

ЭВОЛЮЦИЯ ВМЕСТО РЕВОЛЮЦИИ: ОБЗОР МИРОВЫХ ТЕНДЕНЦИЙ ПЕНСИОННОГО РЕФОРМИРОВАНИЯ¹

Бабкин А. С., научный сотрудник Независимого института социальной политики (НИСП)

Что происходит с пенсионными системами развитых стран сегодня, когда старение населения стало уже реальностью, а экономический кризис неизбежно корректирует пенсионные финансы? Представляемый обзор пенсионных реформ пытается ответить на этот вопрос.

Простая классификация реформ в пенсионной сфере представлена на схеме (рис. 1). В процессе реформирования действующая пенсионная система полностью или частично заменяется новой либо подвергается «косметическим» изменениям параметров. Основные направления системных реформ — кардинальное изменение пенсионных формул, включая изменение набора используемых схем расчета выплат², их финансирование на основе солидарных или индивидуальных принципов, частного или государственного управления. Проводившиеся параметрические реформы можно сгруппировать по изменяемым параметрам. Во-первых, это изменение пенсионного возраста, которое может осуществляться напрямую или косвенно через систему стимулов для позднего или раннего выхода на пенсию или через изменение требуемого минимального стажа. Во-вторых, может меняться порядок индексации назначенных пенсионных выплат и накопленных пенсионных прав (валоризация взносов), а также длительность периодов учитываемых заработков. Третья группа параметрических изменений касается ставок взносов и средних и предельных³ ставок замещения.

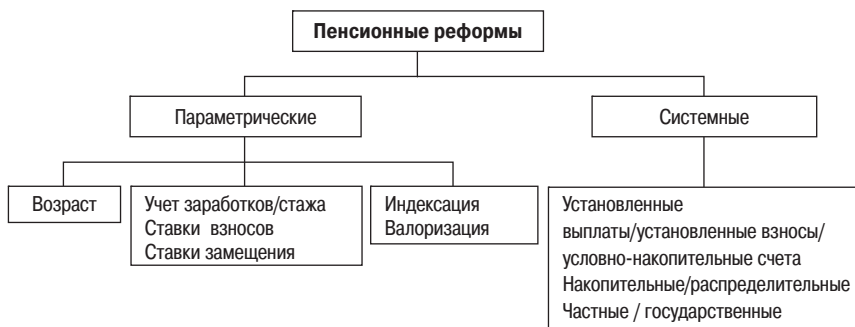
В начале 1990-х гг. Всемирным банком были разработаны рекомендации по созданию так называемых многоуровневых (multi-pillar) пенсионных систем, включавших обязательный накопительный компонент [World Bank, 1994]. Следуя этим рекомендациям, многие страны начали соответствующие реформы. Основная цель этих изменений — достижение финансового самообеспечения и долгосрочной устойчивости пенсионной системы в условиях, когда из-за старения населения выплаты пенсий по установленным правилам обходятся государству все дороже. Основные направления реформирования в это время — повышение пенсионного возраста и внедрение накопительных схем с установленными взносами. Гибридной формой, введенной в Швеции, Польше

¹ Автор выражает огромную благодарность Оксане Вячеславовне Синявской, под научным руководством которой была подготовлена данная статья, за советы и консультации на различных этапах работы.

² Схемы с установленными размерами выплат (defined benefits) или взносов (defined contributions). Условно-накопительные счета в литературе называются по-разному: non-financial accounts, notional accounts, notionally defined contributions.

³ Прирост ставки замещения за каждый дополнительный год стажа, английский термин — accrual rate.

Рисунок 1. Типы пенсионных реформ



и Италии, стала система условно-накопительных счетов, сочетающая черты накопительной и распределительной систем. В целом реформы этого периода известны российскому читателю [Пенсионная реформа в России, 1998; Яременко, 1998; Грызлова, Яненко, 2005]. В 2000-х гг. реформирование пенсионных систем продолжалось, однако интенсивность этого процесса заметно снизилась. Масштабных реформ стало значительно меньше, на смену системным преобразованиям 1990-х гг. пришли более мягкие параметрические, а в некоторых странах реформирование затормозилось или даже повернулось в обратном направлении. Кроме того, многие страны приняли различные меры для смягчения последствий финансово-экономического кризиса [ОЭСР, 2009].

Наиболее актуальными вопросами пенсионного реформирования в России сейчас являются вопросы повышения пенсионного возраста, оптимизации накопительной части пенсии и поддержания равновесия системы в условиях финансово-экономического кризиса. Пенсионный возраст в России, особенно для женщин, — один из самых низких в развитых странах. Несмотря на то что официальная позиция государства состоит в сохранении установленного возраста выхода на пенсию⁴, в экспертном сообществе идет активное обсуждение этого вопроса, и вполне вероятно, что он будет подниматься в ближайшие годы. Накопительная пенсия формируется пока не слишком эффективно: реальная доходность накоплений редко была положительной. В результате по инициативе Минздравсоцразвития недавно была разработана «Концепция развития накопительного пенсионного обеспечения». Негативные последствия кризиса для действующей системы проявляются главным образом в снижении пенсионных взносов в распределительную часть, направляемых на финансирование текущих пенсий, но в условиях расширения роли накопительного пенсионного обеспечения важно проанализировать влияние спадов на финансовом рынке.

В данном обзоре мы остановимся на реформах в развитых странах Организации экономического содействия и развития (ОЭСР), но рассмотрим и несколько ярких примеров реформирования в других регионах. Первая часть посвящена параметрическим реформам с особым акцентом на изменениях пенсионного возраста. Во второй части рассматриваются обязательные на-

⁴ Эту официальную линию по-прежнему проводят Минздравсоцразвития и Минэкономразвития России, однако Минфин и лично министр финансов А. Л. Кудрин все чаще заявляют о необходимости повысить пенсионный возраст, чтобы снизить растущий дефицит бюджета Пенсионного фонда России.

