

Номер доклада

# Пенсионные системы в период кризиса: Региональный доклад по странам Европы и Центральной Азии

12 ноября 2009 г.

Сектор развития человеческого потенциала  
Регион Европы и Центральной Азии



Доклад подготовлен сотрудниками Международного банка реконструкции и развития/Всемирного банка. Изложенные в нем выводы, толкования и заключения не обязательно отражают точку зрения Совета исполнительных директоров Всемирного банка, или представляемых ими правительств. Всемирный банк не может гарантировать достоверность данных, приведенных в настоящей работе. Границы, цвета, названия и другая информация, помещенная на любой из карт, включенных в настоящую работу, не выражают точку зрения мнения Всемирного банка относительно правового статуса какой-либо территории или поддержки или признания таких границ.

#### **Права и разрешения**

Материалы настоящей публикации защищены авторским правом. Воспроизведение и/или передача настоящей работы полностью или частично без разрешения могут являться нарушением действующего законодательства. Международный банк реконструкции и развития/Всемирный банк выступает за распространение своих материалов и, как правило, своевременно дает разрешение на воспроизведение их фрагментов.

Для получения разрешения на копирование или перепечатку любой части настоящей работы пришлите, пожалуйста, заявку с полной информацией по адресу: Copyright Clearance Center Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA; телефон: 978-750-8400; факс: 978-750-4470; [www.copyright.com](http://www.copyright.com).

По всем другим вопросам относительно прав и лицензий, в том числе и производных авторских или издательских прав, просьба обращаться в офис издательства по адресу: World Bank, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; факс: 202-522-2422; электронная почта: [pubrights@worldbank.org](mailto:pubrights@worldbank.org).

## Аббревиатуры

ЦВЕ	Центральная и Восточная Европа
ИПЦ	Индекс потребительских цен
ЕЦА	Европа и Центральная Азия
ВВП	Валовой внутренний продукт
МВФ	Международный валютный фонд
УНС	Условно накопительная система
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
PAYG	Распределительная пенсионная система (Pay As You Go)
PFMCs	Управляющие компании пенсионным фондом
PROST	Инструментарий для моделирования сценариев развития пенсионной системы
UCITS	Организации по совместному инвестированию в передаваемые ценные бумаги

Вице-президент:	Филипп ле Уэру
Директор сектора:	Тамар Мануелян-Атинк
Менеджер сектора:	Кэти А. Линдерт
Руководитель проекта:	Анита Шварц

## **БЛАГОДАРНОСТЬ**

Данный доклад подготовлен группой экспертов Всемирного банка под руководством Аниты Шварц. В состав группы экспертов вошли Уфук Гувен, Ричард Хинц, Роберт Хольцман, Хайнц Рудольф и Аста Цвинене. На основании данного доклада будут подготовлены отдельные технические записки и отчеты с соответствующими расчетами и предложенными сценариями. Доклад также включает в себя результаты дискуссий и презентаций Регионального семинара по вопросам развития пенсионных систем в период кризиса, который состоялся 7 мая 2009 г. в г. Брюссель (Бельгия), и в котором приняли участие представители 23 стран, а также таких организаций как ОЭСР, ЕБРР, Европейская комиссия и МВФ. Авторы хотели бы выразить благодарность Зорану Анусик, Сергию Билецки, Татьяне Богомоловой, Ричарду Флоресу, Индермит Джил, Кэти Линдерт, Тамар Мануелян-Атинк, Фернандо Монтес-Негрет, Каспару Рихтер, Рафаэлю Рофман, Софи Сиртейн, Андрас Хорвай и Пенни Вильямс за их комментарии к данному докладу.

**ПЕНСИОННЫЕ СИСТЕМЫ В ПЕРИОД КРИЗИСА:  
РЕГИОНАЛЬНЫЙ ДОКЛАД ПО СТРАНАМ  
ЕВРОПЫ И ЦЕНТРАЛЬНОЙ АЗИИ**

**СОДЕРЖАНИЕ**

	<b>Page</b>
<b>Краткое содержание и введение.....</b>	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
<b>Раздел 1: Влияние финансового кризиса на пенсионные системы.....</b>	<b>7</b>
А. Ни одна пенсионная система не защищена от кризиса .....	7
Б. Влияние кризиса на первый уровень пенсионной системы.....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
В. Влияние кризиса на страны со вторым уровнем пенсионной системы.....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
<b>Раздел 2. Меры, предпринятые странами в ответ на кризис.....</b>	<b>13</b>
<b>Раздел 3. Настоящий кризис все еще впереди.....</b>	<b>18</b>
А. Реформирование первого уровня пенсионной системы: усиление финансовой устойчивости до начала большого кризиса .....	19
Б. Реформирование второго уровня пенсионной системы .....	22
<b>Раздел 4. Заключение.....</b>	<b>25</b>
Литература.....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>

**Рисунки**

Рисунок 1: Типы распределительной пенсионной системы в странах ЕЦА.....	7
Уровни пенсионной системы в странах ЕЦА .....	7
Рисунок 1: Модели макроэкономического развития .....	10
Рисунок 2: Спроектированный дефицит в пенсионной системе в результате кризиса .....	10
Рисунок 5: Смоделированный баланс пенсионной системы на последующие 60 лет.....	18
Рисунок 3: Предполагаемый дефицит в пенсионной системе с переходом к индексации к коэффициенту инфляции .....	20
Рисунок 4: Спроецированный дефицит при условии ценовой индексации и повышения пенсионного возраста .....	21

**Таблицы**

Таблица 1: Характеристики пенсионной системы в 2009 г .....	9
Таблица 2: Ставка доходности пенсионных фондов с момента создания и до конца 2007 г .....	12

## КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ И ВВЕДЕНИЕ

Финансовый кризис оказал значительное влияние на пенсионные системы в странах Европы и Центральной Азии (ЕЦА)<sup>1</sup>, вынуждая правительства принимать политические решения в ответ на растущий дефицит пенсионного фонда. Кризис только усилил существующую финансовую неустойчивость пенсионной системы, резко снизив доходы от вложений, при этом расходы остались такими же или увеличились. Кризис также привел к резкому снижению ценности финансовых активов, что оказало значительное влияние на накопительные системы. Таким образом, кризис показал, что ни одна пенсионная система, независимо от своей структуры, не защищена от его воздействий.

Несмотря на серьезные последствия финансового кризиса, его влияние все же окажется не таким сильным по сравнению с демографическим кризисом, который ожидается в регионе. Поэтому странам не следует вносить какие-то изменения долгосрочного характера, чтобы решить краткосрочные финансовые проблемы сегодня. Любое действие должно соотноситься с долгосрочными целями пенсионной системы. Долгосрочные же цели должны быть сфокусированы на следующих задачах: (а) защита покупательской способности пенсионеров и финансовой устойчивости системы, как во время кризиса, так и на постоянной основе, путем индексации пенсионных выплат к инфляции; (б) создание условий, при которых население хотело бы больше и дольше оставаться экономически активным путем повышения пенсионного возраста, выравнивания пенсионного возраста мужчин и женщин, и ограничения досрочного выхода на пенсию; и (в) повышение осведомленности об ограниченных возможностях государственной пенсии в ближайшем будущем с увеличением стареющего населения.

