резервы и такое регулирование требуют значительных затрат, поэтому можно ожидать, что они будут заложены в предлагаемые аннуитентам цены (или в "оправдывающие затраты коэффициенты").

Второй подход предусматривает разделение этих рисков аннуитентами: последние получают возможность, а возможно, и поощряются приобретать "плавающий" аннуитет, сумма которого изменяется ежегодно в зависимости от средней продолжительности жизни на данный момент и доходов от инвестирования. Аннуитенты получают более высокий ожидаемый доход, чем при аннуитетах с фиксированными ставками, но при этом они и принимают на себя некоторые риски, которые могут оказаться чрезмерными для пенсионеров с низкими доходами. Кроме того, они могут и не разобраться в сложных условиях "плавающего" аннуитета, и компании могут воспользоваться их неинформированностью. Очевидно, что если принимается подобный подход, то государство должно нести серьезную ответственность за обеспечение потребителей информацией и за стандартизацию условий вариативности выплат, чтобы обеспечить понимание и сопоставимость.

В соответствии с третьим методом распределения рисков более серьезные обязательства несет государство, которое может предложить минимальные гарантии по пенсиям, продавать облигации, индексируемые в зависимости от продолжительности жизни, или напрямую предоставлять аннуитеты. Это позволяет в максимальной степени распределить риск между поколениями, но это также создает опасность того, что государство на протяжении многих лет в будущем вынуждено будет нести большие условные обязательства. "Наилучшее" решение проблемы аннуитета по-прежнему остается неясным и противоречивым.

Готовность финансовых рынков, вопросы их регулирования и надзора за ними

Введение накопительного компонента обязательного пенсионного обеспечения вызвало серьезные дебаты как внутри Банка, так и за его пределами, и пройдет еще немало

лет, прежде чем будет достигнут очевидный консенсус. В настоящем разделе рассмотрены четыре проблемы, вокруг которых идут споры: а) Можно ли ввести накопительные пенсии в условиях неразвитых финансовых рынков, и если да, то на каких минимальных условиях? б) В чем состоит надлежащая и оптимальная практика государственного регулирования, которой должны следовать типичные страны-клиенты? с) Какую надлежащую или оптимальную практику надзора следует применять? d) Каковы варианты для стран с небольшими открытыми системами?

Готовность, минимальные условия и синергия

Сотрудники Банка придерживаются той точки зрения, что не все страны готовы к введению накопительного компонента и не обязаны этого делать. Однако введение накопительного компонента не требует идеальных условий и наличия с самого начала всех финансовых продуктов, поскольку компонент внедряется постепенно и создает синергический эффект для продвижения по пути совершенствования финансовых рынков. Тем не менее, минимальные условия должны быть обеспечены, и об этом можно говорить в ходе обсуждения трех типов стран и готовности их финансовых рынков (Impavido, Musalem, and Vittas 2002).

Существует три основных типа финансовых рынков: а) неполные, но их действующие сегменты хорошо развиты, обеспечивают высокий доход на душу населения, опираются на устойчивую макроэкономическую политику и имеют открытые счета движения капиталов (однако внутренние и международные финансовые инструменты не являются оптимальной заменой); б) неполные, и их действующие сегменты в основном являются слабыми, обеспечивают низкий доход на душу населения, имеют длительную историю дисбалансов в макроэкономической политике и закрытые счета движения капиталов; а также с) занимающие промежуточное положение между первыми двумя.

Страны с неполными, но здоровыми финансовыми системами, в которых относительно высок доход на душу населения, проводится надежная макроэкономическая политика и обеспечено свободное движение капитала, представляют собой оптимальный вариант для внедрения системы накопительных пенсий и аннуитетов. Для этого есть несколько причин. Во-первых, (добровольные) накопительные пенсии и аннуитеты представляют собой финансовые услуги класса "люкс". Спрос на них появляется скорее при высоком, нежели при низком доходе на душу населения (то есть при высоком душевом доходе временное предпочтение или процентная ставка ниже, что повышает стоимость приобретения покрытия на случай непредвиденных обстоятельств в будущем, а семейные узы более слабые, и это снижает масштабы самострахования в рамках семьи). Во-вторых, надежная макроэкономическая политика обеспечивает благоприятные условия для становления долгосрочных финансовых инструментов (например, пенсионных сбережений и аннуитетов). В-третьих, даже если для финансовых рынков характерна неполнота (например, рынки капитала находятся в зачаточном состоянии), но налицо здоровые банки, это создает механизм превращения долгосрочных накоплений в долгосрочные займы ссудополучателям (предоставляемые государству, предприятиям и частным лицам). Наконец, открытые счета движения капитала не препятствуют пенсионным фондам осуществлять инвестиции на местном рынке.

