

### **Региональный опыт: события и оценка первых результатов реформы**

ПЕРВАЯ ЧАСТЬ НАСТОЯЩЕЙ ГЛАВЫ ПОСВЯЩЕНА ОБЗОРУ ОПЫТА ПРОВЕДЕНИЯ РЕФОРМЫ в двух регионах – Латинской Америке и Европе и Центральной Азии, где с начала 1990-х годов наблюдалась наибольшая активность в осуществлении реформ<sup>25</sup>. Хотя европейские и центральноазиатские страны с переходной экономикой испытали некоторое влияние первоначального латиноамериканского опыта, процесс реформ в этих двух регионах пошел по совершенно иному пути; в частности, там были применены новаторские подходы к разработке и осуществлению многокомпонентной пенсионной реформы. Во второй части настоящей главы вкратце рассматривается ход реформ в четырех других регионах, где действует Банк, – в Южной Азии, Африке к югу от Сахары, на Ближнем Востоке и в Северной Африке, а также в Восточной Азии и Тихоокеанском регионе. В то время как в упомянутых регионах всесторонние реформы фактически по-прежнему проводятся в ограниченных масштабах, в гораздо большем числе стран проходят политические дискуссии о необходимости осуществления реформы и о направлении, в котором она должна развиваться.

#### **Латинская Америка и Карибский бассейн**

В странах Латинской Америки и Карибского бассейна структурная реформа системы пенсионного обеспечения началась с того, что в 1981 году правительство Чили осуществило переход к накопительной программе, основанной на введении обязательных индивидуальных пенсионных счетов; в настоящее время аналогичная реформа проходит в 12 странах<sup>26</sup>. Бразилия, тринадцатая по счету страна, произвела значительные изменения в организации национальных распределительных пенсионных систем; были приняты меры по укреплению и расширению практики предоставления услуг добровольного пенсионного сбережения и страхования частными источниками, однако явным образом индивидуальные сберегательные счета введены не были.

Если проводимые в Латинской Америке структурные реформы можно в целом назвать "многокомпонентными", поскольку в рамках всех 12 программ имеется обязательный накопительный компонент с индивидуальными счетами, управляемыми частными пенсионными фондами, то каждая из таких программ уникальна в том, что касается соотношения между компонентами, степени вовлеченности в реформу нынешних участников, размаха конкуренции между фондами, схем страхования по нетрудоспособности и потере кормильца, а также, в числе прочего, институциональных мероприятий. В таблицах 7.1 и 7.2 сравниваются результаты двух периодов структурных реформ в регионе<sup>27</sup>.

**Таблица 7.1. Основные характеристики структурных реформ в системах социального обеспечения (по нетрудоспособности в старости и смерти) в Латинской Америке, 1980-е и 1990-е годы**

Характеристика	Чили	Перу	Колумбия	Аргентина	Уругвай	Мексика	Боливия	Сальвадор
Год начала реформы	1981	1992-3	1994	1994	1996	1997	1997	1998
Основанная на взносах распределительная пенсионная система?	Упразднена	Действует	Действует	Действует	Действует	Упразднена	Упразднена	Упразднена
Ставка совокупного налога на зарплату (процент)								
До начала реформы	33	18	17,8	42	40	20	19	11,8
После начала реформы	20	20,5/22 <sup>a</sup>	33,8	46 <sup>b</sup>	40	26	24	13,5
Участие новых работников	Обязательное	Добровольное	Добровольное	Добровольное <sup>c</sup>	Добровольное <sup>d</sup>	Обязательное	Обязательное	Обязательное
Участие занятых индивидуальной трудовой деятельностью?	Добровольное	Добровольное	Добровольное	Обязательное	Обязательное	Добровольное	Добровольное	Добровольное
Продолжает ли действовать отдельная система для государственных служащих?	Нет	Нет <sup>e</sup>	Да	Нет <sup>e</sup>	Нет	Да	Нет	Нет
Специальные компании по управлению фондами	AFP	AFP	AFP	AFJP	AFAP	AFORE	AFP	AFP
Взносы на индивидуальный пенсионный счет (процент) <sup>f</sup>	10	8	10	7,72	12,27	12,07	10	10
Сборы и страховые взносы (процент от зарплаты)	2,31	3,73	3,49	3,28	2,68	4,48	2,50	3
Переброска средств между компаниями по управлению фондами?	Два раза в год	Один раз в год	Два раза в год	Два раза в год	Два раза в год	Один раз в год	Один раз в год	Два раза в год
Схема выплат на выбор	Аннуитет или поэтапное снятие денег со счета	Аннуитет или поэтапное снятие денег со счета	Аннуитет или поэтапное снятие денег со счета	Аннуитет или поэтапное снятие денег со счета	Только аннуитет	Аннуитет или поэтапное снятие денег со счета	Только аннуитет	Аннуитет или поэтапное снятие денег со счета
Минимальный размер дохода на инвестиции?	От относительного до среднего	От относительного до среднего	От относительного до среднего	От относительного до среднего	От относительного до среднего	Нерегулируемый	Нерегулируемый <sup>g</sup>	От относительного до среднего
Минимальная пенсия, выплачиваемая за счет взносов?	Да	Да (только для аффилированных компаний, образованных до 1945 года)	Да	Да	Да	Да	Нет	Да
Пенсия в рамках программ социальной помощи?	Да	Нет	Нет	Да	Да	Нет	Да	Нет

Источники: Gill, Packard, and Yermo (2004), основан на AIOS (2003) и целевых страновых исследованиях.

Примечание: AFP (Administradora de Fondos de Pensiones); AFAP (Administradora de Fondos de Ahorro Provisional); AFJP (Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones); AFORE (Administradora de Fondos para el Retiro).

a. 20,5 процента в рамках частных пенсионных программ; 22 процента в рамках национальной системы. Максимальный размер налогооблагаемого дохода для страхования по нетрудоспособности и потере кормильца: 6130,88 нового соля, или 1751 долл. США. Валюта Перу – новый соль.

b. Максимальный размер, разрешенный по закону. Фактическая ставка налогообложения снижается со времени начала реформы и различается по секторам и регионам. Нынешний размер ставки – менее 30 процентов.

c. Хотя у новых аффилированных компаний есть право выбирать, около 80 процентов ежегодно не совершают четкого выбора. Второй – частный – компонент является выбором по умолчанию.

d. В Уругвае участие в программе индивидуальных счетов определяется уровнем дохода. Работники, чей доход ниже порогового уровня, предпочитают делать взносы как в распределительную пенсионную систему, так и на индивидуальные пенсионные счета.

e. Исключения существуют для некоторых субнациональных систем.

f. На время публикации.

g. Гарантии, которые обязаны обеспечить компании по управлению фондами.

**Таблица 7.2. Основные характеристики структурных реформ в системах социального обеспечения (по нетрудоспособности в старости и смерти) в Латинской Америке, 1990-е и 2000-е годы**

Характеристика	Коста-Рика	Никарагуа	Эквадор	Доминиканская Республика
Год начала реформы	1995–2000 <sup>a</sup>	2000, еще не осуществлена	2001, еще не осуществлена	2001 <sup>b</sup>
Основанная на взносах государственная распределительная пенсионная система?	Действует	Упразднена	Действует	Упразднена
Ставка совокупного налога на зарплату (процент) До начала реформы После начала реформы	22 26	17 21,5	– Колеблется, но не выходит за пределы 20	9,25 20
Участие новых работников?	Обязательное	Обязательное	Обязательное	Обязательное
Участие занятых индивидуальной трудовой деятельностью?	Добровольное	Добровольное	Обязательное	Обязательное
Продолжает ли действовать отдельная система для государственных служащих?	–	Нет	–	Нет
Специальные компании по управлению фондами	OPC	AFP	EDAP	AFP
Взносы на индивидуальный пенсионный счет (процент)	4,25	7,5	8,33	8
Сборы и страховые взносы (процент от зарплаты)	<sup>c</sup>	2,5	4,0	2,0
Переброска средств между компаниями по управлению фондами?	Один раз в год	Один раз в год	–	Один раз в год
Схема выплат на выбор	Аннуитет или поэтапное снятие денег со счета	Аннуитет или поэтапное снятие денег со счета	–	Аннуитет или поэтапное снятие денег со счета
Минимальный размер дохода на инвестиции?	Нерегулируемый	Нерегулируемый	От относительного до среднего	От относительного до среднего
Минимальная пенсия, выплачиваемая за счет взносов?	Да	Да	–	Да
Пенсия в рамках программ социальной помощи?	Да	Да	Да	Да

Источники: Gill, Packard, and Yermo (2004), основан на AIOS (2003) и целевых страновых исследованиях.

Примечание: AFP (Administradora de Fondos de Pensiones); EDAP (Entidades Depositarias del Ahorro Provisional); OPC (Operadora de Pensiones Complementarios).

– Нет данных.

a. Коста-Рика ввела добровольные пенсионные счета в 1996 году, но в 2000 году пошла на введение системы обязательного частного индивидуального пенсионного сбережения в качестве дополнения к пенсионной системе с установленными выплатами.

b. Осуществлена в 2003 году.

c. Сборы взимаются в виде фиксированного процента на доходы от инвестиций в их максимальном значении.

Важнейшей особенностью реформ, проведенных в странах Латинской Америки за исключением Мексики и до некоторой степени Аргентины и Колумбии, явилось создание одной объединенной национальной пенсионной системы из ранее разрозненных элементов<sup>28</sup>.

Во всем регионе военные по-прежнему не допускаются в реформированные национальные системы; отдельные другие группы в каждой стране получают пенсию из специальных фондов, которые не подверглись объединению. Не всегда требуется участие лиц, занятых индивидуальной трудовой деятельностью.

Общее объединение, явившееся результатом структурных реформ, благотворно сказалось на гибкости, справедливости и перераспределении на рынке труда, а в долгосрочном плане привело к экономии бюджетных средств. Примечательно, что в странах, где структурные реформы еще не начинались, схемы пенсионного обеспечения характеризуются все той же раздробленностью, что сковывает функционирование формального рынка труда, усугубляет несправедливость и ставит под угрозу устойчивость государственного бюджета.

### *Предварительная оценка результатов многокомпонентной реформы*

Заявленные цели реформы, о которых говорилось в начале настоящего доклада, а именно адекватность, доступность, устойчивость и прочность, позволяют установить ряд полезных критериев для оценки достигнутого в ходе структурных реформ систем пенсионного обеспечения в странах Латинской Америки. Впрочем, окончательное заключение о результатах реформ можно будет вынести, только когда начнет уходить на пенсию первый контингент работников, вступивший на рынок труда после реформирования пенсионных систем. В Чили это произойдет около 2020 года. Однако это не означает, что сейчас рано подводить предварительные итоги<sup>29</sup>.

