

*Роберт Хольцман
и Ричард Хинц*



*Пенсионные системы и
реформы в международной
перспективе*

Обеспеченная старость в XXI веке



ВСЕМИРНЫЙ БАНК

Обеспеченная старость в XXI веке

*Пенсионные системы и реформы
в международной перспективе*

Роберт Хольцман и Ричард Хинц,

а также

*Герман фон Герсдорф, Индермит Гилл, Грегорио Импавидо,
Альберто Р. Мусалем, Роберт Паласиос, Дэвид Роболито,
Михал Рутковски, Анита Шварц, Ивонн Син, Каланидхи Суббарао*

ВСЕМИРНЫЙ БАНК

ВАШИНГТОН, ОКРУГ КОЛУМБИЯ

Copyright © 2005 Международный банк реконструкции и развития/ВСЕМИРНЫЙ БАНК
1818 H Street, N.W.
Washington, D.C. 20433, USA

Все права защищены.
Напечатано в Соединенных Штатах Америки.
Первое издание январь 2001 г.
1 2 3 4 08 07 06 05

Книга подготовлена сотрудниками Всемирного банка и Международного валютного фонда. Изложенные в ней выводы, толкования и заключения не обязательно отражают точку зрения Совета исполнительных директоров Всемирного банка, Совета исполнительных директоров Международного валютного фонда или представляемых ими правительств.

Всемирный банк и Международный валютный фонд не могут 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 или Международного валютного фонда 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; сайт в Интернете: 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.

ISBN 0-8213-6040-X

Данные Каталога публикаций Библиотеки Конгресса

Хольцман, Роберт, 1949–

Обеспеченная старость в XXI веке: пенсионные системы и реформы в международной перспективе/Роберт Хольцман, Ричард Хинц.

р. см.

Включает библиографические ссылки.

ISBN 0-8213-6040-X (pbk.)

1. Пенсии по старости – Политика правительства. 2. Старение населения – Экономические аспекты – Политика правительства. 3. Программы поддержания дохода. 4. Социальное обеспечение. I. Хинц, Ричард П. II. Заголовок.

HD7105.3.H65 2005

331.25'2—dc22

2005043404

Содержание

Предисловие.....

Список сокращений.....

Введение и резюме
Концепция пенсионной реформы
Вопросы разработки и реализации реформ.....
Структура доклада.....

ЧАСТЬ 1. КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ

- 1 Необходимость реформ.....
Затруднения в области бюджетного финансирования: краткосрочные
насуточные проблемы и долгосрочные потребности
Выполнение обещаний.....
Приведение пенсионных систем в соответствие с социально-экономическими
изменениями
Сложности и возможности глобализации
Общая характеристика перспективных направлений реформы.....
- 2 Концептуальные основы позиции Всемирного банка
Механизм управления социальными рисками
Обоснование целесообразности государственного вмешательства.....
Многокомпонентный подход: диверсификация и эффективность
(Чистые) выгоды накопительной системы
Ориентир, а не готовая модель.....
- 3 Цели и критерии, определяющие позицию Всемирного банка
Первоочередные цели: достаточное, приемлемое по затратам, устойчивое и
надежное пенсионное обеспечение.....
Дополнительная цель: содействие экономическому развитию.....
Критерии реформы.....
- 4 Кредитование Всемирного банка на поддержку пенсионной реформы
Объемы кредитования пенсионных реформ Всемирным банком.....
Многообразие пенсионных реформ.....

ЧАСТЬ 2. ПРОБЛЕМЫ РАЗРАБОТКИ И РЕАЛИЗАЦИИ

- 5 Варианты реформы пенсионных систем: общие и для конкретных стран
Обобщенные варианты реформы
Варианты реформы для конкретной страны: последовательность политических
мер и зависимость от избранного пути
Выводы.....
- 6 Основные проблемы реформы: твердые позиции и открытые вопросы
Структура компонентов пенсионной системы, пособия по бедности
и перераспределение
Проблемы финансовой устойчивости
Управление государственными пенсионными фондами
Административные проблемы и проблемы реализации
Готовность финансовых рынков, вопросы их регулирования
и надзора за ними
Политико-экономические аспекты и организация пенсионных реформ.....