Страны второго типа – с хроническими макроэкономическими диспропорциями и другими ограничениями – предоставляют мало возможностей для развития накопительных пенсионных систем и аннуитетов. Долгосрочные сберегательные инструменты не могут стабильно развиваться в макроэкономической ситуации, для которой характерен высокий и изменчивый уровень инфляции, а пенсии и аннуитеты недоступны при низком доходе на душу населения. Кроме того, финансовая система в таких странах, по существу, ограничивается банковским сектором, обычно слабым. Хотя имеется возможность осуществлять инвестиции за границей, эти страны из-за слабости внутренних финансовых учреждений вынуждены иметь закрытые счета движения капитала. В связи с этим, прежде

чем пытаться развивать эти инструменты, власти должны сосредоточить усилия на создании прочной и долговременной макроэкономической структуры и усилении пруденциального регулирования и надзора над банками. Выполнение этих двух условий необходимо для успешного становления накопительных пенсионных систем и аннуитетов.

В третьей – промежуточной – категории финансовых систем имеется ряд вариантов. Существуют страны с надежной макроэкономической политикой, с достаточно здоровой банковской системой и открытыми счетами движения капиталов. Однако их финансовые рынки являются неполными (недостаточно развиты рынки ценных бумаг, страхование, пенсионные системы и ипотека), а доход на душу населения относительно низок. В этих странах имеются предварительные условия для становления накопительных пенсионных систем и аннуитетов, однако их относительно невысокий доход на душу населения налагает ограничения на масштабы рынка. На первых порах портфели этих фондов будут складываться в основном из государственных облигаций и банковских долгосрочных депозитных сертификатов. Кроме того, они могут располагать небольшими пакетами акций, иностранных ценных бумаг и, возможно, владеть лизинговыми компаниями. По мере развития финансовых рынков регулирование инвестиций позволит иметь более диверсифицированные портфели за счет более крупных капиталовложений в акции, иностранные ценные бумаги, корпоративные облигации и ценные бумаги, обеспеченные активами, а также небольших инвестиций в компании венчурного капитала.

Эти страны извлекут пользу из развития накопительных пенсионных систем и аннуитетов. Первоначально положительный эффект от развития финансового сектора будет ощущаться в сфере развития рынка государственных облигаций и долгосрочного банковского кредитования. На втором этапе выгоду принесет развитие рынка корпоративных облигаций, ценных бумаг, обеспеченных активами, и, позднее, рынка ценных бумаг. Развитие накопительных пенсионных систем и аннуитетов будет содействовать внедрению новых инструментов на финансовом рынке за счет развития деятельности, связанной с управлением фондами, и совершенствования нормативно-правового регулирования финансового сектора, связанного с защитой прав миноритарных акционеров, усилением прозрачности и укреплением корпоративного управления. Это будет содействовать также развитию конкуренции в банковской системе и повышению эффективности, а также появлению новых финансовых инструментов и услуг.

В итоге, для успешного внедрения накопительного компонента необязательно наличие хорошо развитой финансовой системы с полным набором эффективных институтов и финансовых инструментов, а достаточно следующих минимальных условий (Vittas 2000): а) наличие ядра здоровых банков и страховых компаний; б) долгосрочная приверженность государства по проведению здоровой макроэкономической политики; а также с) долгосрочная устойчивая приверженность реформированию финансового сектора посредством создания здоровой системы государственного регулирования и надзора над пенсионными и страховыми продуктами и поставщиками соответствующих услуг.

Какой практики в области государственного регулирования надо придерживаться?

Практические работники, имеющие солидный опыт в области развития, задают следующий вопрос: в связи с призывом к применению в развивающихся странах наилучшей практики, если страны в состоянии применять такую практику, останутся ли они по-прежнему клиентами Банка? Этот вопрос в применении к сбережениям договорного характера подразумевает, что мировой опыт стран ОЭСР может в течение какого-то времени быть недоступным для стран с низким и средним уровнем доходов (OECD 2004b). Тем не менее, многие реформаторы пенсионных систем в странах со средним уровнем доходов в Латинской Америке и Центральной и Восточной Европе наработали богатый опыт. В данном подразделе представлены основные выводы на основе этого опыта (Carmichael and Pomerleano 2002; Hinz and Rao 2003; Rocha, Hinz, and Gutiérrez 2001; Vittas 1998a, 1998b).

В отношении стран, следующих концепции инвестиционного фонда открытого типа (например, Чили), Банк настойчиво рекомендует первоначально применять жесткое регулирование и затем постепенно, по мере развития устойчивых финансовых рынков, ослаблять его. К числу жестких первоначальных норм относятся ограничение выбора для участников, лицензирование специализированных поставщиков услуг по формуле "один фонд – один счет", единообразии ценообразования и ограничения на виды комиссионных, четкие ограничения в отношении инвестиций, широкое раскрытие информации, правила минимальной доходности и государственные гарантии, а также активный надзор. Существует две основных причины для введения подобных "драконовских правил". С одной стороны, новая система обязательного пенсионного обеспечения внедряется при слабом рынке капиталов, отсутствии прочных традиций и недостаточной осведомленности в этой области. С другой стороны, жесткое регулирование обеспечивает гарантии, контролирует моральный риск, помогает преодолевать сопротивление по отношению к введению накопительной системы и в большей степени способно предотвратить неудачи на начальном этапе. Крайне важно смягчать правила по мере развития рынка и укрепления системы.