### АДЕКВАТНОСТЬ

Адекватность определяют как обеспечение пенсией всей массы населения в размере, достаточном для предотвращения бедности в старости и обеспечения выравнивания потребления на протяжении всей жизни. Новые многокомпонентные пенсионные системы в большинстве латиноамериканских стран предоставляют пенсии достаточного размера тем, кто платит взносы на протяжении своей трудовой жизни. В некоторых странах, таких как Коста-Рика и Уругвай, неявно преследуется цель достижения высоких коэффициентов возмещения, тогда как в других, в том числе в Доминиканской Республике, Перу, Сальвадоре и Чили, параметры реформированных систем структурированы таким образом, чтобы обеспечивать более низкие в среднем уровни пенсии по сравнению с зарплатой<sup>30</sup>. Страны, где значительное развитие получили пенсионные схемы с установленными взносами, также обеспечивают фактически более высокие коэффициенты возмещения работникам с низким уровнем доходов путем предоставления им минимальных пенсионных гарантий, на получение которых имеют право работники, выполнившие минимальные требования по уплате взносов в пенсионную систему<sup>31</sup>.

Однако почти все реформированные пенсионные системы латиноамериканских стран, за исключением Уругвая, осуществляют далеко не полный охват населения. Этим недостатком страдали и однокомпонентные распределительные системы, а во многих странах он стал главным поводом и политической предпосылкой для проведения структурных реформ. Использование понятия "участие", обозначающего долю экономически самодеятельного населения, делающего взносы в счет будущей пенсии (и таким образом приобретающего соответствующие права или создающего сбережения), в качестве концепции ожидаемого (ex ante) покрытия пенсионного обеспечения дает картину большого разброса уровней участия. Так, в группе отстающих – Боливии, Перу и Сальвадоре – участие колеблется между 10 и 15 процентами рабочей силы, тогда как в группе лидеров – Аргентине, Уругвае и Чили – этот диапазон составляет от 30 до 80 процентов. Возможно, что в результате экономического развития и роста доходов на душу населения доля экономически

самодеятельного населения, делающего взносы в формальную пенсионную систему, будет расти, но между странами со сходным уровнем доходов существуют значительные различия в этом смысле. Имеются неоднозначные эмпирические данные о вызванных структурными реформами переменах в уровне участия: часть исследователей заявляют о расширении покрытия, в то время как другие почти не находят доказательств роста участия<sup>32</sup>.

В качестве страховочной сетки, помогающей уменьшить угрозу бедности в старости, – а такая опасность нарастает в силу незначительной доли участия работников в формальных пенсионных системах, – большинство более богатых стран со средним уровнем доходов (в частности, те страны региона, которые раньше других ввели системы социального обеспечения) предусматривают те или иные механизмы обеспечения доходов пожилых людей, которые либо платили взносы в течение недостаточно длительного срока, либо вообще не работали в секторе экономики, на который распространяется действие пенсионной системы. Финансирование таких "безвзносных" проектов и охват ими населения колеблются в значительных пределах. Наиболее полный охват безвзносной схемой наблюдается в Бразилии, где было решено обеспечить всех сельскохозяйственных рабочих пенсией в размере 100 процентов национального прожиточного минимума. Однако даже в Бразилии таких пособий не получают престарелые мужчины и женщины, живущие в городе, а бедность среди этой группы населения по-прежнему остается на высоком уровне<sup>33</sup>.

Структурные реформы неоднозначно воздействуют на показатель адекватности, и это воздействие почти наверняка будет варьироваться от страны к стране. В странах, где до начала реформ выплачивались высокие, непосильные для государства пенсии, пришлось урезать щедроты. Моделирование возможных результатов параметрических реформ и перехода к системе накопительных счетов свидетельствует, что их совокупное воздействие на отдельных граждан в зависимости от возраста, уровня доходов и даже пола весьма различно<sup>34</sup>. Трудности создания достоверных моделей способны обескуражить исследователя, а результаты моделирования интерпретируются исходя из предположений о том, что произошло бы, если бы реформы не были предприняты вовсе, а также предположений относительно ожидаемых доходов (с поправкой на риск) от инвестирования сбережений работников в предстоящие десятилетия с учетом уровня административных издержек, снижающих фактическую норму прибыли на каждого работника.

При малой степени участия работников в пенсионных системах и краткости периода уплаты взносов даже у работников государственного сектора, являющихся членами национальных пенсионных систем, государственные ресурсы в средне- и долгосрочной перспективе будут использоваться прежде всего для обеспечения минимальных пенсионных гарантий в целях предотвращения бедности в старости. Однако такой итог следует рассматривать в контексте того, что произошло бы без осуществления реформы: государству пришлось бы компенсировать растущий дефицит средств на счетах распределительных пенсионных программ, и это при том, что такие программы выгодны скорее тем работникам, которые пользуются преимуществами при распределении доходов. Ожидается, что по прошествии начального переходного периода (продолжительность которого колеблется в широких пределах от 20 до 40 лет) все реформированные системы будут генерировать сбережения, сопоставимые с дореформенными системами (см. Zviniene and Packard 2003). Потенциально это высвободит ресурсы для других видов социальных расходов, цель которых – достичь адекватности, в том числе расходов на обеспечение пенсиями ранее неохваченных пожилых граждан. Однако на протяжении переходного периода эффект от сбережений в решающей степени зависит от того, как финансируются оставшиеся обязательства дореформенных систем. Более подробно этот момент будет рассмотрен в следующих разделах.

## ДОСТУПНОСТЬ

Доступность определяется как нахождение в пределах финансовых возможностей отдельных граждан и правительств. И снова латиноамериканские страны, предпринявшие структурные преобразования, демонстрируют весь спектр потенциальных результатов. В Доминиканской Республике и Перу существует относительно низкий уровень пенсионных взносов, а в Аргентине и Уругвае – относительно высокий. Можно ожидать, что для долгосрочного пенсионного финансирования каждой стране понадобится производить вычеты из зарплаты граждан в среднем на уровне 15 процентов, хотя фактические показатели находятся как выше, так и ниже этой планки. Размер взносов является в основном историческим опытом: демографически "старые" страны устанавливают более высокие ставки взносов, а "молодые" – более низкие.

В некоторых случаях размер взносов в ходе реформ увеличивался, в других же – уменьшался. Из таблиц 7.1 и 7.2 видно, как менялся совокупный налог на зарплату (не путать с изменениями в пенсионном налоге, взимаемом с зарплаты). Поскольку зачастую реформы систем социального обеспечения носили всеобъемлющий характер, распространяясь на здравоохранение, страхование на случай безработицы, жилищные и прочие пособия, то указанный в таблицах рост относится ко всем, а не только к пенсионным, изменениям.

Если посмотреть на показатель доступности правительственной точки зрения, то в ходе структурных реформ в регионе часто вводилась или сохранялась минимальная пенсионная гарантия того или иного вида (опять за исключением Перу). В некоторых странах, таких как Доминиканская Республика, Колумбия и Никарагуа, минимальные пенсионные гарантии весьма велики в сравнении с ожидаемым средним размером пенсии, и для их выплаты, по-видимому, требуется значительный объем государственного финансирования в дополнение к средствам, взимаемым в виде налога на зарплату. Однако даже в таких странах, как Чили, где минимальная гарантированная накопительная пенсия установлена на скромном уровне по отношению к размеру минимальной или средней обеспеченной зарплаты или средней пенсии, государственные расходы на выплату минимальных пособий, по-видимому, достигают значительных величин ввиду малой доли участия населения. Наконец, при оценке показателя доступности необходимо также рассматривать дополнительные будущие издержки на ненакопительные пособия, предназначенные для борьбы с угрозой бедности среди большинства престарелых работников, у которых не будет права на получение минимальных пенсионных гарантий.

## УСТОЙЧИВОСТЬ

Устойчивость определяется как финансовая стабильность пенсионной системы как в краткосрочном плане, так и в долгосрочной перспективе. Наибольшие успехи в ходе реформ достигнуты именно в области устойчивости. Реформированные пенсионные системы основаны на куда более устойчивом общественном договоре, чем тот, который существовал до реформирования; стоящая перед национальными пенсионными системами цель выравнивания потребления "индивидуализирована" среди большого числа учреждений социального обеспечения (в некоторых странах в большей степени, чем в других). Реформированные системы в основном базируются на сберегательных планах, заложенных в индивидуальные пенсионные счета, которые ставят размер пенсии в зависимость от взносов работников. Таким образом, издержки на финансирование роста продолжительности жизни передаются каждому последующему поколению, а не объединяются произвольным образом, как это практиковалось в однокомпонентных распределительных системах с установленными выплатами.

Как явствует из доклада Звиниене и Паккарда (Zviniene and Packard 2003), вслед за первоначальным ростом дефицита реформы должны привести к резкому сокращению дефицита в долгосрочной перспективе. С помощью моделирования установлено, что в Боливии дефицит в размере 8,5 процента ВВП, запланированный на 2050 год в случае, если не будут проведены реформы, снизится до 0,9 процента ВВП при реформе. В Мексике дефицит снизится с 2,3 процента ВВП без реформы до 0,6 процента при реформе. Аналогичным образом, в Перу неявный долг по выплате пенсий, который, как полагают, будет составлять в 2050 году 118 процентов ВВП без реформы, снизится до всего лишь 15 процентов при условии проведения реформы. Если говорить о Чили и Сальвадоре, то при реформе ожидается, что долгосрочный неявный долг по выплате пенсий сократится там с 210 и 148 процентов ВВП, соответственно, до нулевого значения<sup>35</sup>.

Несмотря на столь радужную картину финансовой устойчивости, есть несколько причин для беспокойства. В краткосрочной перспективе в государстве, возможно, вырастет дефицит наличных денег для выплаты пенсий, так как граждане станут направлять взносы на частные пенсионные счета, минуя государственные системы, которые по-прежнему обязаны выплачивать пенсии нынешним пенсионерам. Такой результат структурных реформ вполне ожидаем, но не все правительства стран региона справились с этим затруднением одинаково успешно. Важнейшим фактором успеха структурных реформ в Чили стал долгий период финансовой подготовки, предшествовавший введению в 1981 году индивидуальных счетов. В некоторых странах, например в Мексике, Сальвадоре и Уругвае, решили профинансировать большую часть издержек перехода от однокомпонентной к многокомпонентной системе путем привлечения заемных средств в рамках государственного долга. В результате держателями значительной части облигаций государственного долга стали вновь образованные частные пенсионные фонды.