копительные пенсионные системы на примере Чили и Аргентины, некоторое внимание уделено накопительным схемам с добровольным участием. В третьей части разбираются последствия финансово-экономического кризиса и примеры антикризисной политики в пенсионной сфере. В заключении содержатся краткое обобщение и выводы.

1. ПАРАМЕТРИЧЕСКИЕ РЕФОРМЫ

Параметрические реформы не меняют базовых принципов функционирования пенсионной системы, а только корректируют ее отдельные характеристики. Большинство преобразований и в 1990-х, и в 2000-х гг. были направлены на решение проблемы финансовой устойчивости пенсионной системы в связи с процессом старения населения. Изменение ставок пенсионных отчислений, определяющих размер доходов пенсионной системы, происходило во многих странах, причем как в сторону повышения, так и в сторону снижения⁵. Одновременно с этим общей тенденцией для большинства стран было уменьшение пенсионных расходов и обязательств. Причем почти с одинаковой интенсивностью реформирование шло в странах как с высокими, так и с низкими пенсионными расходами (как доля от ВВП). К последним относятся, например, Турция, Мексика, Южная Корея — несмотря на относительно молодое население, старение в этих странах происходит достаточно резко. В частности Турция и Мексика пока могут позволить себе достаточно щедрую пенсионную систему, но без реформирования расходы вырастут быстро и значительно [OECD, 2007].

Один из параметров, позволяющий корректировать размеры пенсионных выплат, — *порядок их индексации*. Назначенные пенсии обычно ежегодно пересчитываются (индексируются) для поддержания уровня жизни пенсионеров, при этом существует два основных варианта. Первый — индексация по темпу инфляции, позволяющая сохранить неизменной покупательную способность пенсии. Другой вариант, как правило, более дорогой, — индексация по темпу роста заработной платы — позволяет поддерживать постоянный уровень жизни пенсионеров относительно работающего населения. Часто эти два показателя сочетаются. Во Франции пенсии в государственном секторе были переведены с индексации по зарплате на индексацию по инфляции. Турция в 2008 г. перешла от индексации по инфляции к смешанной индексации по инфляции и темпу роста ВВП. Более сложная схема была введена в Венгрии. До 2009 г. индексация проводилась по смешанному коэффициенту, составляющему 50% от роста цен и 50% от роста зарплат. Но в 2009 г. в связи с финансово-экономическим кризисом в качестве дополнительного параметра стал использоваться темп прироста ВВП: если он не превышает 3%, пенсии индексируются только по росту цен, при более высоких темпах в коэффициент индексации добавляется темп роста заработной платы, а при росте ВВП выше 5% рост цен и заработных плат учитываются при индексации в равной пропорции [SSA, June 2009]. Корректировка механизмов индексации проходила еще в ряде стран, но общая тенденция — переход к менее щедрым темпам перерасчета пенсионных выплат.

⁵ Для смягчения последствий старения ставки только повышаются, понижение происходит в рамках облегчения общей налоговой нагрузки в ответ на вызовы глобализации.

Еще одно параметрическое изменение коснулось *учета заработков* для исчисления размера пенсионных выплат. В самом простом случае пенсия рассчитывается от предпенсионного уровня зарплаты. Но поскольку в молодых возрастах заработка обычно ниже, более полный учет карьеры снижает размер пенсионных выплат и делает их более адекватными по отношению к взносам, фактически уплаченным каждым конкретным человеком. Кроме того, если на размер пенсии влияют лишь несколько лет работы, это сильно искажает трудовые стимулы, поэтому в странах наблюдается тенденция перехода от нескольких последних или лучших лет к более длинному периоду, зачастую ко всей трудовой карьере. Так, в Финляндии вместо 10 последних лет стала использоваться средняя заработная плата за всю жизнь [SSA, November 2004]. В Австрии с 2004 г. учитываемый стаж будет ежегодно увеличиваться на один год, поднимаясь с 15 лучших лет к 40 годам (практически полной карьеры) [SSA, August 2004].

Еще одна тенденция в реформировании — дополнение распределительных пенсионных систем *резервными фондами*. В благоприятные годы в фонде накапливаются средства, которые затем используются для стабилизации пенсионной системы в годы спада. Относительно недавно резервный фонд появился в Австралии (2005), в Ирландии (2001), еще раньше — в Канаде, Японии, Корее, Швеции.

Однако, наверное, чаще всего внимание общественности привлекают *реформы пенсионного возраста*, поскольку их влияние на положение занятых и пенсионеров наиболее очевидно. В вопросах повышения пенсионного возраста приходится искать компромисс между благоприятной ситуацией в настоящем и финансовой стабильностью в будущем. Как и в 1990-х, в 2000-х гг. страны продолжают повышать пенсионный возраст в связи с увеличением средней продолжительности жизни и ростом демографической нагрузки пожилыми на трудоспособное население.

К 2008 г. в большинстве стран ОЭСР возраст выхода на пенсию был одинаковым для мужчин и женщин и составлял 65 лет. В некоторых странах еще сохранились гендерные различия в возрасте выхода на пенсию, но они постепенно устраняются. В Греции недавно было принято решение об установлении нового возраста на уровне 65 лет (повышение для обоих полов), в Швейцарии — для женщин возраст увеличивается с 63 до 64 лет (для мужчин остается без изменений на уровне 65 лет). В Турции запланировано медленное повышение пенсионного возраста до 65 лет к 2048 г. (с действовавших 58 лет для женщин и 60 лет для мужчин).

Пенсионный возраст может увеличиваться как напрямую (через установление новых стандартных возрастов), так и косвенно (через другие параметры, влияющие на фактический возраст выхода на пенсию). Но даже прямое изменение никогда не происходит одномоментно, обычно переход растянут на определенный период времени. Скорость повышения возраста не превышает 6 месяцев в год, и обычно происходит гораздо медленнее. Например, повышение с 65 до 67 лет запланировано в Австралии за 2017–2023 гг., в Германии — между 2012 и 2029 г., в Дании — между 2024 и 2027 г. В Венгрии с 2012 г. начнется повышение возраста с 62 до 65 лет. Чехия, постепенно увеличивавшая возраст выхода на пенсию до 63 лет, запланировала дальнейшее повышение до 65 лет к 2030 г.