Менее спорные нормы регулирования следует применять в отношении накопительной схемы обязательного пенсионного страхования с самого начала ее внедрения. К числу этих норм относятся: а) надлежащее лицензирование и введение нормативов в отношении капитала поставщиков услуг; б) полное разделение активов, спонсоров, управляющей фирмы и банка и использование услуг независимых управляющих банков; в) диверсификация активов и введение правил управления активами (квалификационные требования в отношении внутренних или внешних управляющих и их лицензирование); г) правила оценки активов (переоценка на основе их рыночных цен) и расчеты доходности (паевой инвестиционный фонд вместо модели сберегательных счетов); д) периодические актуарные проверки и финансовые аудиты; е) прозрачность и раскрытие информации; и г) эффективный надзор и соответствующее применение санкций.

К числу *более противоречивых норм регулирования*, в отношении которых остается определенная неясность по вопросу о том, стоит ли их применять и когда, относятся а) ограничение структуры рынка и выбора (следует ли допускать на рынок только специализированные институты и продукты, и есть ли компромисс между выбором и затратами?); б) правила финансирования, инвестирования и мобильности; в) правовые ограничения на инвестиции в противовес принципу осмотрительности (можно ли применять последний в условиях менее развитого рынка?); г) ограничения на размер комиссионных и возможность перехода в другой фонд; а также е) нормы рентабельности и гарантии.

Какую практику надзора следует применять?

Кроме того, многие нормы не носят противоречивого характера, и их следует применять уже с ранней стадии. Относительно некоторых других полной ясности пока нет, и пока нет твердого мнения о том, какие из них более эффективны и при каких условиях.

К числу *менее противоречивых норм* и задач надзорного органа относятся: а) потребность в политически независимых, инициативных, высокооплачиваемых и квалифицированных сотрудниках; б) рассмотрение заявок на получение лицензии; в) проведение независимого наблюдения и инспекций на местах; г) разработка и принятие нормативной базы; д) последовательное и своевременное применение санкций с целью исправить положение и создать надежный механизм противодействия злоупотреблениям; е) публикация отчетов и статистических данных; и г) сотрудничество с другими регулирующими органами.

К числу *более противоречивых норм* и вопросов надзора относятся: а) создание целевого или специального надзорного ведомства; б) организация эффективного сотрудничества с другими органами регулирования и надзора, которые работают с многочисленными институтами, предлагающими продукты, формирующие пенсионный

доход; с) наилучший способ гарантировать независимость контролирующего органа в неустойчивой политической обстановке; и d) контроль за надзорным органом и его подотчетность.

Зачастую принципиальное решение в отношении надзора над накопительными пенсионными фондами состоит в том, создавать ли для них независимые надзорные органы (как в Чили и в большинстве стран Латинской Америки) или объединить эти функции с контролем над аналогичными финансовыми учреждениями, такими как банки и страховые компании (так дела обстоят, в частности, в Австралии, Венгрии и Соединенном Королевстве). Обе модели показали свою эффективность в решении задачи обеспечения объективного и надежного надзора, поэтому на этот организационный вопрос нет однозначного ответа. Выбор соответствующего метода определяется, по всей вероятности, структурой системы и эффективностью существующих органов надзора. Пенсионные фонды, которые действуют как специализированные и совершенно самостоятельные финансовые институты, могут эффективно контролироваться независимыми ведомствами, тогда как контроль над фондами, действующими под эгидой существующих финансовых институтов, будет более действенным со стороны организации с комплексными полномочиями. Форма организации вторична по сравнению с ее независимостью, наличием необходимых ресурсов, профессиональной подготовкой персонала и четкостью поставленных задач. Главным очевидным мотивом для создания интегрированного надзорного органа должна стать необходимость организовать согласованный надзор за аналогичными финансовыми институтами, и эту задачу эффективнее может решить единое ведомство. Основным контраргумент здесь заключается в том, что интегрированный надзорный орган со слабой структурой управления столкнется с конфликтом интересов в процессе надзора за деятельностью находящихся в сфере его ведения институтов, которые конкурируют между собой или играют различные роли в пенсионной системе (например, управляющие активами, банки и страховые компании), или же его возможности по защите системы будут ослаблены столкновением соперничающих между собой приоритетов.