Увеличение суммы явного государственного долга способно превзойти размер сбережений в рамках неявного долга по выплате пенсий. Более того, при росте дефицита во время переходного периода чрезвычайно затрудняется управление финансами<sup>36</sup>. Таким образом, правительства стран, в которых структурные реформы начинаются в условиях финансовой слабости, могут столкнуться со значительными затруднениями, вызванными высокими издержками переходного периода. Это вылилось в серьезнейший финансовый кризис в Аргентине и Боливии, чей печальный опыт предостерегает против реформирования, предпринимаемого без тщательного анализа возможных кратко- и среднесрочных последствий такого шага, поскольку переход может длиться от 20 до 40 лет.

## ПРОЧНОСТЬ

Прочность означает способность системы пенсионного обеспечения противостоять крупным потрясениям. Главной задачей многокомпонентных структурных реформ является диверсификация демографических, макроэкономических, политических и финансовых рисков, угрожающих доходам пенсионеров. В рамках многокомпонентной модели какая-то доля или большинство пенсий граждан финансируется за счет доходов от инвестирования индивидуальных сбережений, которым занимаются частные компании. Теоретически эта доля в меньшей степени подвержена правительственным манипуляциям, в то время как государственная система обеспечивает по меньшей мере гарантированную минимальную пенсию и вдобавок, возможно, часть самой пенсии.

В системах, которые подверглись реформе раньше других, – например в чилийской – наблюдается умеренная диверсификация. Похоже, тем же путем идет Мексика. Однако аргентинский опыт 2001 и 2002 годов демонстрирует, что любая система финансирования

пенсий, будь то государственная или частная, утрачивает прочность, когда правительство оказывается перед лицом разразившегося финансового кризиса, а экономика, по существу, перестает функционировать. В ситуации, когда значительная часть государственного долга сконцентрирована в портфелях частных пенсионных фондов, вновь могут возникнуть условия для государственного вмешательства, существовавшие до начала структурных реформ. Страны, которые предпочли финансировать издержки переходного периода посредством выпуска государственных облигаций и передачи их пенсионным фондам, на самом деле не диверсифицируют риски, грозящие пенсионному доходу, и тем самым пренебрегают одним из главных преимуществ многокомпонентного подхода. В этих странах пенсии работников по-прежнему зависят от платежеспособности правительства как в отношении обеспечения официального государственного гарантированного минимума, так и в отношении обслуживания долга, на котором зиждется доля пенсионных пособий, финансируемая из частных источников.

Еще один важный вопрос, который до сих пор вызывает споры, касается того, насколько реформы способствуют экономическому росту путем чистого прироста сбережений и повышения эффективности рынков труда и капитала. Устраняя противоречия, имеющиеся на рынках капитала и труда, и улучшая экономические условия роста, реформы, как ожидается, окажут положительное воздействие также на прочность и устойчивость пенсионной системы. Что касается финансовых выгод, то во всем регионе реформы привели к быстрому развитию новой формы сбережений<sup>37</sup>. Пока не ясно, до какой степени прирост активов пенсионных фондов произошел за счет других институциональных инвесторов, например паевых инвестиционных фондов, однако нет сомнения, что стимулом для развития финансового сектора послужило то, какое значение придавалось обязательным индивидуальным сбережениям. Впрочем, Корбо и Шмидт-Хеббель (Corbo and Schmidt-Hebbel 2003) комментируют ожидаемую связь между приростом сбережений и ростом экономики в том смысле, что эффект ускоренного роста возникает главным образом благодаря типу финансирования, избранному на переходный период: финансирование через налогообложение придает больший импульс росту, чем финансирование за счет заемных средств.

### *Проблемы и перспективы*

Проблемы кроются прежде всего в самой структуре реформированных пенсионных систем. Ряд стран региона, принявших на вооружение многокомпонентную модель, поддерживают деятельность обширных распределительных программ с установленными выплатами, в рамках которых обеспечиваются зависящие от зарплаты пенсии<sup>38</sup>. По мере роста продолжительности жизни финансирование этих зависящих от зарплаты систем с установленными выплатами потребует все больше средств, если только лица, ответственные за выработку политики, не сумеют поднять пенсионный возраст или внести поправки на фактор продолжительности жизни в формулы исчисления пенсий.

Проблемы возникают и в связи с деятельностью новых – частных участников многокомпонентных систем. Как показал опыт Аргентины, финансируемые частным образом системы остаются источником политического риска. В ходе реформ созданы новые сложные современные частные пенсионные системы, которые требуют усиленного регулирования и ставят под сомнение способность правительства противостоять давлению со стороны промышленности. Высоки административные издержки; хотя их первоначальный уровень повсеместно снизился, они являются причиной значительного сокращения размера пенсий, получаемых работниками в рамках новой системы. Еще одним поводом для беспокойства в отношении новых латиноамериканских частных пенсионных систем служат соображения, связанные с управлением рисками, так как международная



диверсификация портфелей пенсионных фондов часто ставится в жесткие рамки или даже запрещается.

Наконец, последнее и, может быть, самое важное обстоятельство: во многих странах, где пенсионные системы подверглись структурным реформам, охват пенсионным обеспечением застыл на низком уровне, вызывая большую тревогу у лиц, формирующих политику данного региона. Значительная часть участников пенсионных систем не имеют права на минимальную гарантированную пенсию; наряду с теми, кто не примкнул ни к одной из систем, они могут рассчитывать на получение в старости лишь нормированных пособий социальной помощи. Вот почему важнейшей задачей, стоящей перед политиками, намеренными противостоять риску бедности среди стариков, будет создание устойчивых безвзносных программ по обеспечению минимальных пособий.

### **Центральная и Восточная Европа и Центральная Азия**

В самом начале переходного периода (1990–1995 годы) всем странам Европы и Центральной Азии пришлось принимать меры в связи с сокращением базы взносов и ростом числа получателей пенсии. И то и другое явилось следствием спада экономической активности<sup>39</sup>. Во многих странах растущий упадок управленческой дисциплины стал причиной усугубления финансовых и политических проблем. Глубина экономических потрясений во всех странах была столь велика, что правительствам пришлось до некоторой степени изменить повсеместно принятую в то время однокомпонентную распределительную систему, переложив часть бремени этой корректировки на пенсионеров и работников старшего возраста. Чтобы контролировать величину издержек, все страны на какое-то время были вынуждены изменить правила индексации. Обычно они отходили от прежней нормы подгонки платежного статуса пенсий к номинальному росту оплаты труда и двигались в направлении индексации пенсий в зависимости от удорожания жизни (или, еще радикальнее, делали все, что им позволяли наличные ресурсы, даже если не удавалось угнаться за ростом цен).

Другой важной переменной был пенсионный возраст, изначально низкий, а в начале 1990-х годов снизившийся еще больше. Несколько стран, например Литва и Чешская Республика, смогли постепенно увеличить фактический пенсионный возраст. В некоторых других, например в Грузии, где пенсионный возраст был резко увеличен до 65 лет как у мужчин, так и у женщин, темп перемен значительно убыстрился. В конце 1990-х и в начале 2000-х годов большинство стран сумели приступить к мерам по увеличению пенсионного возраста и сокращению льгот, связанных с досрочным выходом на пенсию.

В 1990-е годы некоторые страны изменили формулы исчисления пенсий, в частности увеличили базисный период, на котором основываются пенсии. Эта мера преследовала двоякую цель: снизить в будущем объем обязательств и ввести большее горизонтальное равенство. Чтобы начать реформирование пенсионной системы, некоторые страны предприняли шаги по увеличению числа альтернативных добровольных частных пенсионных программ (обычно путем предоставления льготного налогообложения, как в Словении, или обеспечения соответствующих выплат из национального бюджета, как в Чешской Республике). Предполагалось, что такие добровольные схемы позволят домохозяйствам (и побудят их) достичь большего выравнивания потребления, чем на это были тогда способны государственные пенсионные схемы, а также диверсифицировать риски в их пенсионном портфеле.

Несмотря на общее наследие, в регионе Европы и Центральной Азии возникли две группы стран (подробную характеристику обеих групп см. Lindeman, Rutkowski, and Sluchynskyu

2001). Ввиду недостатка ресурсов некоторым странам региона, в особенности центральноазиатским и кавказским, пришлось пойти на компромисс в отношении задачи выравнивания потребления; их главной задачей стало поддержание минимально адекватного уровня доходов. Поэтому в начале 2000 года Азербайджан, Албания, Армения, Грузия, Таджикистан и некоторые другие страны фактически имели системы, в которых получатели пенсии мало дифференцировались или почти не дифференцировались по таким критериям, как величина заработка или продолжительность рабочего стажа. В Грузии это произошло в результате принятия соответствующего законодательства, в большинстве других случаев – как следствие сближения минимальных и максимальных уровней пенсий.

В другой группе стран, перед которыми стояла перспектива ухудшения коэффициента пенсионной нагрузки, была введена многокомпонентная база (обзор действий по внедрению многокомпонентных систем в странах с переходной экономикой см. Rutkowski 1998, 2002; von Gersdorff and Rutkowski 2004). Там часть обязательных взносов перевели из государственной пенсионной системы в частные учреждения, которые открывают на каждого работника индивидуальные счета с установленными взносами. В итоге пенсионный портфель каждого гражданина будет состоять из пенсии, выплачиваемой разукрупненной государственной пенсионной системой (в основном распределительной и финансируемой из бюджета), и пенсии, приобретаемой на средства, накопленные по второму компоненту. Эти реформы походили на те, что проводились в Латинской Америке, но, как правило, были менее радикальными.

В 10 странах Центральной и Восточной Европы реформы уже привели к введению вторых компонентов. В Венгрии одобренное в 1997 году законодательство было претворено в жизнь в 1998 году. Все новички на рынке труда в обязательном порядке становились членами реформированной системы, а прочим предоставлялась возможность выбора. К началу 1999 года 2,1 миллиона работников, или около половины всей рабочей силы (главным образом в возрасте до 40 лет), перевели часть своих пенсионных взносов (6 процентов зарплаты) в частные пенсионные фонды (подробную характеристику см. Palacios and Rocha 1998). В 1999 году в Польше работники в возрасте от 30 до 50 лет получили возможность перевести пятую всех своих пенсионных взносов (7,2 процента зарплаты) во вновь лицензированные пенсионные фонды и компании по их управлению (подробную характеристику см. Chlon, Góra, and Rutkowski 1999; Góra and Rutkowski 1998). Работники моложе 30 лет автоматически становились членами новой схемы. Сейчас новая многокомпонентная пенсионная система охватывает в Польше более 8 миллионов граждан.