Страны, которые на сегодня имеют распределительную и накопительную пенсионные системы, должны акцентировать свое внимание. в том числе, на (а) обеспечение более эффективных механизмов страхования второго уровня пенсионной системы путем внедрения портфелей и гарантий пожизненного цикла; (б) скорейшее внедрение регулирующих реформ, направленных на увеличение

---

<sup>1</sup> Регион Европы и Центральной Азии Всемирного банка включает следующие страны: Албания, Армения, Азербайджан, Беларусь, Босния-Герцеговина, Болгария, Хорватия, Чешская Республика, Эстония, Грузия, Венгрия, Казахстан, Кыргызстан, Косово, Латвия, Литва, Македония, Молдова, Черногория, Польша, Румыния, Российская Федерация, Сербия, Словакия, Словения, Таджикистан, Туркменистан, Украина и Узбекистан.

норм дохода, и (в) создание рынка ценных бумаг, индексируемых к инфляции, что позволит страховым компаниям предлагать индексируемые аннуитеты.

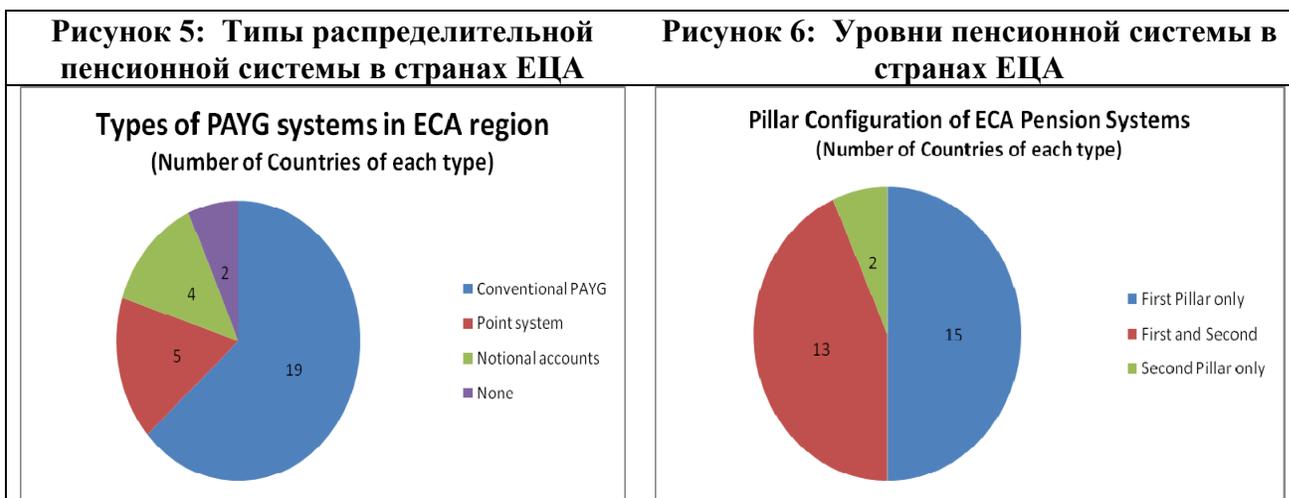
Финансовый кризис очень быстро преобразовался в экономический кризис со всеми основными вытекающими последствиями для государственных программ, включая пенсионные системы. Большая часть стран региона ЕЦА испытала кризис уже на ранней стадии его развития, так как он привел к временному снижению экономического роста и уровня занятости. За последние 10 лет многие страны региона реформировали свои пенсионные системы. Некоторые успели внедрить кардинальные системные реформы, другие провели небольшие параметрические изменения. Резкое снижение дохода, уровня занятости, стоимости активов, фискального баланса и доступа к местному и иностранному финансированию повлекло за собой ухудшение ситуации для всей пенсионной системы в регионе и привело к преждевременным реакциям правительств на кризис. Несмотря на то, что кризис имел различное влияние на страны в зависимости от развития экономики, опыт позволяет прийти к определенным общим выводам. Однако анализ и рекомендации не должны быть использованы в том виде, в котором они описаны в данном докладе, так как необходимо учитывать местный контекст, институциональные рамки и пенсионную систему в целом для любой страны. Анализ показал, что, несмотря на всю серьезность последствий финансового кризиса, приближающийся демографический кризис будет иметь более долгосрочное воздействие. Правительствам необходимо удостовериться, что действия, которые они предпринимают сейчас в ответ на финансовый кризис, не приведут к дополнительному финансовому бремени в будущем, когда они будут еще более ограничены в ресурсах, чем сегодня.

## РАЗДЕЛ 1. ВЛИЯНИЕ ФИНАНСОВОГО КРИЗИСА НА ПЕНСИОННЫЕ СИСТЕМЫ

### А. НИ ОДНА ПЕНСИОННАЯ СИСТЕМА НЕ ЗАЩИЩЕНА ОТ ВЛИЯНИЯ КРИЗИСА

Пенсионные системы в регионе ЕЦА имеют разные структуры и объем, но одним из основных выводов является то, что ни одна пенсионная система не защищена от глобального финансового и экономического кризиса. Большинство стран региона имеют 3 уровня пенсионной системы: нулевой уровень (или, как правило, первый уровень), но иногда второй и даже третий уровни. Одиннадцать из тридцати стран имеют все 4 уровня. Описание уровней и вариаций представлено ниже.

#### Вставка 1: Пенсионные системы имеют различные структуры и объемы



Большинство стран в регионе имеют “**первый уровень**” (**first pillar**) или “**распределительный уровень**” при котором взносы, выплачиваемые текущими работниками, финансируют пенсии пенсионеров сегодня, а пенсии текущих работников в свою очередь будут финансироваться взносами будущих работников. Такая система имеет название распределительная система (Pay As You Go - PAYG). Большинство стран региона ЕЦА, а именно 28 ил 30, обеспечивают пенсионеров каким-то процентом от их прежней заработной платы, в зависимости от длительности выплаченных взносов. В некоторых странах, как например Литва, такая выплата является дополнением к основной пенсии, выплачиваемой всем пенсионерам. В других же странах, как, например, Босния-Герцеговина, пенсионные выплаты основаны только на истории заработной платы индивидуума. В Грузии система имеет такой маленький доход, что все пенсии выплачиваются практически одинаково для всех получателей, лишь с незначительной разницей в зависимости от уровня прежней заработной платы. Лишь некоторые страны, включая Хорватию, Черногорию, Румынию, Сербию и Словакию, приняли такой вариант, при котором индивидуумам присуждают некоторое количество баллов за каждый год участия в системе, в зависимости от соотношения заработной платы индивидуума к средней заработной плате. Такая система имеет название “**балльная система (point system)**”. Так называемые баллы монетизируются когда человек выходит на пенсию, и частично или полностью зависят от истории заработной платы этого человека. В то же время, другие страны, такие как Кыргызская Республика, Латвия, Польша и Российская Федерация приняли другой вариант распределительной системы, который называется “**условные счета (notional accounts)**” при котором каждый вкладчик имеет индивидуальный счет, который

гипотетически пополняется процентной ставкой. При выходе на пенсию баланс такого гипотетического или условного счета преобразуется в пенсионные выплаты. Только в двух странах в регионе распределительные системы основанные на вкладах не управляются государством – Казахстан и Косово, но в обеих странах базовые пенсии выплачиваются всему престарелому населению из бюджета. Рисунок 1 дает краткое изображение существующей ситуации.