Особую проблему представляет то, что фактический («эффективный») средний пенсионный возраст всегда отличается (чаще в меньшую сторону)

от официально установленного. Такая ситуация наблюдается более чем в 2/3 стран ОЭСР, наибольшие различия в среднем и официальном возрасте выхода на пенсию в Люксембурге (59 и 65 лет соответственно), в Бельгии (мужчины — 59 и 65 лет, женщины — 57 и 63), в Финляндии (60 и 65) [ОЕСД, 2006]. Причина различий — возможность выйти на пенсию досрочно или, наоборот, позднее установленного срока. Право на досрочную пенсию обычно приобретает либо после накопления определенного стажа, либо ценой понижения в размере выплат (чаще и то, и другое). В некоторых странах досрочно на пенсию могут выйти безработные в предпенсионном возрасте. Отложенный выход стимулируется более высоким размером пенсии или другими способами, например, льготным налогообложением заработков работающих пенсионеров.

Изменения в области регулирования позднего или раннего выхода на пенсию осуществлялись наряду с реформами стандартного пенсионного возраста и преследовали ту же цель: повысить фактический возраст выхода на пенсию, чтобы сократить численность получателей и продолжительность пенсионных выплат, тем самым снизить финансовую нагрузку на систему. В Дании возраст раннего выхода в 2019–2022 гг. увеличивается с 60 до 62 лет, в Бельгии — с 58 до 60 лет в 2008–2012 гг. Разные изменения, ограничивающие возможность раннего выхода на пенсию, произошли в Бельгии, Венгрии, Ирландии (для госслужащих), Нидерландах (отменены налоговые льготы для досрочных пенсионеров), Польше. В Великобритании, Южной Корее увеличились стимулы для отложенного выхода на пенсию. Так, в Великобритании прибавка к пенсии за каждый отложенный год поднялась с 7,4% до 10,4%. Франция и Финляндия проводят политику по поощрению отложенного выхода и предотвращению досрочного. Например, во Франции минимальный стаж, необходимый для получения пенсии, был увеличен с 37,5 до 40 лет, и каждый недоработанный год уменьшает размер пенсии на 5%. Наоборот, за каждый год отложенного выхода пенсия увеличивается на 3–5%. Кроме того, во Франции и в Японии ограничены возможности работодателей по увольнению работников, желающих работать после достижения формального пенсионного возраста.

В некоторых странах пенсионный возраст повышается неявно, через увеличение минимального стажа, необходимого для получения пенсии. Так, в Чехии требуемый стаж увеличивается с 25 до 35 лет, в Италии — с 35 до 36, во Франции стаж повышается, но в различной пропорции для разных категорий работников. Такие изменения окажутся наиболее значимыми для работников с прерывистой или поздно начатой карьерой, в частности для женщин, покидавших рынок труда в связи с рождением и воспитанием детей. Смысл этих изменений состоит в том, что недостаточный страховой стаж лишает работника возможности досрочно выйти на пенсию или уменьшает размеры его пенсионных выплат, косвенно стимулируя продолжение занятости.

Поскольку повышение пенсионного возраста всегда тяжело принимается населением, облегчить процесс реформирования могут некоторые правила, по которым в будущем будет регулярно и *автоматически проводиться пересмотр пенсионного возраста в ответ на демографические изменения*. Такой механизм подстройки предоставляют, во-первых, накопительные и условно-накопительные системы (NDC) с установленными взносами, которые действуют в Австралии, Венгрии, Италии, Польше, Словакии, Швеции, странах Латинской Америки. В этих системах при назначении пенсии общая сумма накоплений (реальных или условных), как правило, преобразуется в пожизнен-

ный аннуитет. И тогда с ростом продолжительности жизни знаменатель в расчетах будет расти, а ежемесячный аннуитетный платеж будет уменьшаться.

Во-вторых, некоторые страны пытаются встроить ожидаемую продолжительность жизни в другие пенсионные схемы. Так, в Дании с 2022 г. после запланированного повышения пенсионного возраста, его дальнейшие изменения будут привязаны к динамике ожидаемой продолжительности жизни. Пенсионный возраст будет индексироваться по темпу роста ожидаемой продолжительности жизни 60-летних. Во Франции к продолжительности жизни привязан минимальный стаж: отношение стажа к продолжительности всей жизни должно оставаться постоянным.

В Финляндии, Германии и Португалии к демографической динамике привязан не пенсионный возраст, а способ расчета размеров распределительной пенсии. Механизм подстройки в Португалии введен реформой 2007 г. Здесь ежегодно рассчитывается индекс изменения ожидаемой продолжительности предстоящей жизни в возрасте 65 лет, и устанавливаемый размер пенсии делится на этот индекс. Если продолжительность жизни растет, то при прочих равных условиях размер пенсии будет уменьшаться. В Финляндии корректировки начинаются с 2010 г. и перенимают подход накопительных схем с установленными взносами: в каждом году по ожидаемой продолжительности жизни рассчитывается знаменатель, аналогичный используемому в аннуитетах, и соотносится со знаменателем базового (2009) года. Это отношение используется как поправочный коэффициент к размеру назначаемой пенсии. В Германии с 2004 г. в качестве поправочного коэффициента используют изменение соотношения численности плательщиков и получателей пенсионной системы. С ростом ожидаемой продолжительности жизни при неизменном пенсионном возрасте соотношение будет смещаться в сторону получателей, и размер пенсий будет уменьшаться [Whitehouse, 2007. P. 33–34].