В июле 2001 года в Латвии был введен в действие накопительный компонент меньшего размера (2 процента зарплаты), однако по замыслу размер взносов в него должен постепенно достичь до 9 процентов зарплаты. В январе 2002 года в Болгарии начал действовать двухпроцентный обязательный второй компонент (по плану размер взносов должен достичь до 5 процентов зарплаты), основанный на добровольных пенсионных фондах и фондах по управлению ресурсами, созданными в процессе финансирования льгот при досрочном выходе на пенсию (ранее ненакопительный сектор). В том же 2002 году введен пятипроцентный обязательный накопительный компонент в Хорватии (январь) и шестипроцентный компонент в Эстонии (июль). В январе 2002 года Россия начала аккумулировать средства для второго компонента, однако они по-прежнему контролируются государственным распределительным фондом, который передал право на инвестирование этих средств другому государственному ведомству. Две страны – Казахстан и Косово – начали переход к введению крупного накопительного компонента (в Казахстане им должны управлять конкурирующие пенсионные фонды, а в Косово – международные управляющие активами); государственный же компонент в основном нацелен на борьбу с риском бедности в старости и в случае наступления инвалидности. В январе 2003 года в Украине принят закон

о двухпроцентном втором компоненте (впоследствии он должен вырасти до семипроцентного), который начнет претворяться в жизнь, как только появятся необходимые макроэкономические условия. Годом позже, в январе 2004 года, Литва ввела второй компонент в размере 2,5 процента; сейчас он находится в действии. В Словакии приняты все необходимые законы для начала деятельности большого девятипроцентного второго компонента, который начнет действовать в январе 2005 года. В БЮР Македонии приняты законы о втором компоненте, финансируемом в размере 7 процентов зарплаты, готовится основа для его воплощения в жизнь; в Румынии принципиально решено ввести второй компонент на основе взносов в размере 8 процентов зарплаты, и теперь необходимо принять новый закон на этот счет (прежний закон отменен). В целом, если отвлечься от Центральной Азии и Кавказа, Молдова, Словения, Турция и Чешская Республика – единственные страны, в которых не ведется активной работы по второму компоненту. Впрочем, в Словении и Чешской Республике учреждены добровольные третьи компоненты с достаточно широким участием, а в Турции новый третий компонент появился в 2003 году и, по-видимому, быстро расширяет сферу своего действия.

Хотя общая тенденция в масштабах региона состояла в переходе к многокомпонентной структуре, соответствующие изменения в первом компоненте значительно различались от страны к стране. Некоторые страны, например Болгария, Венгрия, Словакия, Хорватия и Эстония, стремились улучшить микроэкономические аспекты своих пенсионных систем путем совершенствования традиционных формул с установленными выплатами (иногда в их число входили системы оценок в баллах). Еще один, более фундаментальный подход состоял в том, чтобы переоформить существующее распределительное обязательство на условиях, разработанных для держателей накопительных счетов с установленными взносами посредством введения модели условно-накопительной пенсионной системы с установленными взносами. Латвия и Польша пошли по пути применения у себя условно-накопительной модели с установленными взносами и модели с условными счетами, включая введение в рамках реформ накопительного компонента с установленными взносами. То же практикуется сейчас в контексте российских реформ. К тому же, модель с условными счетами привлекает все больший интерес среди тех стран Содружества Независимых Государств, которые пока не в состоянии перейти к многокомпонентной системе. В Кыргызской Республике введена формула условных счетов в отношении новых накоплений; в Молдове законодательно установлено, что целью государства является постепенное введение формулы условных счетов в будущем.

В таблице 7.3 сравниваются некоторые ключевые параметры реформ в странах, которые либо ввели у себя многокомпонентную систему, либо приняли все необходимые законы для ее введения. Пока рано проводить всестороннюю оценку многокомпонентных систем, функционирующих в Европе и Центральной Азии. Ясно, что это широкораспространенное явление, и при наличии выбора работники предпочитают принимать участие в накопительном компоненте. Начальные нормы прибыли в фондах обнадеживают – это хороший старт для достижения соответствующей пожизненной нормы прибыли, которая позволит достичь запланированных целевых уровней пенсии.

Движение в сторону проведения глубинных реформ в Центральной и Восточной Европе вполне можно объяснить желанием этих стран воспользоваться преимуществами накопительного компонента, их надеждами на прирост сбережений и рост экономики, а также их стремлением – после глубокого идеологического кризиса – сделать ставку на личную ответственность и частные сбережения. Хотя тщательный анализ происходящих изменений пока не проводился, похоже, что увеличилась глубина финансового сектора, а это можно отчасти приписать росту пенсионных фондов, являющихся крупными институциональными инвесторами.

## *Проблемы реформирования*

Внедрение многокомпонентной пенсионной системы с обязательным накопительным компонентом в Европе и Центральной Азии породило сложные проблемы, включая необходимость развивать финансовый рынок и создавать административные и надзорные органы. К тому же страны должны располагать финансовой стратегией, которая им по силам, призванной помочь им справиться с финансовыми требованиями перехода к новой пенсионной системе. На начальном этапе перехода некоторые группы населения, как правило, утрачивают какую-то долю своего бывшего благосостояния; правительства стран могут быть не готовы компенсировать эти утраты ввиду ограниченности средств, имеющихся в его распоряжении при финансировании перехода к накоплению за счет займов, и неуверенности в том, что расходы со временем окупятся благодаря общему экономическому подъему. Всемирный банк активно старался обратить внимание на эти проблемы и помогал европейским и центральноазиатским странам сделать свой индивидуальный выбор, причем в разных странах он был существенно разным (Rutkowski 2004).

**Таблица 7.3. Характеристики пенсионных реформ, направленных на введение многокомпонентной системы в европейских и центральноазиатских странах с переходной экономикой; данные на начало апреля 2004 года**

<i>Страна и состояние системы</i>	<i>Дата начала реформы</i>	<i>Первый компонент</i>	<i>Размер второго компонента в процентах от зарплаты</i>	<i>Планируемый размер активов пенсионного фонда в 2020 году, процент от ВВП</i>	<i>Доля рабочей силы в накопительном компоненте в 2003 году</i>	<i>Стратегия переброски средств в новую систему в зависимости от возраста работника</i>
Венгрия, действующая	Январь 1998	Распределительный с установленными выплатами	6	31	45	Обязательная для новичков; добровольная для остальных
Казахстан, действующая	Январь 1998 года	Гарантированный минимум	10	30	100	Обязательная
Польша, действующая	Январь 1999 года	Условно-накопительная с установленными взносами <sup>a</sup>	7,2	33	70	Обязательная для лиц моложе 30 лет; добровольная для 30–50-летних
Латвия, действующая	Июль 2001 года (условно-накопительная с установленными взносами, январь 1996 года)	Условно-накопительная с установленными взносами	2, в перспективе 9	20	72	Обязательная для лиц моложе 30 лет; добровольная для 30–50-летних
Хорватия, действующая	Январь 2002 года	Распределительная с установленными выплатами	5	25–30	60–70	Обязательная для лиц моложе 40 лет; добровольная для 40–50-летних
Болгария, действующая	Январь 2002 года	Распределительная с установленными выплатами	2, в перспективе 5	–	–	Обязательная для лиц моложе 42 лет
Словакия, оформлена законодательно	Январь 2005 года	Распределительная с установленными выплатами	9	–	–	Обязательная для новичков
Эстония, действующая	Июль 2002 года	Распределительная с установленными выплатами	6	20	60	Добровольная (отказ от опциона + 2 процента)
Литва, действующая	Январь 2004 года	Распределительная с установленными выплатами	2,5	–	–	Добровольная
Румыния, отчасти оформлена законодательно, потом поставлена под вопрос	Январь 2003 года	Распределительная с установленными выплатами	8	30	–	Обязательная для тех, кому осталось работать до пенсии более 20 лет
Македония, оформлена законодательно	Январь 2005 года	Распределительная с установленными выплатами	7	26	–	Обязательная для новичков
Россия, отчасти оформлена законодательно и действует	Январь 2002 года	Условно-накопительная с установленными взносами	2 (для лиц моложе 35 лет) до 6 (для 36–50-летних)	–	–	Обязательная для лиц моложе 50 лет
Украина, отчасти оформлена законодательно	Январь 2003 года	Распределительная с установленными выплатами	2, в перспективе 7	–	–	Обязательная для новичков
Косово, отчасти оформлена законодательно и действует	Январь 2002 года	Минимум	10	–	–	Обязательная

*Источники:* Различные документы Всемирного банка и База данных пенсионной реформы.

– Сведения отсутствуют.

a. Условно-накопительная система с установленными взносами обладает теми же характеристиками, что и типичная система с установленными взносами, но фактически не является накопительной.

Усилия по осуществлению реформ в регионе столкнулись с рядом проблем. В Польше административный аппарат организации социального обеспечения оказался не в состоянии вовремя перевести взносы в частные пенсионные фонды, образовалась задолженность перед фондами (устраняется в настоящее время). В Венгрии правительство отменило решение увеличить размер накопительного компонента и разрешило участникам вернуться в распределительную систему, тем самым породив неуверенность в своей финансовой надежности и подорвав доверие к новой системе. Трудной и дорогостоящей задачей для мелких работодателей Венгрии (где, в отличие от Польши, не задействована организация социального обеспечения) оказалось распределение взносов между несколькими пенсионными фондами. У регулирующих учреждений не хватало опыта выработки требований по переводу индивидуальных взносов в фонды, и поэтому иногда эти требования были излишне обременительными для фондов. В большинстве стран растет обеспокоенность по поводу административных издержек, связанных с введением второго компонента (Murthi 2003), и прорабатываются меры по поощрению конкурентной борьбы за комиссионные в рамках системы с целью сокращения этих издержек. В некоторых странах (например, в Латвии) ощущается беспокойство в связи с влиянием минимальной пенсионной гарантии, которая лишает граждан стимула вносить средства в условно-накопительный компонент с установленными взносами или в накопительный компонент и может привести к значительному росту бюджетных расходов. Наличие старых пенсионных систем (действующих по сей день, поскольку реформы внедряются поэтапно в течение длительного периода времени), как и прежде, вынуждает государство нести тяжелое финансовое бремя, особенно там, где оно, как в Хорватии, отменяет реформу распределительной системы (в этой стране индексацию пенсий на рост цен вновь заменили индексацией на рост зарплаты и ввели дополнительные пенсионные "выплаты"). Такие меры явно выливаются в еще большее бремя в странах, которые, как Словения и Чешская Республика, еще не приняли на вооружение многокомпонентный подход.