	Примеры проблем и вопросов, которые ставит реформа
7	Региональный опыт: события и оценка первых результатов реформы
	Латинская Америка и Карибский бассейн
	Центральная и Восточная Европа и Центральная Азия
	Южная Азия
	Африка к югу от Сахары
	Ближний Восток и Северная Африка
	Восточная Азия
8	Заключительные замечания
	Приложение: Таблицы данных о бедности по доходам среди населения пожилого возраста
	Примечания
	Глоссарий
	Библиография
	Об авторах

РИСУНКИ

4.1	Соотношение во времени между займами Всемирного банка и многокомпонентными реформами с разбивкой по числу займов
4.2	Соотношение во времени между займами Всемирного банка и многокомпонентными реформами с разбивкой по объемам займов
6.1	Параллельные и интегрированные пенсионные программы для государственных служащих, в разбивке по регионам
6.2	Распределение государственных пенсионных фондов по регионам и их значение
6.3	Объединенная система сбора взносов и клирингового центра
6.4	Децентрализованный накопительный компонент пенсионной системы в Венгрии и Чили

ТАБЛИЦЫ

1	Варианты многокомпонентных пенсионных систем
4.1	Кредитование с пенсионными компонентами, предоставленное Всемирным банком с 1984 по 2004 финансовый год
4.2	Региональное распределение кредитных операций Всемирного банка (1984–2004 годы)
4.3	Распределение кредитования Всемирного банка, связанного с пенсионной реформой, по поддерживаемым составляющим пенсионных систем (1984–2004 годы)
4.4	Кредитование на поддержку внедрения второй составляющей пенсионной системы в общем объеме кредитования на поддержку пенсионной реформы (1984–2004 годы)
4.5	Кредитование, предоставленное Всемирным банком на нужды реформ с доминирующей второй составляющей (1984–2004 годы)
5.1	Классификация компонентов многокомпонентной пенсионной системы
5.2	Формализованное представление вариантов реформ для отдельных стран: соотнесение потребностей в реформе с ограничениями и возможностями

- 7.1 Основные характеристики структурных реформ в системах социального обеспечения (по нетрудоспособности в старости и смерти) в Латинской Америке, 1980-е и 1990-е годы
- 7.2 Основные характеристики структурных реформ в системах социального обеспечения (по нетрудоспособности в старости и смерти) в Латинской Америке, 1990-е и 2000-е годы
- 7.3 Характеристики пенсионных реформ, направленных на введение многокомпонентной системы в европейских и центральноазиатских странах с переходной экономикой; данные на начало апреля 2004 года
- A.1 Глубина бедности. Данные за разные годы по некоторым странам Африки в зависимости от категории домохозяйств.....
- A.2 Данные о безвозмездных пенсионных программах в развивающихся странах
- A.3 Денежные средства, необходимые для ликвидации разрыва бедности. Данные за разные годы по некоторым странам Африки в зависимости от категории домохозяйств.....
- A.4 Затраты на выплату социальных пенсий (0,70 процента от суммы, считающейся порогом бедности) в процентном отношении к ВВП. Данные за разные годы по некоторым странам Африки

Предисловие

НАСТОЯЩИЙ ДОКЛАД ПОДГОТОВЛЕН ПО ИНИЦИАТИВЕ УПРАВЛЕНИЯ Главного экономиста Всемирного банка с тем, чтобы основные сотрудники, занимающиеся вопросами пенсионного обеспечения, разъяснили позицию Всемирного банка относительно пенсионных реформ остальным сотрудникам Банка и мировой общественности. Это результат совместной работы разных секторов, проделанной большей частью в нерабочее время. В межсекторальную и межрегиональную рабочую группу Банка вошли сотрудники трех секторов, или сетей (по социальной защите, по финансовым вопросам, по борьбе с бедностью и управлению экономикой) и четырех региональных отделов Банка (Европы и Центральной Азии, Латинской Америки и Карибского бассейна, Ближнего Востока и Северной Африки, Восточной Азии и Тихого океана). Биографии основных авторов и других членов авторского коллектива представлены в конце доклада.