Варианты для стран с небольшими финансовыми системами

Ряд небольших стран с открытым характером экономики, например страны Центральной Америки и Центральной Европы, Маврикий и Сенегал, приступают к пенсионной реформе, которая предусматривает в том числе и развитие накопительного компонента. Проведение подобной реформы в условиях ограниченного финансового сектора создает как возможности, так и проблемы. К числу проблем относятся: ресурсоемкий процесс разработки нормативно-правовой базы для данной конкретной страны и наращивание надзорного потенциала; по всей вероятности, небольшое количество пенсионных фондов вследствие небольших размеров страны и наличия существенного эффекта масштаба, а также ограниченность спектра финансовых инструментов, с помощью которых можно диверсифицировать инвестиционные портфели. Эти проблемы поднимают ряд вопросов. Вырастет ли благосостояние этих стран, если они будут развивать свои пенсионные фонды в региональном масштабе? Если региональный вариант невозможен, как можно сдерживать рост расходов? В какой мере следует проводить международную диверсификацию и как решать проблему обменных курсов?

Существует много убедительных доводов в пользу развития финансовых систем, в том числе и институтов, обеспечивающих накопительную пенсию в региональном масштабе. Исследования, проведенные Банком, показали, что страны с небольшими финансовыми системами, как правило, имеют узкие и менее устойчивые финансовые рынки, являются более бедными, имеют меньшую численность населения и более открыты (Glaessner and Valdés-Prieto 1998; Impavido, Musalem, and Vittas 2002). При оказании финансовых услуг небольшие страны не могут в полной мере воспользоваться преимуществами эффекта масштаба и диверсификации. Меньшая численность населения ограничивает масштабы и качество имеющегося человеческого капитала. Нехватка средств сдерживает масштабы развития финансовой инфраструктуры, такой как платежные системы, организованный

рынок, надзор и регулирование. Фиксированные затраты на создание подобных базовых систем могут быть попросту слишком высокими для небольших или более бедных стран. Вследствие этого небольшие финансовые рынки являются, как правило, "неглубокими", неполными, плохо регулируемые, неликвидными, для них характерно отсутствие конкуренции и концентрация в сфере услуг, неэффективность и более высокие транзакционные издержки. Небольшие страны являются также менее устойчивыми. Фактически медиана стандартного отклонения частного потребления, соотношение импортных и экспортных цен, инфляция, рост ВВП и соотношения между движением капитала и ВВП у них в 1,5–4 раза выше, чем в больших странах (Bossone, Honohan, and Long 2001).

Несмотря на эти потенциальные выгоды, до сих пор страны-клиенты и другие страны не уделяли большого внимания совместному изучению возможного достижения эффекта масштаба и использованию пенсионной реформы в регионах для развития более интегрированных финансовых рынков. К числу регионов, которые могли бы участвовать в подобной совместной работе в интересах развития, относятся Карибский бассейн, Центральная и Восточная Европа, Центральная и Южная Америка и Центральная и Западная Африка (в последних двух регионах действует общая валюта и общая нормативная база). Низкий уровень интеграции удивляет, и необходимо провести исследования для выявления скрытых причин технического или политико-экономического характера. Если это так, то необходимо искать другие подходы и изучать существующую практику.

Разные страны опробовали разные институциональные структуры, и международный опыт может послужить в качестве критерия для оценки всех "за" и "против" конкретных решений. Как уже говорилось, *концепция единого фонда*, находящегося в государственном управлении, оказалась малоэффективной в большинстве стран, и пока еще рано подводить итоги последним инициативам по созданию централизованных фондов в пяти странах ОЭСР, причем этот опыт, возможно, будет трудно перенести в условия развивающихся стран (Palacios 2002). Одна страна (Боливия) сделала выбор в пользу *двух фондов* по итогам международного тендера с гарантиями на ограниченное количество лет (von Gersdorff 1997). Эти два фонда, успешно заимствуя знания и навыки и сохраняя расходы и комиссионные на низком уровне, слились на уровне материнской компании и, заняв подобную сильную позицию, располагают, судя по имеющимся данным, возможностью противостоять нажиму со стороны регулирующих органов, имеющему целью развитие конкуренции. *Метод Котликоффа*, предусматривающий полную международную диверсификацию в рамках фонда мирового индекса (который пользуется услугами международного управляющего активами вместо того, чтобы развивать местный финансовый рынок), пока еще не был реализован ни в одной стране, поскольку они вынуждены иметь дело с предубеждениями стран, неполными рынками, боязнью возникновения проблем с иностранной валютой и отсутствием достоверного мирового индекса (Kotlikoff 1999). В ходе проводимого ныне в Косове эксперимента планируется использовать один из вариантов этого подхода, и, следовательно, через пять лет мы сможем сообщить, насколько он эффективен. Однако большинство стран сделали свой выбор в пользу среднего пути, избегая этих двух крайностей.