Из-за этих трудностей несколько вырос скептицизм в отношении новых систем. Высоки административные издержки; в результате финансовой корректировки сократились наличные пенсии, а все преимущества новой системы пока не проявились. Хотя нормы прибыли и прочие контрольные показатели выше, чем в других типах инвестиционных фондов, сомнительно, что эти высокие нормы удержатся на том же уровне, поскольку вследствие фискальной корректировки понижается маржа по государственному долгу, а иностранные инвестиции весьма ограничены (за исключением капиталовложений в Казахстан, Косово и Россию). Необходима бóльшая диверсификация внутренних частных и иностранных активов. Правительства европейских и центральноазиатских стран пока не склонны позволить подобную диверсификацию, хотя в таких странах, как Словакия, уже принимаются законы, предполагающие домицилизацию лишь 30 процентов активов. Снижение прибыли и рост административных издержек грозят превратиться в серьезный повод для обеспокоенности по поводу размера будущих пенсий. Кроме того, в соответствии с Маастрихтскими критериями, которые обязательны для стран, присоединяющихся к ЕС, следует засчитывать явный долг, а не сокращение неявного долга по выплате пенсий. Это означает, что реформы отрицательно сказываются на положении вышеупомянутых стран в части, касающейся упомянутых критериев.

#### *Общая оценка результатов реформ*

Во многих странах реформы начались позже, чем в Латинской Америке, и поэтому пока рано судить обо всех их последствиях. Но, похоже, в ходе преобразований удалось достичь положительных результатов, что доказывается ростом адекватности, доступности, устойчивости

и прочности. Тем не менее, для решения финансовых проблем, с которыми вновь приходится сталкиваться многим странам, необходимо завершить большой объем работ по реформированию первого компонента.

## АДЕКВАТНОСТЬ

В большинстве случаев, особенно в странах Центральной Европы, пенсионное обеспечение способно предотвратить бедность в старости. Хотя относительно суммы уплаченных взносов там выплачиваются большие и во многих случаях потенциально непосильные пенсии, перед лицом повсеместного роста заработной платы их размер может показаться неадекватным. Однако во многих центральноазиатских странах пенсии не поспевают за ростом инфляции и в основном представляют собой фиксированные выплаты, недостаточные для предотвращения бедности. Попытки увязать сумму взносов с размером пенсий, предпринятые на фоне фундаментальных изменений на рынках труда, привели к тому, что часть граждан во всех странах вынуждены получать неадекватные пенсии и прибегать к помощи систем социальной защиты, которые не всегда способны выполнить новую для них роль. Чтобы обеспечить выплату адекватных пенсий в рамках реформированных систем, необходимо будет произвести дальнейшие корректировки внутри первого компонента – например повысить пенсионный возраст. В Польше, к примеру, чтобы обеспечить коэффициент возмещения в размере 40 процентов, нужно, чтобы пенсионный возраст составлял 65 лет, иначе коэффициенты возмещения для женщин упадут до 30 процентов.

Ключевой дополнительной мерой в процессе реформ будет дальнейшее уточнение сроков фазы выплат в рамках накопительной части пенсионной системы. Рассматривается большой набор вариантов, но многие страны, в том числе Польша, Россия и Словакия, еще не завершили этой части программы. В конечном счете, если правила выплаты пенсий не будут эффективно структурированы так, чтобы защитить бенефициаров от высоких издержек, даже наилучшим образом спланированная фаза накопления не приведет к выплате адекватных пенсий. Еще одной неотложной проблемой является реформа страхования по инвалидности или по случаю потери кормильца. В большинстве случаев бенефициары системы остаются застрахованными в первом компоненте, и при наступлении страхового случая их накопленные средства поступают организации, обеспечивающей выплату соответствующего пособия, – государственному распределительному пенсионному фонду. Здесь отчасти можно использовать латиноамериканский опыт, но в европейских странах уровень расходов на финансирование пенсий по инвалидности гораздо выше, и это обстоятельство способно подорвать финансовую состоятельность латиноамериканского варианта.

Что касается охвата пенсионным обеспечением, большинство пожилых людей в регионе получают пенсию того или иного типа, хотя во всех странах существуют группы тех, кто по тем или иным причинам не получает ничего. Впрочем, обеспокоенность в связи с проблемой охвата скорее направлена в будущее. Пропорция плательщиков взносов по отношению к численности рабочей силы может варьироваться от низкого 32-процентного уровня в Албании до высокого 97-процентного в Беларуси. Будучи крайностью, пример Албании, в которой охват упал с 81 процента в 1991 году до 32 процентов в 1995, тем не менее показателен для всех стран, где переход к рыночной экономике привел к информализации рабочей силы и росту безработицы. В таких странах, как Беларусь, где степень перехода не столь значительна, сохранились высокие показатели коэффициента охвата пенсионным обеспечением. Некоторые страны, например Словения и Чешская Республика, сумели удержать высокие показатели коэффициента охвата пенсионным обеспечением даже во время перехода к рыночной экономике. Задачей всех этих

стран является обеспечение адекватной системы защиты для тех, кто не в состоянии платить взносы; одновременно следует тесно увязывать размер взносов с размером пенсий, как, собственно, и поступало большинство стран, проводивших реформы.

## ДОСТУПНОСТЬ

В большинстве вышеупомянутых стран коэффициент взносов чрезвычайно высок по сравнению с тем, что принято в других странах: он варьируется в диапазоне от 20 до 45 процентов зарплаты (только в условиях обязательной пенсионной системы). Хотя в рамках некоторых реформ в будущем предусматривалось снижение коэффициентов взносов для повышения конкурентоспособности экономики и местной рабочей силы, от немедленного снижения коэффициента взносов пришлось отказаться в связи с необходимостью финансировать переход к многокомпонентной системе и по причине финансовых ограничений. В России осуществлены некоторые снижения, в результате чего в 2005 году образовался дефицит средств, для покрытия которого потребуются новые источники финансирования; возможен также и некоторый откат назад в ходе реформ. Быстрый рост уровня заработной платы в странах, где рассчитывали снизить коэффициент взносов, вызвал мощное политическое давление не в пользу снижения коэффициента взносов, а в пользу увеличения индексации наличных пенсий, которые получает ныне уже большой контингент граждан. Впрочем, отрицательное воздействие высоких коэффициентов взносов на конкурентоспособность экономики и рабочей силы с лихвой компенсируется за счет низких ставок заработной платы, существующих в странах Центральной и Восточной Европы. По мере роста этих ставок высокие коэффициенты взносов начнут влиять на относительную стоимость рабочей силы до такой степени, что приведут к утрате конкурентоспособности по сравнению с другими странами, и тогда обострится проблема выбора между дальнейшим повышением пенсий и снижением коэффициента взносов.

## УСТОЙЧИВОСТЬ

Показатель устойчивости вырос во всех странах, осуществивших глубокие преобразования распределительных систем пенсионного обеспечения. Такой эффект был достигнут благодаря повышению пенсионного возраста, изменению формул расчета пенсий, изменению правил индексации и внедрению структуры условных счетов. Однако в странах Центральной Европы наблюдаются как быстрое старение населения, так и очень низкие показатели рождаемости. Многим странам придется решать нерешенные или вновь возникшие финансовые проблемы в ходе второго этапа преобразований внутри первого компонента. Почти во всех случаях могут понадобиться дальнейшие параметрические реформы, в особенности корректировка пенсионного возраста по мере увеличения продолжительности жизни.

## ПРОЧНОСТЬ

Внедрение в ходе реформ накопительного компонента было попыткой повысить прочность системы поддержки в старости. Распределительные системы не способны обеспечивать пенсии большого размера, особенно там, где население быстро стареет и низка рождаемость. Развивающиеся финансовые рынки более приспособлены к обеспечению норм прибыли, превышающих темп прироста основной зарплаты. Правда, такое происходило не всегда; в качестве примера можно привести страны, в которых наблюдался экономический бум, основанный на распродаже ресурсов, и в первую очередь Казахстан. Впрочем, для того чтобы воспользоваться этим потенциалом, страны должны допустить большую диверсификацию инвестирования подобных фондов.



## Южная Азия

За исключением Шри-Ланки, где в настоящее время коэффициенты рождаемости ниже уровня возмещения, Южная Азия по-прежнему находится в начале демографического переходного периода<sup>40</sup>. Работников частного сектора обслуживают либо сберегательные фонды (Непал, Шри-Ланка), либо только формирующиеся пенсионные системы с установленными выплатами и высоким отношением числа работников к числу пенсионеров (Индия, Пакистан). В таких пенсионных системах доходы по-прежнему превышают расходы; они приобретают государственные облигации и в связи с этим являются удобной формой государственного финансирования. Однако эти государственные монополии небезупречны: в числе прочего они отличаются плохим обслуживанием своих членов и манипуляциями с нормами прибыли. Кроме того, в более новых системах с установленными выплатами накопились опасные объемы долгосрочных обязательств. Долгосрочная устойчивость данных программ в их нынешнем виде находится под вопросом; впрочем, в ближайшие несколько лет ни одну из них, по-видимому, финансовый крах не постигнет.

В противоположность этому, пенсионные программы, учрежденные для обслуживания работников государственного сектора, всегда финансировались непосредственно из бюджета. За исключением Бутана, все страны региона продолжали пользоваться унаследованными от британского правления безвзносными пенсионными системами с установленными выплатами, в которых полностью отсутствовал накопительный элемент. С вступлением этих систем в стадию зрелости величина скрытого пенсионного долга становилась все более очевидной. Расходы на пенсионное обеспечение, а также на выплату зарплаты и процентов по (государственному) долгу, грозили связать руки лицам, ответственным за выработку политики, перед лицом реальной ограниченности бюджетных средств. Хотя пенсионная реформа была обусловлена, вероятно, иными причинами, в некоторых странах пенсионная проблема уже переходит в разряд национальных приоритетов, ибо рост расходов на финансирование пенсий государственным служащим превратился в угрозу финансовой стабильности. Несмотря на то что у всех систем такого рода общий колониальный предшественник, в течение последних 50 лет они развивались по-разному. Соответственно, глубина проблемы варьируется не только от страны к стране, но даже от штата к штату (Индия) и от провинции к провинции (Пакистан), где имеются собственные программы.

Коэффициент охвата официальными пенсионными программами, имеющими целью выравнивание потребления, составляет около одной трети рабочей силы на Мальдивах и в Шри-Ланке и менее одной пятой в остальных странах региона. Отчасти это следствие того, что значительная часть рабочей силы занята в сельском хозяйстве, а отчасти – следствие величины городского неформального сектора. В Афганистане, Бангладеш и Бутане отсутствует обязательная программа пенсионных сбережений, рассчитанная на частный сектор.