13 из 30 стран приняли **второй или накопительный уровень пенсионной системы**, сюда относятся Болгария, Хорватия, Эстония, БЮР Македония, Венгрия, Казахстан, Косово, Латвия, Литва, Польша, Румыния, Россия и Словакия. Данный уровень отличается от первого тем, что вклады хранятся на индивидуальных счетах и инвестируются в различные финансовые инструменты, и не используются для финансирования текущих расходов по выплатам пенсий. Вклады вместе с заработанными процентами выплачиваются индивидууму по достижению им пенсионного возраста. В большинстве стран региона вклады накопительного уровня хранят отдельно от общих вкладов, чтобы предотвратить финансирование текущих пенсионных выплат. Учитывая, что большинство из этих стран испытывают дефицит, выделение значительных вкладов увеличивает дефицит первого уровня, который необходимо будет закрывать общим доходом. Рисунок 2 отображает основные уровни пенсионных систем. Таким образом, в 2 странах функционирует только накопительная система, 13 стран имеют первый и второй уровни, и в 15 странах работает только первый уровень – распределительный. В дополнение к 1 и 2 уровням в Казахстане и Косово выплачивают базовые пенсии всем пожилым людям, достигшим пенсионного возраста, которые называются **нулевым уровнем (zero pillars)**. **Нулевой уровень** предполагает «**пенсионный план без взносов**» (пенсионный фонд формируется за счет взносов работодателей и государства) при котором, в большинстве стран имеющих таковой, выплаты производятся только некоторой части престарелого населения, обычно на основе оценки экономического благосостояния индивидуума.

Наконец, почти все страны внедрили **третий уровень**, механизмы позволяющие индивидуумам откладывать дополнительные деньги в счет пенсии на добровольной основе. Третий уровень по-разному регулируется в этих странах.

Финансовый кризис оказывает различное влияние на компоненты пенсионной системы и даже если масштаб и продолжительность варьируется, в зависимости от стран, каждый компонент испытывает его негативное влияние. *Нулевой уровень* финансируется за счет общих доходов государства и со снижением производства и налоговых сборов финансирование нулевого уровня значительно сократилось. *Первый уровень* финансируется за счет вкладов работников и работодателей и с повышением уровня безработицы и снижением заработной платы, фонды для финансирования первого уровня также сократились. *Второй и третий уровни* финансируются за счет вкладов работодателей и работников и процентов от дохода. Снижение ценности финансовых активов в купе с безработицей и снижением зарплат тоже повлекло за собой сокращение потенциальных выплат данных уровней.

## **Б. ВЛИЯНИЕ ГЛОБАЛЬНОГО КРИЗИСА НА ПЕРВЫЙ УРОВЕНЬ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ**

Так как пенсионные системы первого уровня финансируются за счет взносов работников и работодателей как процент от заработной платы, их доходность напрямую связана с прежним местом работы и с уровнем заработной платой. Принимая во внимание тот факт, что кризис в первую очередь сказался на занятости и уровнях заработной платы доходность пенсионных систем резко снизилась.

Что касается расходов пенсионной системы, то количество получателей обычно возрастает в период кризиса, так как население пытается найти возможность раннего выхода на пенсию или получения инвалидности. Размер пенсии в период кризиса обычно остается таким же или поднимается, так как страны не желают сокращать пенсионные выплаты, даже когда уровень средней заработной платы

снижается. Таким образом, значительные потери в части доходов и увеличение расходов создает дефицит в финансировании пенсионных выплат или увеличивает уже существующий дефицит в большинстве стран региона.

Чтобы получить представление о масштабе предстоящего дефицита группа экспертов Банка создала гипотетическую страну с основными «типичными» характеристиками страны региона ЕЦА. Эти характеристики были загружены в базу данных Инструментария для моделирования сценариев развития пенсионной системы (PROST) для того, чтобы определить потенциальное воздействие финансового кризиса на пенсионную систему. В Таблице 1 представлены основные характеристики пенсионной системы.<sup>2</sup>

**Таблица 4: Характеристики пенсионной системы в 2009 г.**

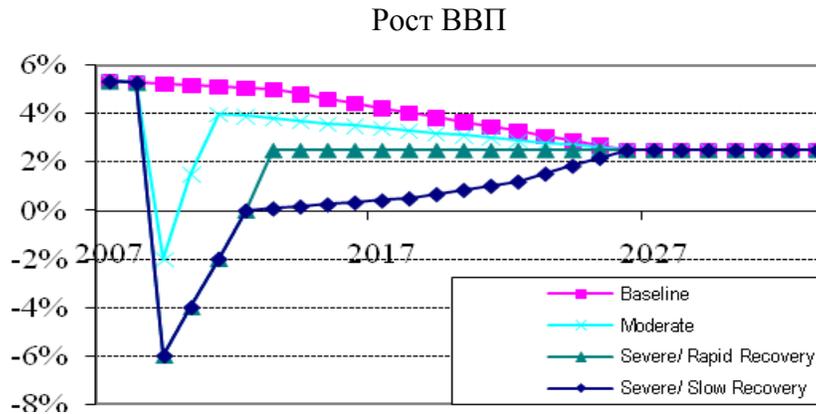
	Только распределительный уровень (PAYG)	Многоуровневая система
Размер пенсионного взноса	28%	21% в распределительный уровень;  7% в накопительный уровень
Доход от взносов в % от ВВП	6.0%	
Расходы распределительной системы в % от ВВП	7.2%	
Средний размер пенсии в % от средней заработной платы	47%	
Метод индексации	Заработная плата	

Рисунок 3 показывает различные сценарии развития макроэкономики. В случае отсутствия реформы, реальный рост ВВП снизился бы с 5,2% (докризисный уровень) до 2,5% в последующие 20 лет. При развитии сценария умеренного кризиса ВВП снизится до 2% в 2009, и будет постепенно повышаться на 2% и 4% в

<sup>2</sup> Ричард Хинц, Аста Звинине, Сергей Билецки, и Татьяна Богомолова, “Влияние финансового кризиса на государственные пенсионные системы: Модели тестирования стресса обязательных пенсионных систем в странах со средним уровнем дохода и в развивающихся странах,” доклад для обсуждения по социальной защите, Всемирный банк, Сентябрь 2009.

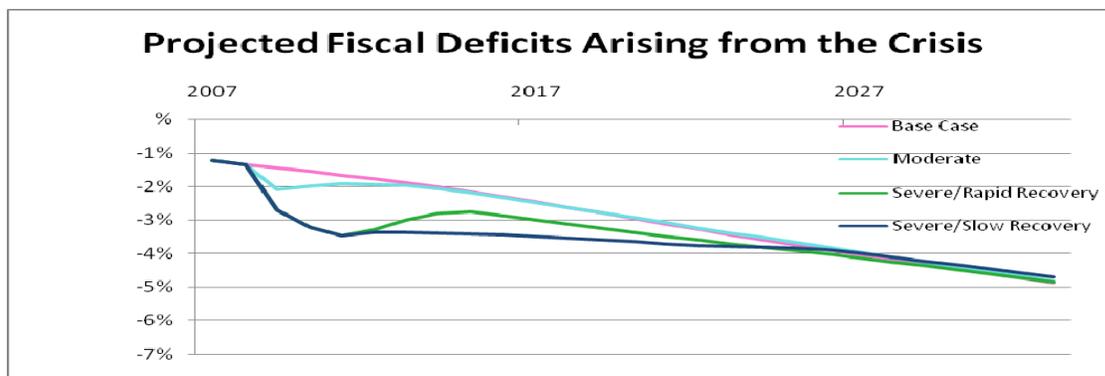
2010 и 2011 годах соответственно, и сведется, в среднем, к 2,5% в течение 10 лет. Восстановление экономики следуемое за глубоким шоком приведет к резкому спаду ВВП до -6% в 2009 г., при этом на возвращение в прежнее русло экономического развития уйдет 10 лет.