В своей работе группа опиралась на материалы и результаты всестороннего обсуждения рассматриваемых в докладе вопросов с теми, кто занимается проблемами пенсионного обеспечения в Банке и за его пределами, на консультации, проведенные в ходе Генеральной Ассамблеи Международной ассоциации социального обеспечения (Пекин, 12–18 сентября 2004 г.) и в Международной организации труда во время ее Генеральной Ассамблеи (Женева, 8 ноября 2004 г.), замечания представителей международного профсоюзного движения и весьма строгие, но чрезвычайно ценные отзывы и указания, которые дали пять независимых экспертов: Мукул Ашер (Университет Сингапура), Николас Барр (Лондонская школа экономики), Аксель Бёрш-Зупан (Университет Мангейма), Питер Дайамонд (Массачусетский технологический институт) и Сальвадор Вальдес-Приэто (Католический университет Сантьяго, Чили). Выражаем благодарность за все полученные нами отклики и предложения, многие из которых нашли отражение в переработанном варианте доклада. Мы также признательны за интерес, проявленный к работе по проблемам пенсионного обеспечения многими экспертами в этой области. Все ошибки, которые остались неисправленными, разумеется, допущены нами.

Настоящий доклад не проходил согласования, как это принято для официальных изданий Всемирного банка. Изложенные в нем выводы, толкования и заключения принадлежат авторам и не обязательно отражают точку зрения Всемирного банка и его ассоциированных организаций, а также исполнительных директоров Всемирного банка или представляемых ими правительств.

Список сокращений

ВВП	Валовой внутренний продукт
ВИЧ/СПИД	Вирус иммунодефицита человека/синдром приобретенного иммунодефицита
ДООД	Департамент оценки операционной деятельности (Всемирный банк)
ЕС	Европейский союз
МАСО	Международная ассоциация социального обеспечения (Женева)
МВФ	Международный валютный фонд (Вашингтон, округ Колумбия)
МОТ	Международная организация труда (Женева)
ННО	Режим налогообложения "не облагается – не облагается – облагается"
ОНН	Режим налогообложения "облагается – не облагается – не облагается"
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития (Париж)
СДП	Скрытый долг по выплате пенсий
AFAP	Administradora de Fondos de Ahorro Provisional (Уругвай)
AFJP	Administradora de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (Аргентина)
AFORE	Administradora de Fondos para el Retiro (Мексика)
AFP	Administradora de Fondos de Pensiones (Боливия, Доминиканская Республика, Колумбия, Никарагуа, Перу, Сальвадор, Чили)
EDAP	Entidades Depositarias del Ahorro Provisional (Эквадор)
ERISA	Закон о безопасности пенсионных доходов трудящихся (Соединенные Штаты)
IOPS	Международная организация пенсионных инспекторов
OPC	Operadora de Pensiones Complementarios (Коста-Рика)
PROST	Инструментарий для моделирования вариантов пенсионной системы

Введение и резюме

В ПОСЛЕДНЕЕ ДЕСЯТИЛЕТИЕ возникло широкое понимание важности пенсионных систем для экономической стабильности государств и социального обеспечения их стареющего населения. В эти десять лет Всемирный банк играл ведущую роль в деятельности по решению этой проблемы, содействуя проведению пенсионных реформ в различных странах мира.

Банк участвовал в проведении пенсионных реформ более чем в 80 странах мира и оказывал финансовую поддержку реформам более чем в 60 странах, причем потребность в такой поддержке продолжает возрастать. Участие в этой деятельности существенно расширило знания и опыт сотрудников Банка и содействовало проведению на постоянной основе анализа и работы по совершенствованию политики и приоритетов, которые определяют направление этой деятельности.

Сотрудничество с представителями органов, ответственных за разработку политики, специалистами по пенсионному обеспечению, представителями гражданского общества в странах-клиентах и в странах-донорах подтвердило неизменную актуальность основных целей и задач пенсионных систем – сокращения масштабов бедности и выравнивания уровней потребления, а также более широкой задачи – обеспечения социальной защиты населения. Банк по-прежнему признает преимущества многокомпонентных систем пенсионного обеспечения, которые, при соответствующих условиях, содержат определенную накопительную составляющую, но при этом считает, что наличие широкого выбора вариантов позволяет органам по разработке политики обеспечивать реальную защиту населения в старости и в то же время проводить ответственную бюджетно-налоговую политику.