В странах, выбравших концепцию *открытых фондов без участия работодателей*, наблюдается консолидация и концентрация (Чили столкнулась с сокращением числа пенсионных фондов – с более чем 20 примерно 10 лет назад до 6–7 в 2004 году). Концентрация, вероятно, способствовала эффекту масштаба и сократила издержки обращения, но поставила стратегическую проблему: каким образом обеспечить предоставление конкурентоспособных и эффективных услуг на постоянной основе? Одним из решений может быть предоставление работодателям возможности выйти из открытых систем, разрешив создание пенсионных программ, финансируемых работодателями. Страны, выбравшие вариант *закрытых, ориентированных на работодателей фондов*, располагают гораздо большим количеством фондов; однако эти фонды не конкурируют между собой,

поскольку каждый из них привязан к конкретному работодателю. В связи с тем что несколько работодателей могут прибегать к услугам одного и того же управляющего активами, количество конкурирующих между собой управляющих может быть гораздо меньшим, нежели количество фондов. Закрытые фонды уменьшают издержки обращения и обеспечивают определенную экономию на диверсификации (а для крупных работодателей – и за счет масштаба), однако их функционирование зависит от платежеспособности и добросовестности работодателей как спонсоров пенсионных программ. Результаты по пенсионным фондам, созданным крупными работодателями, представляются позитивными, но по программам, созданным небольшими компаниями, они скорее неоднозначные.

Наконец, недавно сформулированный *шведский подход* представляет собой яркий пример стратегии клиринговых центров, в которой централизованное государственное ведомство выполняет функции сбора взносов, ведения личных счетов, контроля за комиссионными и выплаты пособий в сочетании с децентрализованным частным управлением активами. У работников есть право направлять свои средства в несколько сот уполномоченных паевых инвестиционных фондов, большинство из которых возникли до того, как была введена новая пенсионная система. Эта система очень сложна и требует наличия эффективно работающего центрального административного органа с жестким и эффективным регулированием и надзором за участвующими ПИФаами. Это весьма перспективное новое направление для передовых стран с хорошо развитыми финансовыми рынками, и оно ведет по пути регулируемого, имеющего ограничения выбора.

Международный опыт дает основание говорить о том, что нет простого решения проблемы значительного эффекта масштаба или что выход в том, чтобы просто открыть двери для международного финансового рынка. Возможно, странам не удастся обойтись без каких бы то ни было затрат на внутреннее институциональное строительство, зато удастся извлечь пользу из зарубежного опыта, но делать это необходимо в обстановке прозрачности.

Страны с небольшими финансовыми системами и ограниченными ресурсами могут, вероятно, снизить невосполнимые издержки в связи с оказанием пенсионных услуг (от сбора взносов до управления активами), привлекая инвестиции первоклассных иностранных компаний, которые, в идеале, работали бы в рамках совместных предприятий с местными фирмами. Путем привлечения солидных зарубежных компаний проводящие реформу страны могут также сократить издержки на надзор, организация которого, независимо от расходов, требует времени. В результате принимающая страна должна будет пройти через переходный период, в течение которого создается эффективная система регулирования и контроля, тогда как страна регистрации материнской компании обеспечивает эффективный надзор (Impravidio, Musalem, and Vittas 2002).

В странах с небольшими финансовыми системами ограниченные масштабы институциональных связей, относительная скудость человеческого капитала, более высокая концентрация богатства и относительно менее независимый чиновничий аппарат открывают путь к концентрации функций и вмешательству третьих сторон, повышают вероятность слабого управления. В связи с этим следует уделять больше внимания обязанностям государства по созданию нормативно-правовой среды, способной обеспечить сохранение активов пенсионных фондов. Это означает, что следует избегать прямого государственного контроля за управлением активами и прямых инвестиций в определенные отрасли, жилищное строительство и проблемные банки, а пенсионным фондам должна быть предоставлена определенная свобода осуществления инвестиций за рубежом.

И, наконец, не менее важную роль для пенсионных фондов и экономики в целом играют иностранные инвестиции и преимущества диверсификации портфелей. Хотя эти преимущества представляются неоспоримыми, мировой опыт позволяет с уверенностью говорить о том, что к числу необходимых условий открытости счетов движения капиталов относится в достаточной степени развитый внутренний финансовый рынок; в ином случае страна будет, по всей вероятности, страдать от неустойчивости потоков капитала и

серьезных колебаний процентной ставки (Karacadag, Sundararajan, and Elliot 2003; Prasad and others 2003). Дополнительную проблему для пенсионных фондов создает обменный курс в небольших странах, потому что здесь не существует долгосрочных инструментов хеджирования. Если, согласно эмпирическим правилам, доля иностранных инвестиций пенсионных фондов должна быть примерно равна расчетному объему рыночных товаров, потребляемых пенсионерами, какова должна быть оптимальная стратегия для небольшой страны, например, Маврикия, который оплачивает импорт в долларах, а выручку от экспорта получает в евро? Возможной альтернативой полной открытости счетов движения капиталов является использование пенсионными фондами обмена активами. Хотя этот вопрос и обсуждался в течение некоторого времени в Банке и за его пределами и первые рекомендации были изложены на бумаге (Bodie and Merton, 2001; Vittas 2003), этот рынок пока не развит и может оказаться слишком узким.