**Рисунок 7: Модели макроэкономического развития**



Опыт предыдущих кризисов показывает, что снижение заработной платы и доходности от пенсионных взносов в 2 раза больше показателя снижения ВВП. Учитывая, что в 2009 г. снижение роста ВВП ожидается от умеренных 2 % до более шокирующих для экономики – 6% данное моделирование показывает, что эта страна испытает спад доходности от 4% до 12%, что с свою очередь означает снижение доходности от 0.1% до 0.8% от ВВП при тех же сценариях развития экономики описанных выше. В случае, если расходы пенсионного фонда останутся примерно такими же при снижающемся ВВП, увеличение расходов составит 0,5% - 1%, что означает создание дополнительного дефицита в пенсионной системе в размере от 0,6% до 1,8% от ВВП. Влияние кризиса показано ниже на Рисунке 4. при умеренном влиянии пенсионная система восстановится и вернет показатели предкризисного периода к 2013 году, но при более тяжелом воздействии на восстановление уйдет до 20 лет.

**Рисунок 8: Спроектированный дефицит в пенсионной системе в результате кризиса**



## В. ВЛИЯНИЕ КРИЗИСА НА СТРАНЫ СО ВТОРЫМ УРОВНЕМ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ

При накопительной пенсионной системе (2 и 3 уровни) кризис в первую очередь сказывается на ценности финансовых инструментов, в которые вложены пенсионные фонды. Снижение ценности активов в первую очередь сказывается на вкладчиках, которые достигли пенсионного возраста. В случае если правительство решит возместить потери пострадавшим вкладчикам, это естественным образом скажется на общей бюджетной политике. К счастью, на сегодняшний день, количество индивидуумов достигших пенсионного возраста в накопительной составляющей пенсионной системы не так много, так как эти планы были внедрены относительно недавно, и, как правило, работники более старшего поколения не были включены в такие планы. Самая первая накопительная система в регионе ЕЦА была создана в Венгрии и в Казахстане в 1998 г. и в 1999 г. в Польше. В Венгрии в накопительный план вступали лица, которые только начинали свою карьерную деятельность, а для всех других работников такой план был добровольным. Лицам в возрасте 52 года и более, которые все же присоединились к накопительной системе, было рекомендовано вернуться к старой распределительной системе. В результате в накопительной системе на сегодня очень было пенсионеров. В Польше работникам старше 50 лет было запрещено выбирать накопительный план и для лиц в возрасте от 30 до 50 лет такой план был добровольным. В результате в Польше количество пенсионеров второго уровня также незначительно. В случае с Казахстаном, то все работники были переведены во второй уровень, но лица уже вышедшие на пенсию получают выплаты в рамках распределительной составляющей в зависимости от стажа работы. Из накопительной системы пенсионеры получают те небольшие выплаты, которые они успели вложить в накопительную систему за время ее существования. Остальные 10 стран<sup>3</sup> приняли второй уровень относительно недавно и имели такие же ограничения в отношении тех, кто мог выбирать такой план. Тем не менее, спад цен на активы отразится на будущих выплатах работников, которые делают отчисления сегодня во второй и третий уровни.

<sup>3</sup> Страны, принявшие второй уровень включают Болгарию, Хорватию, Эстонию, БЮР Македонию, Венгрию, Казахстан, Косово, Латвию, Литву, Польшу, Румынию, Российскую Федерацию и Словакию.

Даже до наступления кризиса ставка доходности накопительных систем в регионе была относительно скромной по сравнению с ростом общего дохода. В таблице 2 авторы попытались показать это явление на примере некоторых стран, где были доступны и сравнимы данные. Однако будет неправильно судить об инвестировании, основываясь на ставке доходности в течение короткого периода времени, так как цены на активы постоянно меняются, но в нашем случае мы имеем данные доступные за короткий период. В первые годы развития пенсионных фондов рост доходов и рост заработной платы был очень высоким, так как эти страны выходили из кризиса 1990-х г.г. Тем не менее, неудовлетворительная деятельность фондов говорит о том, что необходимо решить ряд проблемы связанных со структурой индустрии, регулированием и развитием финансового рынка. Резкое падение цен на активы в результате кризиса только подчеркивает недостаточность ставки замещения, генерируемой фондами. В то же время текущая ситуация дает возможность предпринять необходимые реформы для улучшения деятельности пенсионных фондов в краткосрочной и долгосрочной перспективе.

**Таблица 5: Ставка доходности пенсионных фондов с момента создания и до конца 2007 г. (в реальном выражении и как дифференциал роста ВВП)**

	<b>Год создания</b>	<b>Реальная ставка доходности</b>	<b>Ставка доходности от ВВП</b>
<b>Болгария</b>	2002	3.2	0.5
<b>Эстония</b>	2002	4.9	0.6
<b>Венгрия</b>	1998	2.6	0.6
<b>Латвия</b>	2001	-3.5	-0.3
<b>Литва</b>	2004	5.7	0.7
<b>Польша</b>	1999	8.9	2.2
<b>Словакия</b>	2005	0.9	0.1

Источник: данные национальных источников, используемых сотрудниками Всемирного банка

## **РАЗДЕЛ 2. МЕРЫ, ПРЕДПРИНЯТЫЕ СТРАНАМИ В ОТВЕТ НА ГЛОБАЛЬНЫЙ КРИЗИС**

Получив неожиданный шок относительно дальнейшего финансирования государственной пенсионной системы, страны начали рассматривать варианты внедрения изменений основных составляющих системы. В таблице 3 отражены намерения правительств относительно реформирования систем. В первую очередь страны озаботились улучшением фискального баланса путем создания дополнительных источников для государственной пенсионной системы или путем снижения расходов. Тем не менее, лицам, принимающим решения, необходимо учитывать тот факт, что некоторые краткосрочные достижения могут привести к дополнительным расходам в долгосрочной перспективе.

Некоторые страны, такие как Россия, Румыния, отменили недавно введенные сокращения ставки пенсионных взносов. Предполагалось, что сокращение ставки пенсионных взносов сократит затраты на труд и будет способствовать формальному участию на рынке труда, но в связи с кризисом и необходимостью увеличения дохода эти нормы были отменены.

Такие страны как Эстония, Латвия, Литва и Румыния сократили размер пенсионного взноса в рамках второй уровня, при этом повысив их в рамках первого. Румыния приостановила планируемое повышение пенсионных взносов накопительной системы. Безусловно, все эти действия приведут к временному росту дохода и снизят в некоторой степени существующий недостаток финансов, но в долгосрочной перспективе это означает, что работники будут получать меньшую пенсию в рамках второй уровня по достижению ими пенсионного возраста. Так как они сделали больше взносов в государственную накопительную систему, они естественно будут ожидать, что им будет предложена какая-то компенсация в рамках первой составляющей. Финансовые последствия компромиса между долгосрочными и краткосрочными действиями зависят от особенностей каждой пенсионной системы, изменений размера пенсионных взносов, и от того как часто такие изменения вводились, но мало вероятно, что правительство или вкладчики окажутся в более выгодном положении в результате таких действий.

Другие страны позволили или планируют позволить вкладчикам, которые являются участниками обеих уровней, полностью вернуться в первый уровень пенсионной системы. В эту группы входят Венгрия и Словакия.