Предлагаемая многокомпонентная система пенсионного обеспечения предусматривает то или иное сочетание пяти основных элементов: а) "нулевая составляющая" (компонент), которая формируется без каких-либо взносов со стороны граждан (в виде "демогранта" или социальной пенсии) и обеспечивает минимальный уровень социального обеспечения¹; б) "первая составляющая", формируемая за счет взносов и увязанная с тем или иным уровнем заработной платы; эта составляющая призвана в какой-то степени компенсировать работнику часть его заработка; с) обязательная "вторая составляющая", представляющая, в сущности, счет сбережений самого работника, но используемая в различных вариантах; d) добровольная "третья составляющая", которая может предусматривать различные схемы (индивидуальные взносы работника, взносы работодателя, системы с установленным размером выплат или с установленным размером взносов), при этом все возможные схемы характеризуются большой степенью гибкости и осуществляются дискреционно; e) неформальные внутрисемейные или межпоколенческие источники финансовой и нефинансовой помощи престарелым лицам, включая обеспечение жильем и доступ к услугам здравоохранения. В силу ряда причин система пенсионного обеспечения, включающая наибольшее количество перечисленных выше элементов, способна с учетом предпочтений отдельных стран, уровня и распространенности транзакционных издержек, более эффективно и рационально обеспечить гражданам пенсионный доход на основе диверсификации.

Основные изменения в позиции Банка заключаются в усилении внимания к обеспечению базовой пенсией всех социально незащищенных престарелых граждан, а также в повышении роли рыночных механизмов, направленных на выравнивание уровней потребления в интересах всех граждан, – как охваченных, так и не охваченных обязательными программами пенсионного обеспечения. Банк все больше внимания уделяет необходимости учета исходных условий конкретных стран при внедрении многокомпонентных систем пенсионного обеспечения, а также тому, насколько эти условия требуют индивидуального поэтапного или тактически выверенного подхода и их внедрению.

Данный доклад о принципах политики был составлен с целью разъяснения и уточнения позиции Всемирного банка в отношении пенсионной реформы с учетом уроков, извлеченных из практической деятельности и исследований, которые помогли наметить наиболее оптимальные пути продвижения вперед. Доклад представляет собой скорее аналитическую справку по вопросам политики Банка, нежели научный труд. Его составители стремились скорее обосновать и разъяснить действующую политику Банка, а не сформулировать новый подход к политике в области пенсионной реформы.

Благодаря более четко обозначенной политике и приоритетам клиенты Банка и широкая международная общественность смогут лучше понять и оценить выработанную Банком концепцию пенсионной реформы, что позволит ему более эффективно взаимодействовать с клиентами в решении стоящих перед ними задач. Доклад дает представление о тех критериях и требованиях, которым будет руководствоваться Банк при принятии решений об оказании финансового и технического содействия проведению пенсионных реформ и о сроках оказания такого содействия.

Доклад состоит из двух основных частей. В части 1 представлены принятая Банком концепция проведения пенсионной реформы, в том числе ее отправные точки и масштабы, а также банковская структура кредитования в этой области. В части 2 освещаются ключевые вопросы, связанные с разработкой и реализацией пенсионной реформы. Во введении сожержится краткое изложение основных положений доклада и описание его структуры.

Концепция пенсионной реформы

Эволюция взглядов Банка на пенсионную реформу за последние десять лет отражает обширный опыт проведения таких реформ в странах – клиентах Банка, а также постоянно ведущийся диалог с научными кругами и организациями-партнерами, интенсивные внутренние дискуссии и оценку итогов реформ в различных странах мира. В результате первоначальной концепции, включающей три компонента системы пенсионного обеспечения: а) обязательную накопительную государственную пенсионную систему с установленным размером выплат; б) обязательную накопительную пенсионную систему с установленным размером взносов, находящуюся в частном доверительном управлении; в) систему добровольных отчислений на индивидуальный пенсионный счет, – добавились еще два элемента: д) базовый ("нулевой") элемент, призванный более активно решать проблему сокращения бедности, е) нефинансовый (четвертый) элемент, связанный с социальной политикой в более широком контексте: семейная поддержка, доступ к услугам здравоохранения, обеспечение жильем.