Таким образом, в небольших странах проведение пенсионных реформ, ориентированных на накопительную систему, порождает особые проблемы. Хотя потребность в ресурсах может быть высокой, ее можно снизить, если сотрудничать с соседями и международными фирмами, стремясь избежать невосполнимых издержек или снизить их. Тем не менее, развитие финансовых рынков и, в том числе регулирования, дает другие преимущества, поскольку развитие внутреннего финансового рынка невозможно импортировать, а такое развитие – непереносимое условие открытости счетов движения капиталов и размещения рисков по всему миру.

Политико-экономические аспекты и организация пенсионных реформ

Для того чтобы пенсионная реформа была успешной и устойчивой, необходимо глубокое понимание ее политико-экономических аспектов и организации. При том, что ведущая парадигма так и не была определена, удалось добиться продвижения вперед в некоторых, хотя и не во всех, сферах (Holzmann, Orenstein, and Rutkowski 2003)²⁴. В настоящем разделе особое внимание обращено на полезную концепцию, взятую из работы Оренштайна (Orenstein 2000) и скорректированную с учетом опыта стран, на предлагаемый перечень контрольных вопросов, увязанный с концепцией и основанный на опыте недавних реформ, а также на взаимосвязь между типом пенсионной системы и ее способностью оградить себя от политических рисков в будущем.

Предлагаемая концепция

Оренштайн (Orenstein 2000) выделяет три основные фазы пенсионной реформы: формирование ориентации на реформу, объединение сил и проведение реформы в жизнь. Хотя эти фазы могут различаться по протяженности в зависимости от условий каждой отдельной страны, между ними есть и нечто общее.

Фаза *формирования ориентации на реформу* обычно является самой продолжительной из трех. На этой стадии желательно подключить к обсуждению как можно больше участников, даже если это не позволит достичь консенсуса. Важно также выявить и довести до сведения общественности и основных участников выработки политики соответствующий опыт других стран, проводивших успешные пенсионные реформы. К числу таких основных участников выработки политики относятся парламентарии, профсоюзы и национальные средства массовой информации. Не следует ограничивать продолжительность и тематику дискуссий ради достижения быстрого, но искусственного согласия. Здесь верно как раз обратное: именно открытые расхождения во мнениях на этом этапе дадут сторонам возможность прийти к согласию на последующих этапах.

Фаза *объединения сил* начинается, когда правительство принимает решение выступить с концепцией реформы. Решающим для перехода от фазы формирования ориентации на реформу к фазе объединения сил и ее успешного завершения является выдвижение лидера, который убежден в необходимости реформы и связывает с ней свою политическую судьбу.

На стадии объединения сил правительство может допускать внесение поправок в концепцию реформы, но не обязано соглашаться на масштабные изменения. Ключевое значение имеет качество концепции: она должна основываться на самых совершенных знаниях и учитывать опыт других стран. В концепции должны быть указаны четкие долговременные перспективы, в том числе анализ чувствительности, и приведены ссылки на опросы общественного мнения и позицию целевых групп, чтобы показать, что концепция отвечает на обоснованные претензии населения к существующей системе.

Для презентации концепции необходимо уделять особое внимание изложению основных идей. Пенсионную реформу можно рассматривать как столкновение поколений, в котором те, кто потенциально может проиграть, – нынешние пенсионеры и люди, близкие к выходу на пенсию, – зачастую пытаются блокировать реформы, тогда как те, кто может оказаться в выигрыше, – молодые работники – не проявляют активности в обсуждении либо вследствие недалновидности, либо из-за отсутствия интереса и понимания. Вот почему на этой стадии важно сформулировать основные положения, обращенные к молодежи. Обычно для этого применяется следующая стратегия:

- Подчеркивать, что новая система увеличивает чистую дисконтированную стоимость будущих выплат почти до уровня нынешних взносов;
- Убеждать молодых работников, что государство будет выполнять в будущем свои обязательства;
- Привлекать молодых работников к обсуждению вопросов пенсионной реформы, переводя это обсуждение непосредственно на уровень дискуссии между поколениями;
- Привлекать организованных работников, пенсионеров, представителей финансового сектора и другие стороны, заинтересованные в результатах реформы, поскольку, чем более организованными будут участники, тем более вероятно, что они смогут учесть макроэкономические выгоды, которые принесет реформа.

Следующая стадия распространения положений концепции представляет собой непростую задачу. Опыт реформаторов показывает, что существенные плоды приносит ряд направлений работы. К ним относится использование услуг профессиональных компаний по связям с общественностью, сосредоточение внимания на основных участниках, формирование группы журналистов, понимающих процесс реформ и приветствующих их цели, а также работа с донорскими агентствами и другими международными организациями в целях углубления технического развития и анализа.