**Таблица 6: Политические меры, принятые в странах ЕЦА – имеющие законодательную базу и находящиеся на рассмотрении в ответ на глобальный экономический и финансовый кризис**

(a) Действие	(b) Закрепленные законодательно	(c) На рассмотрении
<b>Изменение ставки пенсионных взносов</b>	<p><b>-Румыния:</b> с 27.5% в 2008 г. до 31.3%.</p> <p><b>- Россия:</b> с 20% до 26%, и перевод взносов из базовой пенсии в УНС.</p> <p><b>-Македония*:</b> постепенное снижение ставки пенсионных взносов с января 2009 (2008 г. - 21.5% , 2009 - 19%, 2010 г. - 16.5% and 2011 - 15%) и выплата взносов исходя из уровня гросс зарплаты (gross wage) вместо нет зарплаты (net wage)</p> <p><b>- Черногория*:</b> с 21% в 2008 г. до 20% в 2010 г.</p>	<p><b>Болгария*:</b> с 23% до 21% в 2010 г. и постепенно до 18% к 2013 г.</p> <p><b>Литва:</b> увеличение на 2% начиная с января 2010 г.</p>
<b>Изменение ставки пенсионных взносов в рамках второго уровня</b>	<p><b>-Румыния:</b> ставка взноса в рамках второго уровня заморожена на уровне 2% (вместо 2.5% согласно закону)</p> <p><b>-Литва:</b> ставка взносов сокращена с 5.5% до 2% в 2009 и 2010 г.г. и последующее повышение до 6% в 2012-2014 г.г.</p> <p><b>-Эстония:</b> полный перевод взносов второго уровня в первый уровень в 2009 и 2010 г.г.; возврат к 2% обязательных пенсионных взносов в 2011 и 4% в 2012 г., возможное повышение взносов 2 уровня до 6% в 2014-2017 в целях компенсации текущих сокращений.</p> <p><b>-Латвия:</b> ставка взносов сокращена с 8% до 2% в 2009 г., повышение ставки до 4% в январе 2010 г. и на 6% в январе 2011г. (до настоящего времени планировалось повышение</p>	

(a) Действие	(b) Закрепленные законодательно	(c) На рассмотрении
	ставки взносов до 10% в 2010)	
<b>Разрешение выходить/входить во второй уровень</b>	<p>- <b>Словакия:</b> первый выбор (январь –июнь 2008 г.) и второй выбор (ноябрь 2008 – июнь 2009 г.) поменять план .</p> <p>-<b>Венгрия:</b> лицам, которые были старше 52 лет до 31 декабря 2008 г. будет разрешено вернуться к плану первого уровня до 31 декабря 2009 г.</p>	
<b>Второй уровень является добровольным для новых вкладчиков</b>	- <b>Словакия:</b> с января 2008 г. участие во втором уровне для новых вкладчиков является добровольным.	
<b>Изменение индексации/ Сокращение минимальной и базовой пенсии</b>	<p>-<b>Сербия :</b> индексация 2009 и 2010 приостановлена с возвратом к обязательной индексации с 2010 г. согласно соглашению правительства с МВФ</p> <p>--<b>Венгрия:</b> отказ от 13 пенсии; индексация между швейцарской или чистой индексацией к инфляции в зависимости от роста ВВП (i) рост ВВП &lt; 3%, 100% инфляция; (ii) рост ВВП между 3-4%, 20% заработная плата, 80% инфляции; (iii) ВВП между 4-5%, 40% заработная плата, 60% инфляция ; и (iv) рост ВВП &gt;5%, швейцарский метод индексации.</p> <p>- <b>Хорватия:</b> приостановление индексации в 2010 г</p> <p>- <b>Латвия:</b> сокращены выплаты в рамках первого уровня (неработающие получатели 10%; работающие получатели 70%)</p> <p>- <b>Македония:</b> индексация пенсии на уровне 20%-50% заработная плата –ИПЦ с июля 2009 по 2009 г.; возвращение к индексации 50%-50%</p>	<p>-<b>Латвия:</b> отмена индексации к заработной плате для пенсионного плана со взносами.</p> <p>-<b>Эстония:</b> изменение индексации если отрицательный рост или дефицит первого уровня более 1% ВВП</p> <p>-<b>Румыния:</b> переход от индексации от заработной платы к инфляции.</p> <p><b>Украина:</b> приостановление индексации в 2010 г.</p> <p>- <b>Молдова:</b> приостановление индексации в 2010 г.</p> <p>-<b>Литва:</b> сокращение пенсий в зависимости от шкалы прогрессии между 3.3% -12.4% - в среднем на 5%; государственные пенсии- пенсионные выплаты полицейским, военным, жертвам репрессий, пенсии особого значения - между 5% -20%; пенсионные выплаты для неработающих получателей будут сокращены в зависимости от дохода от 2.5% до 50%) с декабря 2009.</p>

(a) Действие	(b) Закрепленные законодательно	(c) На рассмотрении
	заработная плата –ИПЦ с января 2010 г.	
<b>Повышение пенсионного возраста</b>	<b>-Венгрия:</b> повышение пенсионного возраста с 62 до 65 к 2012 г..	<p><b>-Украина:</b> повышение возраста для мужчин и женщин до 62 лет</p> <p><b>-Румыния:</b> выравнивание пенсионного возраста для мужчин и женщин до 65 лет.</p> <p><b>-Хорватия:</b> повышение пенсионного возраста для женщин до 65 лет</p> <p><b>-Польша:</b> повышение возраста для мужчин и женщин до 67 лет к 2030 г.</p>
<b>Меры направленные на предотвращение раннего выхода на пенсию</b>	<p><b>-Польша:</b> отказ от многочисленных планов раннего выхода на пенсию (позволяющим воспользоваться данной возможностью около 1 млн людей) .</p> <p><b>-Венгрия:</b> увеличение наказания за ранний выход на пенсию и введение бонусов за продление срока выхода на пенсию.</p> <p><b>-Латвия:</b> сокращение выплат от 80% от обычной пенсии до 50% от обычной пенсии. Ранний выход на пенсию будет запрещен с 1 января 2012 г.</p>	<p><b>-Украина:</b> постепенный отказ от специальных планов возволяющих ранний выход на пенсию</p> <p><b>-Румыния:</b> постепенный отказ от специальных планов возволяющих ранний выход на пенсию</p>
<b>Гарантии по второму уровню</b>	<b>-Косово:</b> гарантированная номинальная стоимость взносов для лиц, кто выходит на пенсию в 2008 и 2009 г.	

*\*Черногория и Болгария продолжают прежнюю политику; Македония вводит увеличение зарплат при условии пенсионных взносов.*

Также как и снижение взносов во второй уровень такие действия создают дополнительные источники дохода для первого уровня, но данная мера более экстремальна, так как она увеличивает охват и продолжительность изменения. Позволив переходной когорте, особенно тем, кто приблизился с пенсионному возрасту, вернуться в первый уровень, правительство получит непосредственные

выгоды для первого уровня, а также больше гарантий для вкладчиков. Однако предоставление этой опции более молодому поколению и новым вкладчикам создает (i) дополнительную неуверенность в плане государственного финансирования пенсионных выплат, так как будущие доход и расходы зависят от индивидуального выбора, (ii) дополнительную неясность на рынке пенсионных фондов, так как будущий рынок теперь становится непредсказуемым, (iii) политическое давление, позволяющее участникам первого уровня вернуться во второй уровень, если стоимость активов резко возрастет, (iv) больше неясности для вкладчиков из-за сокращения диверсификации доходов в престарелом возрасте, и (v) больше финансовых затрат в будущем.