Накопленный за последние десять лет опыт, обеспечивший более глубокое понимание многих тонкостей и проблем реформы систем пенсионного обеспечения, практически во всех случаях подтверждает необходимость отказа от однокомпонентной пенсионной системы. Практика показывает, что многокомпонентная структура лучше приспособлена для решения задач пенсионного обеспечения, важнейшими из которых являются сокращение бедности и выравнивание доходов, а также для нейтрализации экономических, политических и демографических рисков, с которыми сталкивается любая пенсионная система. Предлагаемая многокомпонентная структура обладает большей гибкостью и более четко ориентирована на основные целевые группы населения. Опережающее (накопительное) финансирование представляется целесообразным и в рамках этой схемы, но и ограниченные в некоторых обстоятельствах возможности финансирования выявляются более четко. Основная мотивация Банка в поддержке пенсионных реформ не изменилась. Опыт последнего десятилетия лишь укрепил эту мотивацию: в большинстве стран мира пенсионные системы не обеспечивают решения стоящих перед ними социальных задач, приводят к серьезным перекосам в функционировании рыночной экономики, не обладают финансовой устойчивостью в условиях старения населения.

Пересмотр и расширение первоначальной концепции

Большой опыт, накопленный при реализации пенсионных реформ в различных странах за период с начала 1990-х годов, побудил сотрудников Банка пересмотреть и уточнить ранее существовавшую концепцию в целях более точного определения целей и направлений деятельности по реформированию пенсионной системы. Эволюция политики Банка характеризуется расширением и углублением представлений Банка о пенсионных реформах по пяти основным направлениям:

- *Более глубокое понимание потребностей, связанных с реформами, и критериев эффективности реформ.* В том числе: а) оценка потребности в проведении реформ не только в плане бюджетных ограничений и демографических проблем, но и с учетом социально-экономических изменений, а также рисков и возможностей, связанных с глобализацией; б) понимание ограничений и других последствий обязательного участия населения в пенсионных программах, особенно для категорий населения с низким уровнем доходов, для которых, помимо старости, существуют другие факторы риска, представляющие для них уже сегодня непосредственную угрозу; в) признание не только важности, но и ограничений накопительного финансирования при решении проблем старения населения с учетом необходимости связанных с этим изменений в поведенческих моделях людей, в том числе увеличения предложения рабочей силы и более позднего наступления пенсионного возраста.
- *Расширение многокомпонентной модели за счет увеличения числа составляющих с 3 до 5 с одновременным уменьшением значимости первых двух компонентов, традиционно рассматриваемых в качестве основных.* Опыт работы в странах с низким уровнем доходов указывает на необходимость базовой (нулевой, накопительной) составляющей, которая отличается от первой составляющей тем, что направлена, главным образом, на сокращение бедности в целях распространения системы страхования по старости на все население пожилого возраста. Опыт работы в странах с низким и средним уровнями доходов подтвердил важность разработки и внедрения третьей, добровольной, составляющей,

которая может эффективно дополнить базовые элементы пенсионной системы, обеспечивая приемлемые коэффициенты возмещения для групп населения с более высокими доходами и в то же время сдерживая налогово-бюджетные расходы на обеспечение базовых элементов. И последнее, но не менее важное: признание важности четвертой составляющей для обеспечения определенного уровня потребления по выходе на пенсию; эта составляющая предусматривает сочетание таких факторов, как доступ к различным видам неформальной поддержки (например, в семьях), к другим официальным программам социальной поддержки (например, услугам здравоохранения), владение различными индивидуальными финансовыми и нефинансовыми активами (например, собственным жильем); наличие всех этих факторов или их отсутствие необходимо учитывать при разработке пенсионной системы.