На основе концепции должны быть разработаны законодательные предложения, а в конечном счете – проект закона, имеющий целью инициировать законотворческий процесс. К этому моменту следует всесторонне подготовить пакет реформ и сопутствующие материалы по их обоснованию и распространению. Оптимальное управление и последовательность законодательного процесса в значительной мере зависят от условий и особенностей процесса законотворчества в конкретной стране, и существенное воздействие на них оказывают политические соображения. Например, в Чили все законодательные решения по реформе были приняты одновременно. В Польше же сначала в законодательном порядке были приняты второй и третий компоненты пакета, а к введению первого компонента приступили через год.

С принятием законов начинается самая важная фаза: *проведение реформы в жизнь*. Почти неизбежно оказывается, что возможности административных органов по поддержке новой системы меньше, чем ожидалось. В Мексике реализацию реформы пришлось отложить на год – до тех пор, пока новые институты, необходимые для ее проведения в жизнь (надзорное ведомство "Консар" (Conсар) и организация по обработке информации о

перечислении средств на личные счета "Просесар" (Procesar)), не окрепли настолько, чтобы быть в состоянии выполнять свои функции. В Польше новая система действовала со сбоями, поскольку система социального страхования была не в состоянии точно и вовремя перечислять взносы пенсионным фондам. На стадии проведения реформы в жизнь важно поддерживать четкие контакты с населением, чтобы изъятия в ходе реализации не смешивались с недостатками самой реформы.

Главное, что рекомендуют сотрудники Банка странам-клиентам, было сформулировано на основе анализа несовпадения стадий политической и административной готовности: принимать решение о реформировании нужно тогда, когда появляется политическая возможность, а уровень поддержки реформ относительно высок, но проводить реформу в жизнь следует, только когда будет обеспечена достаточно высокая степень подготовленности административных структур и можно рассчитывать, что с проблемами удастся справиться.

Опыт стран, проводящих реформы

Нижеследующие критерии можно использовать как перечень контрольных вопросов, чтобы определить, насколько страна готова к проведению реформ:

- Наличие политического решения и организованных групп поддержки;
- Наделение полномочиями группы технической подготовки реформы;
- Проведение комплексного и глубокого анализа;
- Качественная информация об общественном мнении по поводу существующей системы и предложений по реформе;
- Четкая стратегия поддержания контактов с заинтересованными группами населения;
- Участие профсоюзов и организаций, представляющих другие заинтересованные стороны;
- Полностью сформулированная стратегия и эффективное управление ходом ее реализации;
- Наличие данных о возможностях политического консенсуса.

В целом, опыт проведения реформ в разных странах позволяет сделать следующие выводы по поводу организации процесса:

- Политические традиции страны определяют нынешний выбор вариантов реформы, а разработка реформ определяется наследием существующих установлений.
- Чрезвычайно полезно создать учреждение, которое единолично отвечало бы за управление процессом проведения реформ. Бремя повседневных управленческих задач не позволяет сотрудникам ведомств, выполняющих и другие функции, мыслить и действовать в духе реформы.
- Краеугольным камнем успеха является хорошо продуманная стратегия связей с общественностью и доступные для понимания формулировки.

- Выбор групп, участвующих в диалоге по поводу реформы, постоянно влияет на результаты реформы, поскольку определенные группы выдвигают определенные типы участников. Если такой человек не получит возможности работать в рамках одного форума, он зачастую проявит бóльшую активность в другом.

Ограждение от политических рисков

С точки зрения политико-экономических аспектов, основная цель реформ – обеспечить переход к системе, которая была бы более устойчивой в отношении разного рода потрясений, что подразумевает в том числе и бóльшую защищенность от риска политического вмешательства, которое, преследуя краткосрочные политические выгоды, может вызвать нежелательные последствия (Diamond 1997). С этой точки зрения и нефинансовая, и накопительная системы с установленными взносами представляют собой шаг вперед по сравнению с распределительной пенсионной системой с установленными пособиями, в которой непрозрачным образом смешиваются элементы перераспределения и страхования. Новые структуры либо а) выводят пенсионные доходы за рамки государственного бюджета (накопительный компонент), либо б) требуют установления четкого источника финансирования пособий, выплачиваемых какой-либо группе физических лиц, либо с) ставят пенсии в жесткую и исключительную зависимость от взносов (условно-накопительная система с установленными взносами и накопительный компонент). Время покажет, насколько эффективно эти меры смогут помешать политической системе использовать эти ресурсы в качестве доходов государства или попытаться перераспределить их иными способами. Очевидно, что первая цель достигается путем нарушения принципов нефинансовой системы с установленными взносами или принуждения к инвестициям, направленным на финансирование государственного долга, особенно долга, проценты по которому ниже рыночных. Один из способов достижения второй цели – перераспределение части дохода по портфелям на "более нужные" счета (в которых может присутствовать возрастной компонент). Ключевой вопрос состоит в том, можно ли обеспечить защиту посредством отнесения личных счетов (как в нефинансовой системе с установленными взносами, так и в накопительной системе) к частной собственности, подпадающей под защиту в той же мере, что и другие активы.