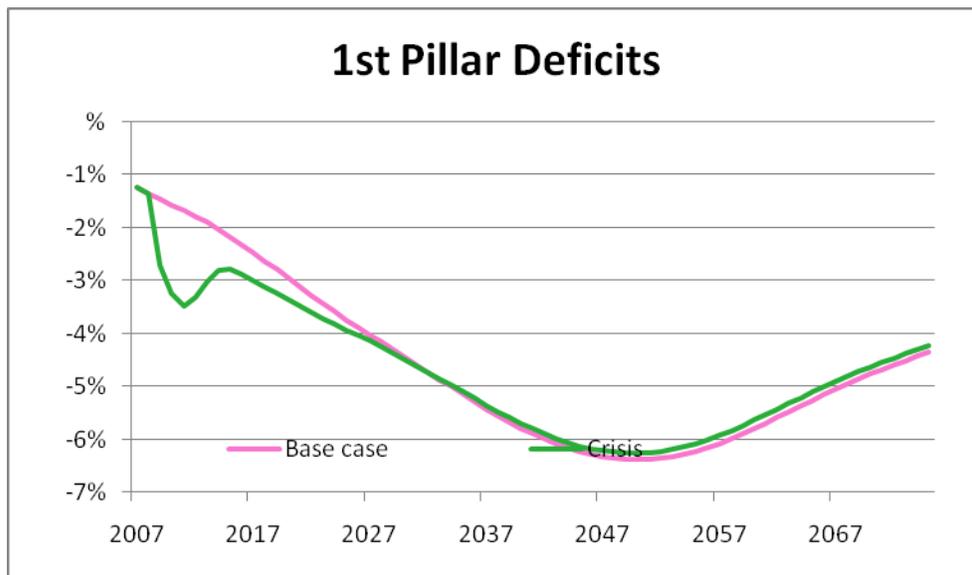
Еще одна группа стран изменила или планирует изменить метод индексации. Сюда входит Сербия, которая имеет замороженные пенсии в номинальном выражении в 2009 и 2010 в ответ на снижение дохода. Следует отметить, что ни одна страна не снизила номинальные пенсии, даже когда в рамках законодательства данная мера была бы легальна в ответ на снижение номинальной заработной платы.

Во многих странах с накопительной пенсионной системой пенсионные фонды отреагировали на спад цен на финансовые активы через выведение активов из акций и их перевода в фиксированные инструменты доходов. Тем не менее, это только приведет к ненужным потерям пенсионных портфелей и возможности возместить утраченное, когда цены на активы восстановятся. Так как основная функция пенсионных фондов заключается в долгосрочном сбережении, то фонды должны сфокусировать свою деятельность на долгосрочных задачах и избегать панических попыток угнаться за рынком.

## РАЗДЕЛ 3. НАСТОЯЩИЙ КРИЗИС ВСЕ ЕЩЕ ВПЕРЕДИ

Насмотря на шок, который испытали страны в период финансового и экономического кризиса, влияние этого кризиса будет не таким значительным по сравнению с тем, что стоит пережить странам, когда население начнет неизбежно стареть. Чтобы понять всю остроту надвигающейся проблемы необходимо посмотреть на влияние самого серьезного глобального финансового кризиса в сравнении с демографическим кризисом, который еще ожидается пережить региону (Рисунок 5). Ожидается, что дефицит в пенсионной системе превысит в 3 раза показатели тех страны, которые испытали на себе самые страшные последствия кризиса. И эти показатели останутся на том же уровне в течение более 20 лет, пока не наступит небольшое улучшение.

Рисунок 5: Смоделированный баланс пенсионной системы на последующие 60 лет



***Правительствам необходимо быть очень осторожными сегодня в принятии решений, чтобы их решения не усугубили ситуацию во время следующего кризиса.***

В прошлом, в ответ на увеличение безработицы правительства обычно принимали меры по смягчению ограничений для раннего выхода на пенсию и получению инвалидности. Повышение уровня безработицы сегодня еще больше усложнит проблему дефицита, так как доход будет неуклонно падать, а расходы возрастут.

Таким образом, увеличение ставки пенсионных взносов в некоторых системах повышает ответственность государства в будущем. Также перевод вкладов второго уровня в первый влечет за собой повышение ответственность первого уровня.

#### **А. РЕФОРМИРОВАНИЕ ПЕРВОГО УРОВНЯ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ: УСИЛЕНИЕ ФИНАНСОВОЙ УСТОЙЧИВОСТИ ДО НАЧАЛА БОЛЬШОГО КРИЗИСА**

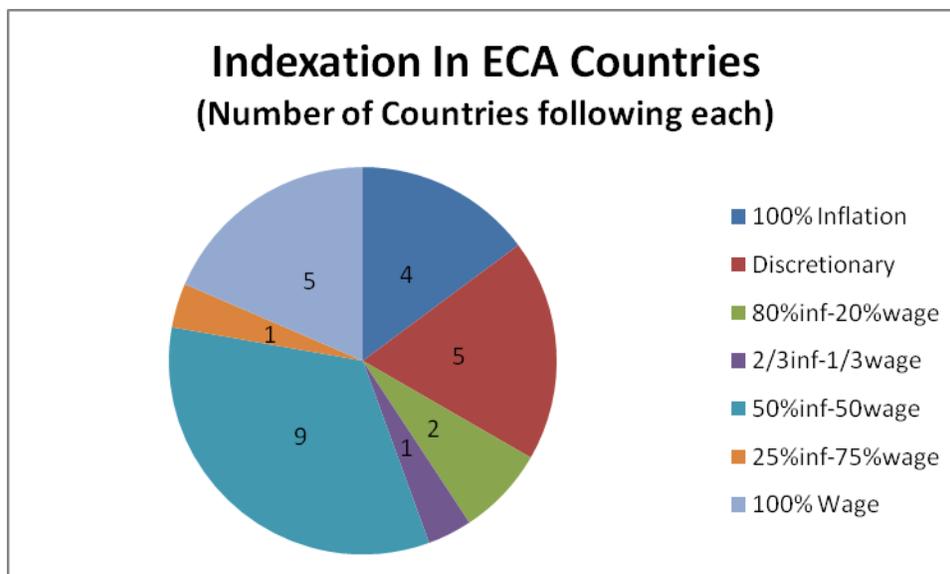
Демографический кризис, описанный выше, является не только результатом неблагоприятной демографии в рассматриваемых странах, но и политики, которую ведут эти страны. До 1990 г. в большинстве стран региона, пенсионные выплаты были неоправданно щедры. Однако многие страны в той или иной форме улучшили свои пенсионные системы. Существенные реформы были проведены в конце 90-х и в начале нынешнего десятилетия и, зачастую, эти реформы были связаны с их политической осуществимостью. Несмотря на то, что финансовая устойчивость этих реформ не была достигнута, правительства решили сделать небольшой перерыв, так как населению необходимо было время, чтобы понять коренные изменения, которые претерпела пенсионная система. Следует отметить, что без этих реформ демографический кризис мог бы выглядеть еще хуже.

***Кризис предоставляет возможность реформированию.*** В некоторых случаях, с ростом экономики щедрость пенсионной политики начала снова расти. Кризис же предоставил возможность вернуться к пенсионным реформам, проведенным до настоящего времени, и провести такую политику, которая поможет работникам и пенсионерам справиться с надвигающимся кризисом. Какие же меры будут полезны?

##### **i) Переход к методу индексации на коэффициент инфляции**

Большинство стран сохранили элемент влияния роста заработной платы на уровень пенсионных выплат, хотя лучшая мировая практика, включая страны ЕС и ОЭСР, показывает, что переход к индексации на коэффициент инфляции является более эффективным. До периода реформирования большинство стран индексировали пенсии к росту заработной платы. Вставка 2 демонстрирует методы индексации, используемые в регионе на сегодняшний день. Как показано на рисунке только в четырех из 27 стран применяется лучший мировой опыт.