Едва ли нынешние попытки увеличить коэффициент охвата будут иметь успех среди беднейших слоев населения. Для этого есть разные причины, в том числе самая простая: бедные не имеют возможности копить на старость. В то же время правительства нескольких стран уже начали финансировать безвзносные пенсионные программы, нацеленные на помощь пожилым беднякам. В Индии в рамках программ помощи нуждающимся, осуществляемых руководством штатов с привлечением средств из федерального бюджета, помощь оказывается лишь одному из десяти престарелых индийцев. В Бангладеш имеется похожая программа, а в Шри-Ланке финансируемые государством широкомасштабные программы социальной помощи охватывают

многие домохозяйства, в которых есть пожилые люди. Новаторская система демогрантов, введенная в Непале, предназначена для пенсионного обеспечения всех граждан страны в возрасте 75 лет и старше. На Мальдивах рассматривается возможность внедрения собственной системы демогрантов.

Однако эти программы способны смягчить бедность среди пожилых лишь в ограниченной степени. Сложность административного управления и простор для коррупции – вот факторы, в силу которых денежные средства могут и не дойти до тех, кто подпадает под действие программ помощи нуждающимся. Более того – есть свидетельства, говорящие о том, что так зачастую и происходит. Некоторых наиболее беднейших граждан преклонного возраста не удастся обслужить даже с помощью систем демогрантов, которыми легче управлять (Palacios and Rajan 2004). Но главное препятствие состоит в том, что бюджетные ассигнования на эти программы (как и на прочие сферы социальной помощи) непостоянны и относительно невелики.

Лица, ответственные за выработку политики, не раз выражали беспокойство в связи с низкими показателями охвата, равно как и желание усовершенствовать канал, по которому долгосрочные сбережения, созданные в сберегательных фондах и недавно организованных пенсионных системах с установленными выплатами, направляются в финансовый сектор. Однако в обеих областях дела продвигались медленно. В Шри-Ланке попытались распространить официальный охват на так называемый "неорганизованный сектор", но эта попытка принесла весьма скромные результаты. Совсем недавно то же предприняли в Индии, где с технической помощью Азиатского банка развития началось осуществление двух параллельных экспериментов.

Что касается инвестиционной политики, Управление пенсионного фонда наемных работников Индии провело проверку размещения активов, которые с самого начала вкладывались в государственные ценные бумаги. Однако, за исключением Бутана и до некоторой степени Непала, подавляющее большинство государственных пенсионных резервов в регионе инвестированы в государственные облигации. Бутан – единственная страна, в которой имеются значительные иностранные инвестиции, хотя его озабоченность собственной способностью управлять резервами послужила причиной обращения к Всемирному банку с просьбой о выделении гранта на создание Фонда инвестиционного развития. Институциональный потенциал таких органов и управление ими – вот ключевая сфера, где необходимы усовершенствования.

Наиболее важные реформы в странах региона проводятся с целью облегчить финансовое бремя, связанное с необходимостью выплачивать пенсии государственным служащим (Palacios 2004). Системная реформа в Индии – наиболее грандиозное предприятие в этом смысле. Расходы на пенсионное обеспечение со стороны правительств штатов и федерального правительства удвоились в течение 1990-х годов и сейчас поглощают до 15 процентов налоговых поступлений.

С 1 января 2004 года все вновь нанятые служащие федерального правительства вносят 10 процентов своего оклада в пенсионную систему с установленными взносами, такую же сумму вносит правительство в качестве работодателя. Данное правило распространяется только на новых работников, однако сейчас обсуждается возможность предоставления права на переброску средств тем, кто уже охвачен старой системой с установленными выплатами. Правительства нескольких штатов, включая Андхра-Прадеш, Карнатаку и Тамилнад, уже объявили о своем намерении присоединиться к новой системе, другие штаты, по всей видимости, последуют их примеру. Вне зависимости от скорости перехода индийская реформа

представляет собой фундаментальный сдвиг в долгосрочной политике, в ходе которой безвзносная ненакопительная пенсионная система с установленными выплатами заменяется полноценной накопительной системой с установленными взносами. Хотя многие детали плана еще требуют проработки (например, процесс выбора компаний по управлению активами и центрального органа, ответственного за ведение учета, структура сборов и тому подобное), реформа является шагом вперед, поскольку в долгосрочном плане в ее ходе будет упразднена ненакопительная система с установленными выплатами.

Тем временем Шри-Ланка пока сделала выбор в пользу постепенной параметрической реформы, которая начала осуществляться в 2003 году и включала в себя меры по корректировке размера взносов и пенсий. Все вновь поступившие на государственную службу должны вносить в пенсионную систему 8 процентов оклада, взнос государства в качестве работодателя равен 12 процентам. Формула исчисления пенсии была изменена таким образом, чтобы после 32 лет стажа достигался 70-процентный коэффициент возмещения. Другими словами, коэффициент накопления снизился с 3 до 2,1875. Осталась единовременная выплата за 24 месяца и другие ключевые параметры, в том числе зарплата в качестве основы для расчета и отсутствие автоматической индексации.

Помимо этих важных инициатив, в Афганистане, на Мальдивах, в Непале и Пакистане были созданы специальные группы, которые с сентября 2004 года занимаются анализом вариантов реформ<sup>41</sup>. На Мальдивах и в Пакистане реформы рассматриваются в контексте периодического процесса корректировки вознаграждения государственным служащим. Бутан стремится повысить свой институциональный потенциал, особенно по отношению к инвестиционной политике. В ближайшие несколько лет возможно проведение новых реформ.

Хотя в настоящее время формальные пенсионные схемы обслуживают относительно небольшую часть населения южной Азии, они являются важным средством социальной защиты для миллионов жителей региона и, без сомнения, получат дальнейшее развитие в грядущие десятилетия. Это послужит достаточным поводом для реформ, обеспечивающих долгосрочную устойчивость и улучшающих условия "сделки" для всех заинтересованных сторон. Пожалуй, главной причиной обеспокоенности по поводу этих программ является их непропорциональное воздействие на всю экономику и на не охваченное ими население. Это воздействие проявляется путем прямого финансового влияния программ для государственных служащих, косвенных субсидий работникам формального сектора и даже в виде издержек, связанных с упущенными возможностями по эффективному использованию этого важного источника долгосрочных сбережений. И наконец, усовершенствования в области управления и финансирования существующих безвзносных систем могли бы способствовать сокращению бедности среди пожилых граждан задолго до того как обязательные сберегательные системы охватят все население южной Азии.

## **Африка к югу от Сахары**

В данном разделе содержатся обобщенные сведения о пенсионной политике в регионе<sup>42</sup>. В нем также освещаются ключевые проблемы пенсионной политики и анализируется опыт начального этапа реформ.

Пенсионная реформа лишь недавно встала в повестку дня стран Африки, расположенных к югу от Сахары. Текущая политика в регионе отражает колониальное наследие в виде систем с установленными выплатами и сберегательных фондов; в нескольких странах существенную

роль играют частные пенсионные фонды, организованные по профессиональному признаку. В целом охват не дотягивает до одной пятой рабочей силы, а остальное население полагается на собственные ресурсы и неформальную помощь в старости. Финансируемые из общих поступлений безвзносные системы, которые обслуживают большинство пожилых граждан, в том числе бедняков, можно найти только на юге Африки (Ботсвана, Маврикий, Намибия и Южная Африка).

За исключением организованных по профессиональному признаку систем, распространенных в Намибии, Южной Африке и в меньшей степени в Кении, пенсионные обязательства в регионе в основном являются ненакопительными. Это ясно видно на примере систем, предназначенных для государственных служащих, но также справедливо и в отношении частично накопительных систем с установленными выплатами, обслуживающих относительно малую долю рабочей силы из частного сектора, которая участвует в деятельности формального сектора.

За время, прошедшее после обретения независимости, системы с установленными выплатами, обслуживающие работников частного сектора, накопили резервные капиталы. Неудачное инвестирование и установление нереальных параметров заставили страны со временем увеличить коэффициенты взносов. Во франкоговорящей Африке этими фондами управляют трехсторонние советы, куда входят представители профсоюзов, правительства и работодателей. Эти учреждения являются членами Межафриканской конференции социального страхования (Conférence Interafricaine de la Prévoyance Sociale) – региональной организации, призванной устанавливать стандарты административной и инвестиционной политики и служить форумом для выработки политики. Ее штаб-квартира находится в столице Того Ломе. Оперативный бюджет организации невелик, она пользуется ограниченным влиянием на национальные системы в 14 государствах-членах<sup>43</sup>.

Лишь в немногих англоязычных странах сохранилась модель сберегательного фонда, унаследованная со времен британского правления. Хотя в принципе она близка системам с установленными взносами, тенденция использовать регулируемую прибыль, которая не отражает рыночной цены активов организаций, привела к образованию обязательств.

И более распространенные частично накопительные системы с установленными взносами, и сберегательные фонды постоянно сталкиваются с проблемами в двух важных областях, а именно в области управления и инвестирования резервов. В Африке административные издержки выше, чем в любом другом регионе: иногда они поглощают более одной трети поступающих взносов. Даже страны с относительно низким уровнем издержек тратят около 10 процентов поступлений, то есть в 10 раз больше, чем европейские страны с такой же территорией. Отчасти это является следствием ограниченности охвата, из-за чего сокращается база и становится невозможным снижение накладных и организационных расходов, связанное с ростом масштаба. Однако имеет место также чрезмерное раздувание штатов, персонал работает неэффективно, клиенты часто жалуются на низкое качество обслуживания. Какими бы ни были тип пенсионной системы или форма финансирования, при таких больших издержках невозможно обеспечить разумную норму прибыли.

Результаты инвестирования также поставили под угрозу успешность попыток провести накопительное финансирование пенсионных обязательств и избежать необходимости увеличивать коэффициенты взносов. Иногда это было обусловлено прямым политическим вмешательством в инвестиционную политику, но не менее часто – тем обстоятельством, что в большинстве стран отсутствуют механизмы эффективного инвестирования долгосрочных

сбережений в национальную экономику. Во франкоговорящей Африке кризис середины 1990-х годов привел к девальвации франка КФА, а в таких странах, как Камерун и Сенегал, даже к полному обесцениванию банковских вкладов. Прибыли, зарегистрированные в Замбии, Кении, Танзании и других странах, в реальном выражении имели отрицательные значения применительно к длительным периодам времени. От этого напрямую пострадали члены сберегательных фондов, на счетах которых при их выходе на пенсию оказались ничтожные суммы.

Хотя проблемы пенсионных систем, предназначенных для работников частного сектора, становятся все более очевидными, чаще всего импульсом к началу реформ служат финансовые затруднения, возникающие в связи с выплатой пенсий государственным служащим. Это явление характерно не только для Африки, но именно в этом регионе оно отражает опыт повсеместного разрастания государственных структур на протяжении нескольких десятилетий после обретения независимости и последующей их стабилизации и даже сокращения. Граждане, принятые на службу в период расширения, получают пенсию в полном объеме; формула, применяемая для исчисления пенсии государственным служащим, дает им больше преимуществ, чем работникам частного сектора. Наличие более выигрышной формулы и более зрелой пенсионной системы, а также недостаток резервов приводят к вытеснению прочих важных расходов. В 1990-е годы в некоторых странах расходы на пенсионное обеспечение государственных служащих выросли вдвое.