2. НАКОПИТЕЛЬНЫЕ ПЕНСИОННЫЕ СИСТЕМЫ

Уязвимость любых распределительных пенсионных систем заключается в их зависимости от соотношения численности работников и пенсионеров, которое ухудшается в результате старения. Накопительные системы меньше зависят от демографического фактора, но больше подвержены другим рискам (например, риску инфляции или колебаний на финансовых рынках), поэтому комбинирование двух способов финансирования в рамках одной пенсионной системы может сделать ее более устойчивой. Накопительный компонент может вводиться и как обязательный для всего населения, так и с добровольным участием.

2.1. Обязательные пенсионные накопления

Хрестоматийным примером полной замены распределительной пенсионной системы *обязательной накопительной* стала реформа 1981 г. в Чили. Подобных радикальных реформ до этого не проводила ни одна страна. Ошеломляющая успешность реформы (пенсионные накопления приносили высокую реальную доходность, что позволило выплачивать более высокие, чем в распределительной системе, пенсии) сделала ее популярной и легла в основу разработанных Всемирным банком рекомендаций по реформированию пенсионных

систем, включающих обязательный накопительный компонент. После этого в 1990-х гг. по Латинской Америке и другим странам прокатилась волна схожих реформ, так или иначе введивших накопительный принцип в систему обязательного пенсионного страхования.

Чилийская пенсионная реформа 1981 г. полностью закрыла для новых участников старую государственную распределительную систему и ввела вместо нее новую частную систему индивидуальных пенсионных счетов (накоплений). Участие в новой системе стало обязательным для всех, кто впервые вступает на рынок труда, а уже работавшим был дан некоторый срок для выбора. Государство взяло на себя расходы по выплате пенсий по прежним правилам всем, кто не станет переходить в накопительную схему, а также конвертировало пенсионные права в пенсионные накопления для перешедших. В рамках новой системы государством также гарантировалась минимальная пенсия для всех, кто проработает не меньше 20 лет. Застрахованные лица перечисляют в фонд свободно выбираемой ими управляющей компании 10% заработной платы. При достижении пенсионного возраста (65 лет для мужчин и 60 для женщин) на сумму накоплений приобретает аннуитет или формируется график ее постепенного изъятия [Kritzer, 2008].

Другой вариант формирования обязательной накопительной системы продемонстрировала Аргентина в ходе реформы 1994 г. Отличие аргентинской реформы заключается в том, что часть взносов (и будущих выплат) по-прежнему осуществлялась в рамках распределительной, а часть — в рамках параллельно существующей накопительной системы.

В обеих странах новые системы имели ряд недостатков, характерных для многих накопительных схем [Mesa-Lago, 2009; Calvo et al., 2010]. К ним можно отнести:

- неполный охват занятых. В Чили участие было добровольным для самозанятых, а для военных существовала отдельная пенсионная схема, в Аргентине специальные пенсии у военных и государственных служащих;
- отсутствие принципов солидарности как между поколениями, так и между доходными и гендерными группами, усиливающее неравенство в уровне пенсионного обеспечения. В накопительной системе работники с низкими заработками будут получать и низкую пенсию. Для женщин возникают дополнительные риски в связи с более длительным, по сравнению с мужчинами, периодом ожидаемой продолжительности жизни на пенсии, из-за чего даже при одинаковых суммах пенсионных накоплений размеры выплат у женщин будут ниже. В Аргентине минимально необходимый трудовой стаж для женщин достаточно высок (35 лет), поэтому многие не получают пенсию;
- вознаграждения управляющих компаний могут оказаться весьма высокими, что существенно снижает реальную доходность накоплений и, соответственно, размер будущих пенсий;
- вопреки ожиданиям охват системой (доля плательщиков) начал уменьшаться после введения накопительной системы, заработки стали чаще уходить в теневой сектор;
- сохраняются политические риски недобросовестного управления средствами. Несмотря на то что пенсионные накопления являются

собственностью застрахованных лиц, у правительств остаются возможности для манипуляций;

- в Чили нет полного охвата всех нуждающихся социальной пенсией (PASIS). При этом нередко возникала ситуация, когда застрахованные не имели права на социальную пенсию (по тесту на доходы), но и не имели требуемого для минимальной пенсии стажа (20 лет).

Рассмотрим, как был скорректирован ход пенсионных реформ в этих двух странах в ответ на выявленные проблемы внедрения накопительной компоненты.

Чили

Для улучшения существовавшей системы в Чили в 2006 г. из представителей заинтересованных сторон был составлен совет, рекомендации которого были практически полностью воплощены в последовавшей в 2008 г. реформе. Перечислим ее основные элементы.

Во-первых, обязательность отчислений на накопительную пенсию постепенно распространяется на самозанятых. В течение переходного периода, начиная с 2010-го и заканчивая 2015 г., база уплаты пенсионных взносов (10%) увеличивается с 40% до 100% совокупного дохода.

Во-вторых, вводятся два вида распределительной (солидарной) государственной пенсии. Базовая пенсия (*Pensión Básica Solidaria* — PBS) по старости и инвалидности выплачивается из государственных средств всем гражданам 65 лет и старше, входящим по уровню доходов в 40% беднейшего населения и не имеющим права ни на один из других видов пенсии. К 2012 г. порог бедности увеличивается до 60%. Кроме того, государственная доплата (*Aporte Previsional Solidario* — APS) выплачивается сверх накопительной пенсии, если ее размер не превышает установленного уровня. Для получения права на доплату установлен критерий по доходам — пенсионер должен входить в 40% беднейшего населения (повышается до 55% к 2012 г.). Поскольку размер выплат, гарантируемый доплатой APS, превышает минимальную пенсию (PBS), такая система сохраняет стимулы к уплате пенсионных взносов.

В-третьих, поскольку частные накопительные пенсии по своему устройству порождают гендерное неравенство в размерах пенсий, в Чили были введены ваучеры для всех матерей, выдаваемые на каждого ребенка и эквивалентные взносам с 18 минимальных месячных заработных плат. Средства такого ваучера индексируются по среднему уровню доходности и прибавляются к сумме накоплений в момент выхода на пенсию. Помимо этого, многие женщины попадут под действие PBS или APS, что также сократит гендерные различия в уровне жизни пожилого населения.