- *Признание разнообразия эффективных подходов, в том числе понимание того, что число составляющих пенсионной системы может быть разным, что необходим надлежащий баланс между различными составляющими, а также того, что формирование каждой составляющей зависит от конкретных обстоятельств и потребностей.* Некоторые пенсионные системы функционируют вполне эффективно при наличии только "нулевой" составляющей (в виде всеобщей социальной пенсии) и третьей составляющей (добровольных сбережений граждан). В некоторых странах для обеспечения поддержки населением реформирования первой составляющей требуется введение обязательной второй составляющей, в других странах – в силу сложившихся политико-экономических условий – единственным реальным вариантом остается наличие реформированной государственной системы (первой составляющей) в сочетании с добровольными пенсионными схемами.
- *Более глубокое понимание важности исходных условий при определении потенциального масштаба и границ, в которых возможно проведение реформ.* В настоящее время существует более широкое признание того факта, что возможные варианты реформы во многом определяются такими факторами, как унаследованная от прошлого пенсионная система, а также экономические, институциональные, финансовые и политические условия данной страны. Это имеет особое значение при определении темпов и масштабов проведения жизнеспособной реформы.
- *Глубокая заинтересованность в осуществлении выработанных при ведущем участии самих стран инновационных подходов к разработке и реализации пенсионных реформ и поддержка этих подходов.* Такие инновационные подходы могут включать следующее: а) введение нефинансовых, или условных систем с установленным размером взносов (условно-накопительных систем) в качестве перспективного шага; б) создание информационно-расчетных центров и аналогичных механизмов в целях сокращения транзакционных издержек по накопительным компонентам пенсионной системы, находящимся в управлении частных компаний; в) преобразование системы выходных пособий в единые накопительные счета для выплат пособий по безработице и пенсионному обеспечению; г) опережающее государственное финансирование в условиях усовершенствованной системы управления (как в ряде стран с высоким уровнем доходов). Все эти меры представляются перспективными, но их реализация требует тщательного контроля и анализа, поскольку некоторые из них могут оказаться неэффективными при механическом копировании в других странах.

Основные принципы

Хотя формулировка базовой политики Банка однозначно признает наличие специфических условий в разных странах и, следовательно, предусматривает возможность использования различных вариантов при реализации многокомпонентной модели пенсионной системы, в концепции присутствуют ряд принципов, которые, по мнению Банка, имеют решающее значение для успеха любых реформ.

Во-первых, любая пенсионная система в принципе должна включать в себя элементы, обеспечивающие гарантию некоего базового уровня доходов и сокращение бедности по всему спектру распределения доходов. При наличии соответствующих налогово-бюджетных возможностей это означает, что в каждой стране должна существовать базовая составляющая пенсионной системы, которая обеспечивала бы базовый уровень социального обеспечения в старости для всех лиц, имевших в течение жизни низкий уровень дохода или небольшой стаж работы в формальном секторе экономики. Это обеспечение может осуществляться в виде программ социальной помощи, выплаты небольших социальных пенсий неимущим либо выплаты демогранта всем лицам старше определенного возраста (например, от 70 лет и старше). Осуществимость такого подхода, а также выбор конкретных форм, уровня, критериев для получателей таких пособий, порядка их выплаты – все это будет зависеть от численности других социально уязвимых категорий населения, наличия бюджетных средств, структуры дополнительных элементов пенсионной системы.

Во-вторых, при наличии соответствующих условий накопление финансовых ресурсов для выплаты пенсий в будущем представляется целесообразным в силу как экономических, так и политических причин и в принципе может использоваться в рамках любого из компонентов пенсионной системы. В экономическом плане накопительное финансирование предусматривает выделение в текущем периоде части средств для уменьшения нагрузки на государственный бюджет в будущем, что может способствовать экономическому росту и развитию. Основной вопрос при определении целесообразности накопительного финансирования – насколько такой вид финансирования способствует чистому приросту национальных сбережений. В политическом плане накопительное финансирование может с большей степенью надежности гарантировать выполнение обществом своих пенсионных обязательств, так как при этом пенсионные обязательства обеспечиваются активами, которые защищены юридическими правами собственности, независимо от того, каким образом осуществляется финансирование будущих пенсий – путем выпуска государственных долговых обязательств или с использованием иных активов. Однако при принятии решения о накопительном финансировании необходимо тщательно взвесить все выгоды и издержки, поскольку чистая выгода не гарантируется автоматическим образом, а из-за политических манипуляций само накопительное финансирование может превратиться в фикцию. Кроме того, при принятии такого решения необходимо оценить способность государства обеспечить его реализацию.

В-третьих, в тех странах, где накопительное финансирование может быть использовано эффективно, обязательная накопительная составляющая пенсионной системы может стать полезным ориентиром (но не программой) для оценки проекта реформы. В качестве ориентира этот компонент может служить отправной точкой при обсуждении направлений политики и средством, позволяющим найти ответ на важнейшие вопросы повышения благосостояния населения, а также возможности финансирования перехода от распределительных схем к накопительным. По отношению к этому ориентиру может быть

оценена эффективность и справедливость альтернативных подходов к формированию пенсионных накоплений, в частности, за счет повышения роли добровольных индивидуальных отчислений или профессиональных пенсий.