В ряде стран необходимость решения этой краткосрочной финансовой проблемы заставила творцов политики пересмотреть пенсионную политику в целом. В частности, варианты, альтернативные нынешней системе пенсионного обеспечения государственных служащих, предусматривают новую систему, в которой нынешняя двойственность заменяется единой организацией для всех работников формального сектора. В числе причин подобного шага можно назвать желание увеличить мобильность рабочей силы, утвердить финансовую дисциплину и решить проблему неравноправия, возникающего при использовании параллельных систем. Некоторые более маленькие страны даже, вероятно, окажутся в выигрыше, поскольку экономия на росте масштаба поможет сократить высокие административные издержки.

Четвертый по счету повод для озабоченности – это застой в деле охвата населения пенсионными системами, предназначенными для формального сектора, по всему региону. С помощью рационализации существующих схем (например, уменьшения административных издержек, обеспечения более стабильных пенсий и совершенствования управления фондами) можно улучшить показатель участия, однако определяющие факторы участия формального сектора выходят за пределы пенсионной системы. Основанные на международной модели обеспечения дохода и охвата пенсионные схемы с взносами вряд ли смогут в ближайшие несколько десятилетий охватить большую часть рабочей силы. Глубина проблемы обеспеченной старости зависит от надежности неформальных институтов, главным образом института поддержки со стороны семьи. Однако ни эта поддержка, ни меняющийся статус пожилых людей в Африке не стали предметом сколько-нибудь глубокого изучения. В итоге об этом мало что известно. Похоже, что в странах, охваченных эпидемией ВИЧ/СПИДа, эта проблема стоит более остро, чем в других странах. Стратегической ответной мерой может быть введение безвзносной пенсионной системы. Однако такой подход требует отвлечения финансовых ресурсов из других областей и осложняется тем, что большинство пожилых людей живут в домохозяйствах, состоящих из представителей нескольких поколений, что затрудняет установление факта

нуждаемости. Более того, недавние исследования указывают на неодинаковую степень бедности в домохозяйствах, имеющих престарелых членов (Kakwani and Subbarao 2005).

Большинство реформ, предпринятых в регионе, сохраняют существующую структуру пенсионной системы. Нам известна только одна страна – Нигерия, – в которой всерьез намерены провести системную реформу. Впрочем, в ряде стран (например, в Кении, Сенегале и Уганде) начаты параметрические реформы, в ходе которых изменяются формулы исчисления пенсий в системах, обслуживающих государственных служащих, работников частного сектора или обе эти категории. Кроме того, в рамках существующей структуры происходит реформа управления пенсионными резервами. В этой области, опять же, прилагаются усилия для увеличения прозрачности операций и повышения профессионализма работников, но особых успехов на сегодняшний день не достигнуто. Между тем предложения об объединении государственных служащих и работников частного сектора в рамках одной пенсионной системы звучат редко, а их воплощение сталкивается с политическими трудностями. В Замбии, например, с 2000 года вновь нанятые государственные служащие платят взносы в пенсионный фонд, обслуживающий работников частного сектора. В Гане объединение систем произошло несколько десятилетий назад, но недавно государственные служащие начали требовать отмены слияния и восстановления отдельной схемы.

Трудности проведения системной реформы, во время которой осуществляется переход от ненакопительных схем к накопительным и по возможности вводится частное управление активами, особенно велики в Африке к югу от Сахары. Там перед реформаторами стоят три главных препятствия: прежде всего, любое отвлечение взносов в новую накопительную систему вынудит правительства изыскивать ресурсы для того, чтобы покрыть образовавшийся дефицит. Поскольку пополнение бюджетов большинства стран происходит в значительной мере за счет иностранной помощи, возможность найти деньги на финансирование перехода – во всяком случае быстрого – очень невелика. Во-вторых, существующие государственные институты пенсионного обеспечения, как правило, не приспособлены к ведению учета, необходимого для функционирования накопительной пенсионной системы, основанной на индивидуальных счетах. Наконец, в большинстве стран региона имеются лишь немногие из тех условий, которые в сумме обеспечивают эффективность управляемой частным образом накопительной системы, а именно инвестиционные возможности, действенные органы управления, а также контингент потенциальных участников частного пенсионного сектора.

Впрочем, в Африке растет осознание необходимости пенсионной реформы. В 2003 году, например, девять стран континента учредили Африканский пенсионный форум, цель которого – служить катализатором реформ в регионе. Институт Всемирного банка и Кенийская пенсионная администрация недавно создали совместную компанию, призванную помочь властям Кении усовершенствовать контроль над крупным частным пенсионным рынком страны (единственным в регионе). В последние несколько лет во Всемирный банк поступает все больше просьб о предоставлении помощи в этой области; сейчас воплощается в жизнь по крайней мере полдюжины проектов, включающих значительные пенсионные компоненты. Однако ни один из них не рассчитан на системные реформы, в том числе внедрение второй накопительной составляющей.

### **Ближний Восток и Северная Африка**

Все страны региона ввели у себя пенсионные системы с установленными выплатами, которые в основном финансируются по распределительному принципу<sup>44</sup>. Только несколько стран –

Египет, Иран и Ливия – учредили безвзносые пенсионные системы. В большинстве случаев существует более одной обязательной схемы, хотя иногда всеми ими управляет один фонд. В таких странах, как Египет, Марокко и Тунис, раздробленность фондов значительна, и это чрезвычайно сдерживает мобильность рабочей силы. В Тунисе, например, существуют отдельные схемы для государственных служащих, работников частного сектора, занятых в промышленности и в сфере услуг, две схемы для рабочих сельскохозяйственного сектора и одна схема для занятых индивидуальной трудовой деятельностью. Такие страны, как Иордания и Иран, также характеризуются быстрым распространением профессиональных пенсионных программ (обычно связанных с открытыми акционерными компаниями), которые заменяют, а не дополняют государственную пенсионную систему.

Степень охвата государственной пенсионной системой колеблется между 10 и 75 процентами рабочей силы. Такой большой диапазон в основном объясняется двумя факторами. Во-первых, для пенсионного обеспечения существуют разные институциональные механизмы, особенно это касается степени охвата той или иной группы на рынке труда. В Египте, например, пенсионная система способна охватить 70 процентов рабочей силы, поскольку есть схема для временных работников, которая распространяется на 24 процента рабочей силы. Во-вторых, уровень занятости и его распределение в разных секторах экономики различаются. Например, самый высокий коэффициент покрытия (75 процентов) наблюдается в Ливии, где значительное большинство занятого населения (77 процентов) работает в государственном секторе или на государственных предприятиях. Напротив, в Йемене и Марокко, где более половины рабочей силы занято в сельскохозяйственном секторе, уровень охвата низкий: 21 и 10 процентов соответственно. В других странах коэффициенты охвата колеблются в диапазоне от 25 до 40 процентов рабочей силы.

В целом, обязательные схемы получили обширный мандат на возмещение доходов. В большинстве случаев суммарные коэффициенты возмещения на среднего работника с полным трудовым стажем в системах, предназначенных для работников как государственного, так и частного сектора, превышают 80 процентов последней зарплаты. В схемах для работников частного сектора в Иране и Йемене суммарные коэффициенты возмещения превышают 100 процентов последней зарплаты. Более того, большинство схем не устанавливает потолка для покрытой зарплаты и предлагает щедрые минимальные пенсии, превышающие 35 процентов средней зарплаты. На выполнение столь обширного пенсионного мандата нет средств; кроме того, в связи с этим частные пенсионные фонды до некоторой степени теряют стимулы для участия в рынке. В действительности наивысший уровень активности частных поставщиков пенсионных продуктов наблюдается в Египте и Марокко, где обязательная пенсионная система имеет более скромный мандат (совокупные коэффициенты возмещения ниже 60 процентов), и в Ливане, где отсутствует обязательная пенсионная система, рассчитанная на работников частного сектора. В противоположность этому в Иордании, где финансовый сектор находится примерно на таком же уровне развития, а государственная пенсионная система по-прежнему располагает обширным мандатом (80-процентный суммарный коэффициент возмещения на среднего работника с полным трудовым стажем), роль частных пенсий невелика.

Пенсионные системы региона завоевывают все более крупные разделы экономики, однако вопреки благоприятным демографическим факторам их финансовая устойчивость дает основание для беспокойства. Расходы на пенсионное обеспечение колеблются в диапазоне от 0,5 процента (Йемен) до 5 процентов (Тунис) ВВП, среднее значение для всего региона составляет 3 процента ВВП. Во всех случаях расходы превышают уровень, которого, с учетом международных тенденций, следовало бы ожидать применительно к нынешней возрастной

структуре населения. Хотя большинство схем пока дает операционную прибыль, финансовая ситуация быстро ухудшается. Главная причина этого кроется в нестыковке между запланированным уровнем возмещения доходов, уровнем взносов и пенсионным возрастом, который низок во всем регионе, особенно для женщин (во многих случаях 55 лет). Поэтому обязательства, накопившиеся на сегодняшний день во всех исследованных системах, уже колеблются в диапазоне от 30 до 100 процентов ВВП, что намного выше нынешнего уровня финансовых резервов<sup>45</sup>. Все страны региона только вступают во второй этап демографического перехода, который характеризуется падением коэффициентов рождаемости. Таким образом, темпы роста населения здесь остаются одними из самых высоких в мире, тогда как коэффициенты демографической нагрузки значительно ниже средних мировых значений. Но даже если бы такое положение длилось до бесконечности, финансовое состояние большинства пенсионных систем не было бы устойчивым.

Еще одна проблема, стоящая перед пенсионными системами в регионе, заключается в отсутствии должных структур управления и слабом институциональном потенциале в отношении выработки и проведения в жизнь политических решений. Всеми системами руководят трехсторонние советы, которые не защищены соответствующим образом от политических влияний и практически никому не подотчетны. Вот почему, хотя в некоторых системах по-прежнему имеются резервы, ими управляют отнюдь не в наилучших интересах членов. Слабым институциональным потенциалом объясняется и быстрое распространение сложных сиюминутных формул и квалификационных условий, которые искажают сущность стимулов и открывают простор для неблагоприятных изменений распределения между поколениями и внутри поколений в рамках пенсионных систем. Например, в большинстве систем приняты многочисленные, часто непрозрачные условия выхода на пенсию, для исчисления пенсий используются лишь несколько последних зарплат, отсутствуют актуарно справедливые штрафы за досрочный выход на пенсию, механизмы индексации создаются для каждого отдельного случая. Многим пенсионным фондам до сих пор стоит большого труда обновлять информационные системы и выполнять свои основные административные функции, например отслеживать поступление взносов и осуществлять их инкассацию.