В-четвертых, были введены определенные меры для снижения платы, взимаемой фондами за управление пенсионными накоплениями. Запрещено взимание ежемесячной платы в виде фиксированного платежа (только процент от отчислений). Для стимулирования конкуренции вводится процедура конкурсов за право принять к обслуживанию впервые вступающих на рынок труда. Это право дается на два года той управляющей компании, которая предложит минимальную ставку вознаграждения и будет готова обслуживать по ней всех своих клиентов (не только новых).

В-пятых, для снижения риска значительного обесценения пенсионных накоплений в периоды финансовых кризисов еще в 2002 г. были введены 5 портфелей, различающихся по степени риска и доходности. Средства застрахованных старших возрастов могут инвестироваться только в рамках более надежного портфеля (похожая схема предложена в России в недавней концепции по совершенствованию накопительной пенсии). Хотя с введением новых распределительных компонентов пенсии обязательства государства увеличились, ежегодные актуарные расчеты прогнозируют финансовую устойчивость системы в долгосрочной перспективе.

Наконец, в-шестых, важно отметить информационное сопровождение реформы и включенность общества в процесс реформирования. Новый закон сформировал комиссию из представителей работников, пенсионеров, пенсионных фондов, ученых и застрахованных, оставшихся в старой государственной системе. Комиссия проводит мониторинг выполнения реформы, достижения целевых показателей, способствует повышению пенсионной и финансовой грамотности населения, для чего также было создано специальное учреждение.

Аргентина

Накопительная система *Аргентины* подверглась серьезным испытаниям в 2001 г., когда из-за экономического кризиса накопления значительно обесценились. Из-за недобросовестного регулирования перед кризисом ухудшающееся финансовое положение правительства поддерживалось благодаря продаже государственных облигаций управляющим компаниям до тех пор, пока не произошел дефолт [Calvo et al., 2010. P. 227].

Рекомендации по модернизации системы, разработанные экспертами после кризиса, были частично реализованы в 2007 г., но в 2008 г. под воздействием нового серьезного кризиса власти Аргентины решили отказаться от накопительной системы, и была проведена радикальная реформа по переводу всех накоплений обратно в государственную распределительную систему.

Все средства были переведены в «Гарантированный фонд по поддержке государственной распределительной системы» (Guaranteed Fund to Sustain the Public-PAYG System), и, поскольку закон никак не регулирует направления для инвестирования этих денег, очень велика вероятность, что они будут использоваться в качестве легкодоступного заимствования государством. В краткосрочном периоде это улучшит состояние государственных финансов, но в долгосрочном периоде возвращает страну к ситуации 20-летней давности, когда введение накопительной системы было предпринято именно для поддержания финансовой устойчивости пенсионной системы. Кроме того, системе пришлось дважды понести издержки трансформации.

Подобный поворот в государственной социальной политике подрывает доверие населения к пенсионной системе в целом, а международного сообщества — к стране и ее руководству. В накопительной системе все отчисления являлись собственностью застрахованных лиц, и в 2007 г., когда была введена возможность на добровольной основе вернуться в государственную распределительную систему, ею воспользовались только 28% участников. Реформа 2008 г. фактически лишила плательщиков тех средств, правом на которые они обладали. Падение доверия к государству может сильно снизить и без того невысокий в Аргентине уровень исполнения обязательств по уплате пенсионных

взносов. Что касается международного имиджа, то после национализации пенсионных накоплений из Аргентины произошел отток иностранного капитала.

2.2. Добровольные пенсионные накопления

Альтернативой переходу на обязательное накопительное пенсионное обеспечение является поощрение участия граждан в *добровольных накопительных схемах*. Эти схемы могут быть индивидуальными или профессиональными (в рамках организации). В последнем случае создание дополнительных пенсионных планов — добровольное дело для работодателей, хотя для сотрудников участие в них может быть и обязательным.

Добровольные накопительные пенсионные системы существуют во всех развитых странах, традиционно участие в них поощряется системами налоговых стимулов, и в последние годы в разных странах не перестают появляться новые модификации стимулирующих мер. Например, в 2004 г. в Польше у работающих появилась возможность открыть освобожденный от налогов индивидуальный пенсионный счет (IKE) и в год перечислять на него сумму, не превышающую 1,5 среднемесячных зарплат в стране. Направления для инвестирования средств не ограничены [SSA, September 2004]. Во Франции с 2004 г. действует индивидуальный пенсионный сберегательный план (PEIR) — страховой контракт, позволяющий накапливать средства для последующего приобретения аннуитета. Допустимый предел отчислений — 10% с годового заработка, но не более 2400 евро. На отчисления распространяются налоговые льготы, в свою очередь аннуитетные платежи распространяется подоходный налог [SSA, January 2004]. Более щедрый план появился с 2006 г. в Венгрии (NYESZ). Помимо освобождения от налога на прирост капитала счета будут дополнительно пополняться государством на величину, равную 30% от сделанных отчислений, но не более 100 000 форинтов (US \$ 490) в год. Направления инвестирования ограничены, но в значительно меньшей степени, чем средства обязательных пенсионных накоплений [SSA, February 2006].

Однако такие способы поощрения обходятся государству дорого и обычно неэффективны: по мнению экспертов, большинство из добровольных пенсионных сбережений были бы сделаны и без налоговых стимулов [OECD, 2007. P. 89].

Новые подходы к стимулированию участия в добровольных накопительных схемах базируются на идеях бихевиоризма о природной инертности человека. Первым примером квазиобязательной накопительной схемы стала введенная с 2008 г. в Новой Зеландии программа «KiwiSaver». В эту программу автоматически включаются все занятые, при этом они могут добровольно выйти из нее в любой момент. Опыт первых лет показывает, что процент участия в программе очень высок по сравнению с другими добровольными планами. Если раньше в профессиональных пенсионных планах участвовали 13% работников, а в индивидуальных — 5,5%, то теперь 43,3% занятых участвуют в программе «KiwiSaver» [Whitehouse et al., 2009. P. 519]. Аналогичная программа разработана и вступит в силу в Великобритании с 2012 г., обсуждение ведется в Ирландии.