Недавний пример Аргентины показывает, какие проблемы защиты активов накопительных пенсионных систем возникают в условиях макроэкономической катастрофы. Опыт Аргентины свидетельствует о том, что простое помещение активов под контроль частных компаний не может гарантировать их полную защиту, поскольку ущерб претерпели, наряду с вкладчиками, держателями страховых полисов, владельцами облигаций и акционерами, также все три компонента пенсионной системы. Опыт Аргентины показывает также, что для пенсионеров накопительный компонент по-прежнему может дать лучшие результаты, нежели возможные альтернативные системы.

Примеры проблем и вопросов, которые ставит реформа

В настоящем разделе представлены некоторые проблемы, которые встают в связи с реформой в странах-клиентах; мы пока не знаем, каким образом лучше приступить к решению этих проблем и какие решения предпочесть. Сталкиваясь с явной неопределенностью, мы, однако, твердо убеждены, что ничего не делать – тоже не выход. Соответственно, мы предлагаем соединить опыт с аналитической работой в ходе совместного с клиентами поиска новаторских решений и обучения.

Какой подход может быть эффективным, если государственный сектор не оправдывает ожиданий, а частный тоже не в состоянии это сделать, что достаточно часто происходит в наименее развитых странах? С одной стороны, государственная пенсионная программа не выполняет своих обещаний, является неплатежеспособной и требует реформирования, однако все попытки провести реформы терпят крах. С другой стороны, финансовый сектор не соответствует даже минимальным условиям, необходимым для того,

чтобы хотя бы задуматься о замене государственной ненакопительной системы накопительной программой. Следует ли свернуть действие государственной системы начисления пенсий в зависимости от заработка и выплачивать только минимальную пенсию (нулевой компонент)? Можно ли при данных условиях обеспечить выплату хотя бы минимальных пенсий? Надо ли создавать параллельное ведомство, подобное тому, о котором шла речь в ходе обсуждения проблем обеспечения доступа к базовым медицинским и образовательным услугам в странах с низкими показателями? Имеет ли смысл следовать предложению Котликоффа (Kotlikoff 1999) и вкладывать все ресурсы в новую накопительную программу за пределами страны (такая попытка была предпринята в Косово)? Или же нужно просто-напросто заниматься латанием дыр, ожидая, пока реформа государственного сектора продвинется вперед и можно будет подумать о системной реформе?

Ряд стран-клиентов с англосаксонскими традициями создали сберегательные фонды, которые представляют собой формально накопительные пенсионные системы с установленными взносами. С этими фондами связаны две основные проблемы: одну можно, в принципе, решить, в отношении другой это менее вероятно. Решаемая проблема заключается в плохих показателях деятельности вследствие плохого управления и слабого регулирования и надзора, и решения здесь, в принципе, имеются, если на то есть политическая воля. Более сложная для решения проблема состоит в псевдонакопительном характере таких сберегательных фондов, поскольку основную часть портфеля составляют государственные облигации. Диверсификация в частные активы возможна при наличии рыночных инструментов, но нежелательна для государства в плане доступа к финансированию. Это, по существу, ненакопительные программы, в которых неявно присутствует государственный долг. Следует ли преобразовывать такие системы в явно ненакопительные программы (скажем, условные с установленными взносами)? Следует ли пытаться изменить форму накопления (и, соответственно, покрывать дефицит, возникающий при переходе)? Имеет ли смысл постепенно ликвидировать эти сберегательные фонды и заменить их настоящей накопительной системой, находящейся в частном управлении?

Многие системы социального страхования в странах-клиентах пока далеки от стадии зрелости и поэтому располагают определенными резервными фондами. Эти средства крайне невелики в сравнении с накопленными обязательствами, однако они составляют 5 и даже более процентов ВВП. Управляются они плохо, их доходность обычно низка. Неясной остается реальная величина активов (из-за отсутствия аудита и общепринятых методик оценки), имеет место крупномасштабная коррупция. Кроме того, некоторые люди еще до выхода на пенсию занимают средства во многих из этих фондов. При том, что совершенствование руководства и управления фондами было бы наилучшим решением, ныне существующие системы администрирования и их персонал сохраняют свои позиции, а успехи остаются весьма ограниченными. Тем не менее по мере роста активов усилились требования увеличить пенсии, снизить пенсионный возраст и смягчить условия получения права на пенсию. Было бы лучше в этой ситуации вообще не накапливать средства? Какими возможностями располагают Банк и другие международные учреждения для того, чтобы добиваться повышения качества управления фондами? Благоприятствует ли сложившаяся обстановка решениям в пользу частного сектора, или наиболее реальные перспективы улучшения положения дел создает реформирование существующих государственных институтов?