#### **Вставка 2: Методы индексации, используемые в регионе**

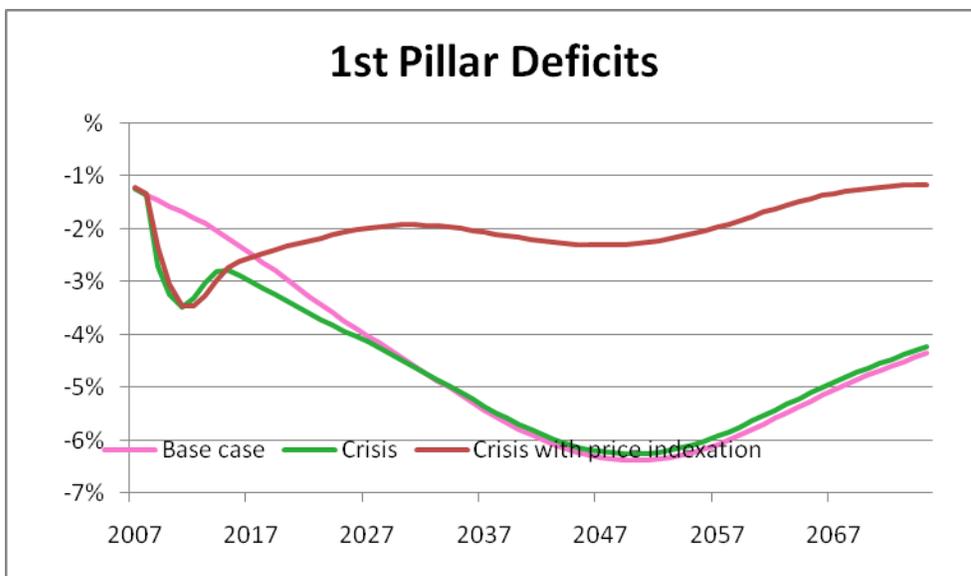


Остальные 23 страны продолжают включать элемент заработной платы при индексировании пенсии после выхода на пенсию. Переход к индексации на коэффициент инфляции позволит лучше защитить пенсионеров в краткосрочной перспективе, сохранив их покупательскую способность, и одновременно придаст больше устойчивости пенсионной системе в долгосрочной перспективе.<sup>4</sup>

Рисунок 6 показывает, влияние перехода на индексацию к коэффициенту инфляции в гипотетической стране. Несмотря на то, что в начале перехода присутствуют небольшие финансовые затраты для всей системы такой переход будет иметь как краткосрочные так и долгосрочные выгоды. В краткосрочной перспективе такой механизм позволяет лучше защитить пенсионеров, в то время как в долгосрочной перспективе ожидаются основные финансовые улучшения для всей системы.

**Рисунок 9: Предполагаемый дефицит в пенсионной системе с переходом к индексации к коэффициенту инфляции**

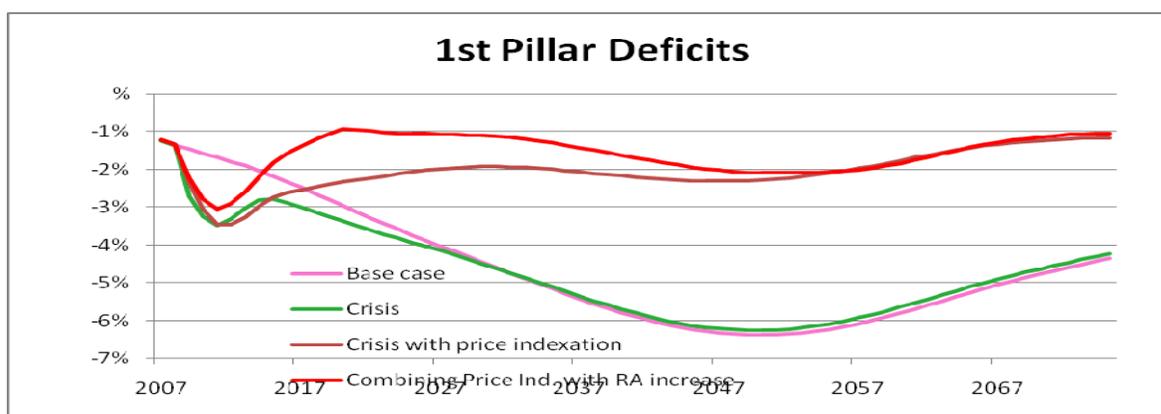
<sup>4</sup>Международный опыт предлагает пересматривать заработные платы лиц предпенсионного возраста, используя средний рост заработной платы, в то время как после выхода на пенсию индексировать выплаты к инфляции.



#### ii) Повышение пенсионного возраста.

Большинство стран ОЭСР уже повысили пенсионный возраст для женщин и мужчин до 65 и выше, страны ЕЦА все еще позволяют мужчинам выходить на пенсию, не достигнув 65 лет, а женщинам еще раньше. Средний пенсионный возраст еще ниже установленного, из-за присутствия различных привилегий раннего выхода на пенсию. Несмотря на то, что средняя продолжительность жизни для мужчин значительно ниже, чем в Западной Европе, в России, например, ожидаемый период получения выплат для мужчин и женщин более длителен чем в западной Европе. Если пенсионный возраст поднимется до 65 лет на уровне 6 месяцев в год, вместе с переходом к ценновой индексации, восстановление после кризиса пройдет значительно быстрее в долгосрочной перспективе (Рисунок 7).

**Рисунок 10: Спроецированный дефицит при условии ценовой индексации и повышения пенсионного возраста**



### **iii) Повышение осведомленности населения о состоянии пенсионной системы.**

С приближающимся старением населения (предстоящий демографический кризис), населению необходимо откладывать дополнительные деньги на старость, если они желают получать более щедрые выплаты. Кампании по проведению финансовой грамотности и повышению информированности населения являются очень важными шагами в создании общественного понимания необходимости предпринимаемых реформ и необходимости иметь собственные сбережения.

## **Б. РЕФОРМИРОВАНИЕ ВТОРОГО УРОВНЯ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ**

Кризис также обнажил некоторые слабые стороны накопительной пенсионной системы в регионе: (i) уязвимость накоплений к колебаниям на финансовом рынке, (ii) регулирующие нормы, ограничивающие возможности вкладывать в более рискованные инструменты, что приводит к более низким доходам для вкладчиков, и (iii) необходимость в дальнейшем развитии и укреплении фондового рынка.

### **i) Обеспечение большей гарантии вкладываемым средствам**

Так называемые портфели жизненного цикла позволяют вкладчикам на разных этапах жизни вкладывать в различные портфели: более молодым разрешается вкладывать в более рискованные бумаги с большей ставкой вознаграждения, в то время как более зрелому населению рекомендуется вкладывать в консервативные, менее рискованные государственные ценные бумаги. Многие страны региона ЕЦА, включая Польшу, Болгарию, Македонию и Румынию позволяют менеджерам пенсионных фондов предлагать один портфель. В результате ограничительных норм и конкуренции, портфели становятся практически одинаковыми, и вкладчикам, которым необходимы разные варианты портфелей, остается только один вариант. Такое решение не оптимально с точки зрения его долгосрочности. В дополнение оно создает риски для поколений предпенсионного возраста и не генерирует более высокий доход для молодого поколения.

Две другие меры, которые страны могли бы рассмотреть заключаются в (i) обеспечении базовой гарантии для вкладчиков, например с нулевой ставкой доходности; и (ii) повышении гибкости в плане перевода балансов в аннуитеты, чтобы избежать вынужденной продажи активов, если пенсионный возраст совпадает с периодом снижения цен на активы. Первая мера позволит повысить доверие к пенсионной системе среди вкладчиков, которые пережили спад ценности их активов. Во втором случае, индивидуумы имеют право выбрать время для перехода на аннуитет, а не делать это принужденно по достижению пенсионного возраста. Лучшая система страхования и переход к портфелям пожизненного срока предотвратит возврат более зрелого поколения назад в систему государственных пенсионных выплат во время кризиса.

ii) **Усиление регулятивных и надзорных реформ, которые будут способствовать повышению ставки доходности**

Многие нормы на сегодняшний день не обеспечивают необходимые варианты инвестирования, регулирование, оценку деятельности и экономические стимулы для диверсификации портфеля.