2.3. Вопросы государственного регулирования

Отдельно следует сказать о *государственном регулировании инвестирования* средств пенсионных накоплений, которое касается и обязательных, и добровольных схем. Для защиты этих накоплений от серьезных потерь, связанных с рисками финансовых рынков, государство обычно накладывает различные ограничения на состав инвестиционных портфелей. Но чтобы обеспечить более высокую доходность пенсионных накоплений, эти ограничения могут иногда ослабляться. Так, в последние годы расширение доступных направлений для использования пенсионных накоплений среди стран ОЭСР происходило в Бельгии, Канаде, Германии, Мексике, Австралии, Чили.

Наибольший опыт управления обязательной пенсионной накопительной системой приобретен в Чили. При создании системы в 1981 г. возможности инвестирования пенсионных фондов были ограничены облигациями государства, некоторых частных фирм и инструментами финансовых организаций. В 1985 г. на долю государственных ценных бумаг в портфелях был установлен 50-процентный лимит, а от 10% до 30% портфеля должны были составлять акции. Инвестиции в зарубежные ценные бумаги были разрешены в 1996 г. в пределах 6% с постепенным повышением лимита до 30% к 2004 г. и 85% к 2008 г. С 2002 г. управляющие компании должны предлагать застрахованным выбор из 4 фондов (В–Е), различающихся по составу инструментов и степени риска. Необязательная опция — высокорисковый фонд А с лимитом на долю акций на уровне 80%. Наконец у застрахованных появилось право в любой пропорции распределять свои пенсионные накопления между двумя фондами (портфелями) в рамках управляющей компании, тогда как до этого все средства инвестировались только в один фонд [Kritzer, 2008].

В Мексике при введении накопительных счетов в 1997 г. перечень доступных для инвестирования инструментов также был ограничен и включал государственные и муниципальные ценные бумаги, а также облигации крупных корпораций. С 2004 г. возможности для инвестирования расширились, появился альтернативный портфель, в котором до 15% может быть вложено в акции разрешенных компаний и до 20% в кредитование других стран. В 2008 г., как и в Чили, появились 5 типов фондов, различающихся по степени риска. Самый рискованный фонд, доступный только для молодых работников (18–26 лет), допускает инвестирование до 30% средств в акции, самый консервативный (для работников 56–65 лет) дает фиксированную доходность по займам [SSA, June 2004; April 2008].

3. ПЕНСИОННЫЕ СИСТЕМЫ И ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ КРИЗИС

Частные накопительные пенсионные системы весьма чувствительны к кризисам на финансовых рынках. Очевидно, что спады приводят к обесцениванию накоплений, из которых впоследствии будет выплачиваться пенсия. Но и системы, основанные на распределительном принципе, не защищены от негативных последствий экономических кризисов. Сокращение уровня выпуска, заработных плат и рост безработицы ведут к уменьшению объема собираемых взносов, что в свою очередь сокращает доходы пенсионных систем и может привести к образованию дефицита. Нарушается долгосрочная финансовая устойчивость системы, что в крайних случаях вынуждает правительства

сокращать размер пенсионных платежей. Поэтому ни одна страна и ни одна пенсионная система не может быть полностью застрахована от негативного последствия кризисов в экономике.

Корректировки в пенсионных системах, предпринятые для смягчения негативных последствий нынешнего финансово-экономического кризиса, включают в себя разнообразные меры — от единовременных выплат наиболее уязвимым категориям пожилого населения до изменений в проблемных точках системного характера, более остро выявленных кризисом.

3.1. Накопительные системы

В среднем за 2008 г. по странам ОЭСР пенсионные фонды потеряли 23% накоплений в реальном выражении [Whitehouse, 2009]. При этом межстрановые различия весьма значительны (от 5–10% в Словакии, Германии, Чехии и Мексике до 26–27% в США и Австралии и максимальных 38% в Ирландии) и связаны с соотношением различных видов ценных бумаг в фондах. Обесценение было тем более высоким, чем большую долю в портфеле составляли акции по отношению к менее рискованным облигациям.

Одной из распространенных ответных мер стало усиление контроля и мониторинга пенсионных фондов государственными регуляторами. В Германии введено еженедельное наблюдение за ключевыми показателями крупнейших фондов. В Таиланде и Испании появился специальный мониторинг пенсионных инвестиций в сложные финансовые инструменты. В Португалии запланировано усиление регулирования в области управления рисками и внутреннего менеджмента пенсионных фондов [Antolin, Stewart, 2009].

Потери в пенсионных накоплениях имеют разное значение для различных возрастных групп населения. Для занятых в молодых и средних возрастах отрицательное влияние не слишком велико, поскольку суммы накоплений, а значит и абсолютная величина потерь, в начале карьеры значительно меньше. Также в этом возрасте не так высока вероятность на длительный срок потерять работу и лишиться возможности пополнять пенсионный капитал. Наконец, оставшийся срок до выхода на пенсию достаточен, чтобы восстановить накопления в годы экономического роста и положительной доходности. Противоположная ситуация наблюдается у лиц предпенсионных возрастов. Здесь потери капитала значительные, времени для их восполнения уже не остается, и работники данной возрастной группы сталкиваются с наибольшим риском потерять работу и надолго оказаться в числе безработных. Для частичной компенсации этих потерь в отдельных странах предлагается сделать более гибким выбор момента для преобразования накоплений в пенсионные платежи, чтобы существовала возможность восстановить их стоимость после кризисного падения [Antolin, Stewart, 2009. P. 13].