С другой стороны, имеются и положительные факторы. В регионе растет осознание проблем, с которыми сталкивается пенсионная система. На сегодняшний день во всех странах пенсионная реформа стоит в повестке дня правительства, хотя не везде заметно стремление к ее немедленному осуществлению<sup>46</sup>. Имеются также значительные различия в механизмах ведения политического диалога. В Марокко, например, политические дискуссии проходят с участием всего гражданского общества. В Иордании обсуждение происходит в основном внутри правительства. И наконец, существуют заметные различия в предложениях по реформе.

В Иордании предпочли сохранить пенсионную систему с установленными выплатами, финансируемую по распределительному принципу. Реформа призвана лишь интегрировать и усовершенствовать эту систему. Соответственно, в схемы для государственных служащих и военных не допускаются новые члены, которые сейчас вступают в Корпорацию социального обеспечения, предназначенную для пенсионного обслуживания работников частного сектора. Поставлена задача пересмотреть мандат Корпорации социального обеспечения с тем, чтобы дать возможность работникам со средним и высоким уровнем доходов диверсифицировать источники своих пенсионных сбережений и привести формулы исчисления пенсий и квалификационные условия в соответствие с существующими стандартами. В Иордании также достигнут большой прогресс в деле совершенствования практики управления ресурсами. Создано новое, более независимое инвестиционное подразделение, в которое вошли



специалисты по управлению пенсионными фондами, отобранные на конкурсной основе. Новое инвестиционное подразделение выступило с заявлением об инвестиционной политике, главные тезисы которого соответствуют международно признанным принципам и практике в области инвестиций. Сходной стратегии следуют в Джибути.

В Марокко, напротив, рассматривается возможность перехода к многокомпонентной системе, но задача полной интеграции пенсионной системы там не стоит. В этой стране планируют иметь двойственный первый компонент (установленные выплаты) с отдельными схемами для государственных служащих и работников частного сектора, но с более скромными мандатами. В то же время там планируют преобразовать существующую схему с установленными выплатами, предназначенную для работников по контракту и лиц, работающих на государственных предприятиях, в коренной элемент второго компонента для всех работников (полноценная накопительная схема с установленными взносами). Руководство страны воспользовалось тем, что такая схема уже по существу функционирует в виде накопительной схемы с индивидуальными счетами. В Марокко, кроме того, проводятся реформы в банковском и страховом секторах.

В Ливане разработано законодательство о замене в частном секторе программы гарантированного возмещения убытка по окончании трудовой деятельности полноценной накопительной системой с установленными взносами. Цель состоит в том, чтобы интегрировать в новую систему схемы для государственных служащих и военных. В принципе, в Ливане намерены перейти к интегрированной накопительной системе с единственным компонентом (аналогичный подход существует на Западном берегу реки Иордан и в секторе Газа). Поскольку в государственном секторе отсутствует необходимый опыт управления пенсионной системой с установленными взносами, основанной на индивидуальных счетах, предлагается передать в ведение специалистов из частного сектора выполнение различных функций, в том числе управление частью фондов. В Ливане такая возможность существует, поскольку там имеется относительно хорошо развитый страховой сектор.

Большинство других стран все еще находятся на этапе диагностики, им только предстоит разработать интегрированные многолетние программы реформ. В нескольких странах прилагались усилия по усовершенствованию управления; известно о единичных попытках скорректировать формулы исчисления пенсий и квалификационные условия; к сожалению, не всегда при этом достигались положительные результаты.

## **Восточная Азия**

В настоящем разделе представлены обобщенные сведения о пенсионных системах стран региона<sup>47</sup>. В нем отражено нынешнее положение вещей и анализируются тенденции, выявившиеся в ходе реформ.

Как в демографических, так и в экономических показателях стран региона Восточной Азии имеются значительные различия. В то же время в большинстве этих стран происходит старение населения, снижается рождаемость, быстрыми темпами идет урбанизация и наблюдается низкий уровень охвата пенсионным обеспечением. Пенсионные системы в регионе распадаются на три основные группы: национальные сберегательные фонды, разновидность систем социального обеспечения в странах с рыночной экономикой и разновидность систем социального обеспечения в странах с переходной экономикой. Помимо упомянутых национальных схем, почти во всех странах Восточной Азии действуют отдельные пенсионные схемы для

работников государственного и частного секторов. Исключением является Гонконг (Китай), где государственные служащие, нанятые начиная с 2001 года, участвуют в обязательном сберегательном фонде, предусматривающем внесение дополнительных взносов.

В отличие от Гонконга (Китай), в Индонезии, Малайзии, Папуа–Новой Гвинее и Сингапуре системы сберегательных фондов действуют на национальном уровне и находятся под государственным управлением. Сберегательные фонды, действующие на основе установленных взносов, являются полностью накопительными и в принципе обеспечивают прочную связь между выплатами и взносами, что позволяет им избегать финансовой неустойчивости и искажений, свойственных распределительным схемам социального страхования. Обычно такие централизованные сберегательные фонды страдают от низкой нормы прибыли, непрозрачных инвестиционных решений, управленческой практики, в которой слишком большой упор делается на задачи социальной и экономической политики, несоответствия между краткосрочными активами и долгосрочными пенсионными обязательствами, а также от неадекватного уровня пенсий и низкого коэффициента охвата рабочей силы.

Три страны (Филиппины, Корея и Таиланд) имеют относительно незрелые пенсионные схемы с установленными выплатами, организованные по типу принятых в ОЭСР. В целом такие системы не приспособлены для обеспечения надлежащей связи между взносами и выплатами. Хотя по денежным меркам эти системы имеют прочное финансовое положение, в ближайшие 15–20 лет, если в срочном порядке не будут осуществлены реформы, ощутится большой неявный долг по выплатам пенсий. Лица, ответственные за выработку политики в Корее и Таиланде, давно признают, что нынешняя организация пенсионной системы чревата проблемами, и принимают попытки снизить уровень выплат и повысить уровень взносов. Однако этих мер недостаточно для установления сбалансированной связи между взносами и выплатами. Учитывая недавнюю стагнацию роста и порочную тенденцию к досрочному выходу на пенсию (после всего 10 лет выплаты взносов), филиппинская система особенно нуждается в более совершенной стратегии управления рисками, которая позволила бы ей восстановить финансовую устойчивость и способность противостоять потрясениям – экономическим, демографическим или политическим.

Во Вьетнаме, Китае и Монголии происходит широкомасштабный переход от плановой экономики к рыночной. Эти страны отличаются низким уровнем доходов, в них имеется большой неформальный сектор. Значительная доля хозяйственной деятельности приходится на сельское хозяйство, здесь же занята значительная часть рабочей силы. В результате переход этих стран к рыночной экономике зачастую осложняется процессами урбанизации и индустриализации.

Вьетнам, Китай и Монголия унаследовали ту или иную форму пенсионной системы, рассчитанной в первую очередь на городских жителей, занятых в государственном секторе. Это были, как правило, распределительные системы с установленными выплатами. За уплату взносов в большинстве случаев или всегда отвечал работодатель (государственные предприятия). Пенсионная политика предусматривала низкий законодательно установленный и фактический пенсионный возраст, щедрые пенсии, не связанные с вкладом конкретного лица, и ограниченный охват всей рабочей силы. В Китае пенсионная система сильно раздроблена, что сковывает мобильность рабочей силы. Коэффициенты взносов, уровни пенсий и квалификационные требования значительно отличаются в зависимости от региона, типа собственности и отрасли промышленности.

И в Китае, и в Монголии государственные пенсионные программы становятся все менее устойчивыми. Существенно выросли расходы на пенсионное обеспечение, отчасти из-за использования досрочного выхода на пенсию в качестве механизма сокращения избытка рабочей силы на государственных предприятиях. В то же время снижается сбор взносов, причиной чего является неэффективная работа государственных предприятий, рост безработицы, значительный неформальный сектор и отсутствие эффективного аппарата по сбору взносов.

Независимо от типа пенсионной системы и экономики общей задачей реформ, разворачивающихся сейчас в регионе, является улучшение инвестиционной отдачи резервных фондов. Обозначилась также явная тенденция к тому, чтобы резервные фонды держали у себя прежде всего облигации государственного долга и постепенно инвестировали их в ликвидные, имеющие рыночную цену активы; также наблюдается тенденция к передаче функции по управлению активами специалистам из частного сектора. Однако, как правило, страны региона не вводят элементы системы с установленными взносами в качестве средства для борьбы с долгосрочными финансовыми проблемами и диверсификации социального риска. Потенциальным исключением из правил может стать Таиланд. Хотя повсеместно растет понимание того, что следует ограждать управленческий аппарат от политического давления и избегать столкновения интересов, а для этого необходимо укреплять государственное управление, лишь немногие страны предприняли шаги по внедрению передового опыта. Тем не менее в ряде стран (Китае и Таиланде) принято решение расширить охват путем введения добровольных пенсионных схем. Однако механизмы, облегчающие пруденциальное регулирование таких схем и контроль над ними, оформляются медленно.

В рамках большинства реформ, начатых в регионе, сохраняется существующая структура пенсионной системы. Единственным исключением является Индонезия: в местный парламент внесен законопроект о распространении всеобъемлющего охвата социальным обеспечением на всех индонезийцев. В настоящее время у нас нет достаточных сведений об этом законопроекте.

В некоторых странах проводятся системные реформы. Они обеспечивают переход от ненакопительной к накопительной схеме для государственных служащих (Гонконг, Китай) и от ненакопительной к частично накопительной для работников государственных предприятий в трех провинциях Китая, где осуществляются пилотные проекты. В Монголии введена условно-накопительная система с установленными взносами, предназначенная для того, чтобы справиться с издержками переходного периода и поэтапно внедрить частично накопительную систему. Однако для достижения запланированных политических целей и Китай, и Монголия нуждаются в дальнейшей разработке курса. Чтобы реформы в этих странах были успешными, необходимы дополнительные меры, например увеличение пенсионного возраста и упразднение специальных правил, разрешающих досрочный выход на пенсию. Многочисленные раздробленные программы следует постепенно объединить в одну, а для достижения большей справедливости пенсионного обеспечения и увеличения мобильности рабочей силы необходимо также расширить общий охват.

За исключением стран с низким уровнем доходов, которые располагают единичными государственными механизмами социальной защиты, большинство стран с формирующимся рынком и стран с переходной экономикой тем или иным образом осуществляли пенсионную реформу. Поступавшие во Всемирный банк заявки на этот счет в основном касались программных документов или содержали просьбы о технической помощи, лишь в немногих случаях речь шла о программе кредитования.