**Необходимы менее ограничивающие нормы регулирования, которые будут наоборот стимулировать инвестирование в рискованные инструменты.** При условии соответствующего надзора, регулирование должно стимулировать инвестирование в международные портфели через коллективные фонды (совместные фонды). Чрезмерный фокус на результатах деятельности фондов и показателях (минимальный доход, положительный доход и т.п), ограничения на диверсификацию международного портфеля и возможности совместного инвестирования через Организации по совместному инвестированию в передаваемые ценные бумаги (UCITS) не стимулируют менеджеров пенсионных фондов использовать более рискованные инструменты, которые приносят больше прибыли. В результате их действия оказывают прямое влияние на ставку вознаграждения, которую они могут предложить участникам фонда. Во многих странах фонды обязаны гарантировать минимальный возврат от инвестирования, однако в некоторых странах условия инвестирования имеют еще более жесткий характер. В дополнение, ряд стран добавили гарантии абсолютного дохода и соответствие с инвестиционной стратегией. Все эти факторы приведут к тому, что предлагаемые портфели будут более консервативными. Одним из способов обеспечения долгосрочной устойчивости пенсионных портфелей является международная диверсификация. Очень эффективным механизмом в этом плане является участие через совместные фонды инвестирования. Но менеджеры пенсионных фондов будут инвестировать через эти более дорогие инструменты, только если административные издержки будут покрываться самими пенсионными фондами.

**Повышение нерентабельных ограничений на административные издержки.** Хотя высокие административные сборы управляющих пенсионными фондами все еще остается проблемой в странах ЦВЕ, жесткие лимиты могут препятствовать эффективному инвестированию пенсионными фондами. Все страны ЕЦА установили лимиты на комиссионные сборы, взимаемые управляющими пенсионными фондами. Тогда как на практике обычно взимается максимально допустимая сумма. Если в некоторых странах введение структуры комиссионных сборов в результате привели к получению хорошего дохода управляющими пенсионными фондами, в Словакии и Румынии установление лимитов оказалось препятствием для развития пенсионной индустрии в целом. В этих странах управляющие компании не придавали должного значения диверсификации портфеля и более привлекательным альтернативам. На сегодняшний день для управляющих пенсионными фондами нет реальных стимулов для инвестирования в инструменты, приносящие доход, так как это потребует дополнительных расходов, которые не покрываются комиссионными сборами. В результате

управляющие инвестируют в фиксированные инструменты, имеющие низкие ставки вознаграждения.

**Гибкость методологии оценки в период неликвидности.** Одним из важных моментов является разработка методологии оценки, которую важно проводить в периоды неликвидности и, которая предотвратит несправедливое распределение благосостояния между вкладчиками. Когда финансовый рынок оказался неликвидным, появилась проблема с оценкой активов. Поэтому необходимо выработать правила оценки, которые позволят объективно сравнивать доходы различных фондов. Это в первую очередь предотвратит риски для управляющих компаний пенсионными фондами. Метод оценки, при котором используется теоретические параметры оценки финансовых инструментов (Mark to model), может на некоторое время заменить метод оценки, основанный на показателях рынка (mark to market). Как только рынок вернет свою ликвидность, можно будет начать использовать метод оценки, основанный на показателях рынка.

iii) **Создание финансового рынка для ценных бумаг индексируемых к инфляции**

Хотя пенсионные фонды могут помочь в развитии внутреннего фондового рынка, правительства также должны предпринимать определенные меры, включая развитие рынка ценных бумаг индексируемых к инфляции. Развитие внутреннего рынка снижает зависимость от иностранного финансирования, а также предлагает страховым компаниям и пенсионным фондам инструменты, которые достаточно сложно купить на зарубежных рынках, включая долгосрочные акции, индексируемые к инфляции. Но развитие внутреннего рынка требует проактивного поведения со стороны правительства в создании необходимой инфраструктуры и выпуска акций, индексируемых к инфляции.

## РАЗДЕЛ 4. ЗАКЛЮЧЕНИЯ

Несмотря на то, что финансовый кризис оказал серьезное воздействие на регион ЕЦА, настоящий кризис ожидается впереди. Убытки, понесенные странами региона в результате финансового и экономического кризиса, несравнимы с теми потерями, которые странам предстоит пережить в ходе демографического кризиса.

### **Краткосрочные рекомендации заключаются в следующем:**

- нет необходимости вносить изменения в долгосрочные программы развития пенсионной системы, чтобы решить краткосрочные проблемы
- необходимо использовать кризис, чтобы внести изменения, которые помогут пережить демографический кризис

### **Рекомендации на долгосрочную перспективу:**

#### *Первый уровень*

- переход на метод индексации к коэффициенту инфляции после выхода на пенсию
- повышение пенсионного возраста и выравнивание пенсионного возраста для мужчин и женщин
- сокращение возможности раннего выхода на пенсию
- повышение информированности населения о том, что государственные пенсии будут менее щедрыми по сравнению с прошлыми годами

#### *Второй уровень*

- обеспечение более эффективного страхования против колебаний на финансовом рынке в периоды наращивания капитала и выплаты пенсий
- скорейшее проведение необходимых реформ в области регулирования и надзора, которые позволят пенсионным фондам заработать больше прибыли для своих вкладчиков
- проведение активных мер по развитию фондового рынка, в частности выпуск ценных бумаг, индексируемых к инфляции

## БИБЛИОГРАФИЯ

Chawla, Mukesh, Gordon Betcherman and Arup Banerji et. al. 2007. *From Red to Gray: The "Third Transition" of Aging Populations in Eastern Europe and the Former Soviet Union*. Washington, DC: The World Bank.

European Commission and Economic Policy Committee. 2009. *The 2009 Ageing Report: economic and budgetary projections for the EU-27 Member States (2008-2060)*. Brussels: European Commission. Mimeo. Forth-coming in European Economy No 1/2009.

Gray, Cheryl, Tracey Lane, and Aristomene Varoudakis, editors. 2007. *Fiscal Policy and Economic Growth: Lessons for Eastern Europe and Central Asia*. Washington, DC: The World Bank.

Holzmann, Robert. 2009, ed. *Aging Population, Pension Funds, and Financial Markets: Regional Perspectives and Global Challenges for Central, Eastern and Southern Europe*. Washington, DC: The World Bank.

Holzmann, Robert and Ufuk Guven. 2009. *Adequacy of Retirement Income after Pension Reforms in Central, Eastern and Southern Europe: Eight Country Studies*. Washington, DC: The World Bank.

Lindert, Kathy and Anita Schwarz. "Social Protection Responses to the Global Economic Crisis in ECA." *Europe and Central Asia Knowledge Brief*. Vol. 1: March 2009.

OECD. 2007. *Pensions at a Glance*. Paris: OECD Publishing, 2007.

OECD. 2009. *PRIVATE PENSIONS AND DRAFT POLICY RESPONSES TO THE CRISIS*. Paris: OECD. April.

Whitehouse, Edward. 2007. *Pension Panorama*. Washington, DC: OECD and World Bank.

World Bank. 2008. *The Financial Crisis and Mandatory Pension Systems in Developing Countries - Short- and medium-term responses for retirement income systems*. Washington, DC: The World Bank. December.