На доходах пенсионеров в накопительных системах экономический кризис почти не сказывается, за исключением двух случаев. Во-первых, не всегда при выходе на пенсию накопления преобразуются в пожизненный аннуитет, в некоторых случаях пенсионеры предпочитают выбирать их постепенно, остаток же продолжает инвестироваться в финансовые активы. И тогда вызванное кризисом обесценение оставшихся накоплений ведет к сокращению размеров будущих пенсий. Во-вторых, в некоторых странах существуют механизмы автоматической корректировки размеров пенсий

в зависимости от финансового состояния пенсионной системы: индексация пенсий не проводится, если в пенсионном фонде не достаточно для этого средств. Однако на практике понижать пенсии или сдерживать их рост достаточно трудно с политической точки зрения (как следствие, в Германии два года подряд размеры индексации не понижались, в Швеции корректировка была отложена на будущее).

Кроме того, есть механизмы автоматической регулировки, которые увеличивают доходы пенсионеров. Так, например, в Австралии и Дании существуют государственные выплаты, устанавливаемые в зависимости от размеров совокупных доходов, которые получает большая часть пенсионеров (65% и 75% соответственно). Если размеры частных пенсий снижаются в результате кризиса, потери в доходах частично компенсируются государством через увеличение этих государственных выплат. Похожие схемы существуют в Канаде, Ирландии и Великобритании, хотя они охватывают меньшую долю пенсионеров.

Во время нынешнего кризиса в Дании и Исландии у тех, кто накопил установленную законом минимальную сумму пенсионных накоплений, появилось право досрочно получить к ним доступ. В Австралии воспользоваться накопительной частью пенсии могут лица, попавшие в трудное финансовое положение. Хотя подобные меры не стоит недооценивать, их эффективность весьма ограничена. Потребность в пенсионных накоплениях с большей вероятностью появится у тех, у кого эти накопления невысоки.

В Канаде, Финляндии, Ирландии, Нидерландах и Норвегии на время кризиса было ослаблено регулирование накопительных профессиональных пенсионных схем с установленными выплатами. По закону пенсионные фонды должны поддерживать стоимость своих активов на уровне, достаточном для выплаты пенсионных обязательств. В связи с падением стоимости активов баланс был нарушен, и в этих странах на его восстановление предоставлен дополнительный срок.

Прямая компенсация государством потерь накопительных фондов — спорная мера, среди развитых стран предпринятая только в Израиле. Помимо того, что подобная компенсация требует от государства значительного объема средств, она может повысить моральный риск неэффективной деятельности пенсионных фондов, которые станут рассчитывать на государственную поддержку в случае неудачи.

В долгосрочном периоде взлеты и падения стоимости акций компенсируют друг друга, и среднегодовая доходность оказывается выше, чем более стабильных финансовых инструментов, поэтому инвестирование пенсионных накоплений в акции вполне целесообразно [Whitehouse, 2009. P. 544]. Риск значительных потерь, характерный для застрахованных лиц предпенсионных возрастов, может быть смягчен за счет перехода к менее рисковому портфелю в течение жизненного цикла. Использование подобных схем в обязательном пенсионном страховании пока не слишком распространено, возможно, они будут активнее применяться после нынешнего кризиса. В Мексике и Словакии существуют портфели с различной степенью риска с возрастными ограничениями, хотя даже в самых рисковом доля акций не превышает 50%. В США подобные портфели предлагают 2/3 фондов, но они не пользуются большой популярностью у населения. Ввести «портфели жизненного цикла» в ближайшее время планирует Польша.

3.2. Распределительные системы

Для распределительных систем последствия кризиса не проявляются так быстро и наглядно, как это происходит в накопительных системах, поэтому реформирование коснулось их в меньшей степени. Нововведения можно разделить на два направления. Одни меры должны поддержать нынешних и будущих получателей пенсий, другие — укрепить пошатнувшуюся устойчивость государственных пенсионных финансов.

Сильнее всего от кризиса может пострадать наиболее уязвимая группа пенсионеров — получателей минимальных или гарантированных пенсий. Для кратковременного поддержания уровня их доходов в нескольких странах были выплачены единовременные пособия. Размеры этих пособий составили от 140—180 долл. в Греции до 1000 и более долл. в Австралии. Во многих странах сверх запланированных были проведены дополнительные индексации пенсий беднейших пенсионеров. В Испании увеличение составило 6%, в Австралии — 11%, похожие индексации произошли в Бельгии, Франции, Кореи и Великобритании. Наибольшее увеличение запланировано в Финляндии, с 2011 г. взамен существующей вводится новая гарантированная пенсия, размер которой будет выше на 23%.

Другой пример поддержки населения — приостановка пенсионного реформирования в Италии. В ответ на кризис в этой стране были отложены реформы по повышению пенсионного возраста и сокращению размеров пенсионных выплат.

Поддержка финансового состояния государственной пенсионной системы может осуществляться за счет возврата от накопительных принципов обратно к распределительным. Подобные меры должны покрыть образовавшийся в системе дефицит, вызванный переходом части плательщиков в накопительную систему и усугубленный кризисом. Отрицательные последствия такого шага уже обсуждались выше применительно к Аргентине, которая является достаточно радикальным примером. В более мягком варианте реформы страны предлагают гражданам добровольно вернуться в старую систему. При этом, например, новое пенсионное законодательство Словакии стимулирует такой переход.

Более приемлемо с точки зрения долгосрочной устойчивости антикризисное реформирование условно-накопительной системы Швецией [Sundén, 2009]. В этой стране индексация пенсий и условно-накопительных счетов автоматически уменьшается (вплоть до отрицательных значений), если ухудшается соотношение поступлений и платежей системы. В таком случае резкое нарушение баланса также резко сказывается на размерах индексации. Так, прогнозы индексаций на 2010—2012 гг., сделанные в 2009-м, составляли -4,6%, -1,7% и 0,8%. После реформы, проведенной в октябре 2009 г., при расчете корректирующего коэффициента стали учитываться средневзвешенные доходы за три последних года. В результате индексация все равно уменьшается, но уменьшение растягивается на более длительный срок и становится не таким резким (прогноз коэффициентов на те же годы по новым правилам: -3,0%, -2,8%, -0,5%). На долгосрочную устойчивость это почти не повлияет, но негативный эффект кризиса для пенсионеров будет сглажен.

В целом, в ответ на кризис многие страны и с накопительными, и с распределительными пенсионными системами провели преобразования, направленные на поддержку населения или самих систем в краткосрочном пе-

риоде. Однако в пенсионной политике, как и в демографической, последствия реформ гораздо сильнее проявляются на длительном временном горизонте. Конечно, в условиях кризиса правительства должны принимать решения оперативно, но в любом случае должны проводиться оценки долгосрочных последствий таких решений. Можно вспомнить опыт реформирования 1970-х гг., когда для облегчения напряженности на рынке труда во многих странах стал поощряться добровольный досрочный выход на пенсию. Однако, как показало дальнейшее развитие событий, в средне- и долгосрочной перспективе такие меры не оказали положительного влияния на уровень безработицы, а отменить данное право на досрочную пенсию теперь весьма сложно.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Период интенсивного пенсионного реформирования 1990-х гг. сменился этапом более плавной модернизации и оптимизации сформированных систем. Параметрические реформы 2000-х гг. продолжили тенденцию сокращения щедрости прежних систем и повышения фактического пенсионного возраста. Пенсионный возраст изменяется непосредственно или с помощью косвенных мер, например, стимулированием досрочного или отложенного выхода на пенсию. Это повышение почти всегда растянуто на несколько лет и (или) запланировано на будущее. Отдельные страны разрабатывают механизмы автоматической подстройки параметров пенсионной системы под демографические изменения.

Накопительные системы не стали панацеей от проблем старения населения и, так же как и распределительные, подвержены разнообразным рискам. Поэтому в Чили не так давно прошли преобразования, нацеленные на укрепление накопительной системы и смягчение ее недостатков. Основные изменения включают дополнительную защиту беднейших пожилых с помощью универсальных солидарных пенсий и стимулирование конкуренции среди управляющих компаний. Совершенно по противоположному, и опасному, пути пошла Аргентина, в которой накопительная система была полностью национализирована. Кроме того, новой моделью в развитии добровольных пенсионных схем, постепенно получающей распространение, стали квазиобязательные схемы с добровольным выходом.

Мировой кризис создал финансовые проблемы и обострил недостатки пенсионных систем в разных странах. Основными направлениями реформирования стало усиление социальной защиты наиболее уязвимых категорий пенсионеров и смягчение инвестиционных рисков пенсионных накоплений за счет более тщательной диверсификации. Опасной ловушкой для некоторых стран оказалась возможность улучшить текущее положение за счет долгосрочной устойчивости, например, с помощью возврата от накопительной системы к распределительной.

В последние годы разные страны столкнулись с первыми результатами бурного внедрения накопительных систем в 1990-е, осознали присущие им недостатки, и поэтому оптимизма в отношении к ним заметно поубавилось. Набор опций, доступных реформаторам пенсионных систем, значительно расширился, и благодаря этому появились новые возможности для достижения долгосрочной финансовой устойчивости. Однако более сложные системы сложнее регулировать, они требуют более тщательной настройки и ставят перед реформаторами но-

вые вызовы. Поэтому после революционного периода кардинальной перестройки пенсионных систем начался этап эволюционной модернизации, направленной на совершенствование накопительных и распределительных механизмов.

ЛИТЕРАТУРА

Грызлова А., Яненко Е. Обзор зарубежных пенсионных систем // Отечественные записки. 2005. № 3 (24).

Пенсионная реформа в России: причины, содержание, перспективы / С. Н. Васин, Е. Ш. Гонтмахер, М. Э. Дмитриев, С. В. Захаров, Т. М. Малева, Г. В. Рахманова, О. В. Синявская, Д. Я. Травин / Под ред. М. Э. Дмитриева, Д. Я. Травина. — СПб.: Норма, 1998.

Яременко Г. А. Основные направления реформы пенсионного обеспечения: мировой опыт // Проблемы прогнозирования. 1998. № 3.

Antolin P., Stewart F. Private Pensions and Policy Responses to the Financial and Economic Crisis // OECD Working Papers on Insurance and Private Pensions. 2009. № 36. OECD publishing.

Barr N., Diamond, P. Pension Reform: A Short Guide — Oxford University Press, 2010.

Calvo E., Bertranou F. M., Bertranou E. Are Old-age Pension System Reforms Moving Away from Individual Retirement Accounts in Latin America? // Journal of Social Policy. 2010. № 39. P. 223–234.

Kritzer B. E. Chile's Next Generation Pension Reform // Social Security Bulletin. 2008. Vol. 68. № 2. P. 69–84.

Mesa-Lago C. Re-reform in Latin American Private Pensions Systems: Argentinian and Chilean Models and Lessons // The Geneva Papers. 2009. Vol. 34. № 4. October. P. 602–617.

OECD. Live Longer, Work Longer — Paris: OECD, 2006.

OECD. Pensions at Glance: Public Policies across OECD Countries — Paris: OECD, 2007.

OECD. Pensions at Glance: Retirement Income Systems in OECD Countries — Paris: OECD, 2009.

SSA (Social Security Administration). International Update, 2004, 2006, 2008, 2009.

Sundén A. The Swedish Pension System and the Economic Crisis // Center for Retirement Research Issues in Brief. 2009. December. № 9–25.

Whitehouse E. R. Life-Expectancy Risk and Pensions: Who Bears the Burden? // Social employment and migration Working Paper. — Paris: OECD, 2007. № 60.

Whitehouse E. R., D'Addio A. C., Chomik R. et al. Two Decades of Pension Reform: What has been Achieved and What Remains to be Done? // The Geneva Papers. 2009. October. Vol. 34. № 4. P. 515–535.

Whitehouse E. R. Pensions During Crisis: Impact on Retirement Income Systems and Policy Responses // The Geneva Papers. 2009. October. Vol. 34. № 4. P. 536–547.

World Bank. Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth — Oxford University Press, 1994.