Цели пенсионных систем и реформ

В настоящем аналитическом докладе пенсионные системы и пути их реформирования рассматриваются с точки зрения их соответствия базовым принципам и возможностей по обеспечению определенных социально-экономических результатов, перечень которых может меняться в зависимости от конкретных стран. Здесь не дается узких рекомендаций в отношении структуры пенсионных систем, учреждений-исполнителей, а также порядка функционирования таких систем. В практическом плане внедрение такого стандарта требует четкого определения целевых параметров и критериев, в сравнении с которыми можно было бы оценивать предлагаемую реформу.

Основной целью пенсионной системы является обеспечение достаточных, приемлемых с точки зрения затрат, устойчивых и надежных пенсионных выплат при одновременной реализации программ повышения благосостояния населения с учетом специфики страны:

- *Достаточная* система – это такая система, которая способна обеспечить пенсионные выплаты всем категориям населения в размерах, обеспечивающих защиту от бедности лиц пожилого возраста в масштабах всей страны, а также надежные механизмы выравнивания уровней потребления в течение всего срока жизни для большинства населения.
- Система, *приемлемая с точки зрения затрат*, соответствует финансовым возможностям граждан и общества, не вытесняет без всяких на то оснований другие социально-экономические приоритеты и не приводит к негативным последствиям для налогово-бюджетной сферы.
- *Устойчивая* система – это здоровая с финансовой точки зрения система, функционирование которой может быть обеспечено на обозримую перспективу с учетом широкого диапазона разумно обоснованных допущений.
- *Надежная* система – это система, способная противостоять серьезным шокowym воздействиям, в том числе в результате изменений экономической, демографической и политической ситуации.

При разработке любой пенсионной системы и планов по ее реформированию необходимо четко понимать, что пенсионные выплаты будут производиться за счет будущих результатов экономической деятельности. Для того чтобы обеспечить достижение основных целей пенсионных систем, эти системы должны способствовать увеличению объемов производства в будущем. Именно поэтому разработка и реализация реформ должны быть направлены на содействие экономическому росту и развитию, на минимизацию возможных перекосов в функционировании рынков капитала и рабочей силы. Для этого необходимо обеспечить реализацию сопутствующих задач в области развития, направленных на

обеспечение позитивных результатов деятельности в области развития за счет сокращения возможных неблагоприятных последствий внедрения пенсионных систем для рынков рабочей силы и макроэкономической стабильности, при максимально эффективном использовании позитивных результатов путем увеличения объема национальных сбережений и развития финансовых рынков.

Критерии оценки

Использование концепции, которая предусматривает разработку гибкой пенсионной политики, ориентированной на конкретные цели и обеспечивающей учет конкретных условий, также предполагает определение критериев, по которым предлагаемая реформа будет сопоставляться с действующими схемами. Это критерии, относящиеся как к содержанию реформ, так и к процессу их осуществления.

Для оценки содержания предлагаемых реформ Банк использует четыре основных критерия:

- *Обеспечивает ли предлагаемая реформа достаточное продвижение в достижении целей пенсионной системы?*

Обеспечивает ли реформа достаточную защиту граждан от бедности в старости за счет рационального выделения ресурсов в пользу лиц преклонного возраста? Позволяет ли она обеспечить устойчивые уровни потребления и социальную стабильность всего комплекса сложившихся в стране социально-экономических условий? Отвечает ли эта реформа задаче недопущения перекосов в сфере распределения? Обеспечивает ли реформа накопление пенсионных сбережений и защиту от бедности на равных основаниях для всех граждан, активно участвующих в экономической деятельности, в том числе для работников неформального сектора экономики, а также лиц, чья работа носит в основном внешнеэкономический характер? Обеспечено ли справедливое распределение финансовых затрат, связанных с переходом на новую систему, между разными поколениями и внутри одного поколения?

- *Позволяют ли сложившиеся макроэкономические и налогово-бюджетные условия обеспечить реализацию реформы?*

Проводилась ли комплексная оценка финансовых прогнозов на долгосрочные периоды, соответствующие срокам действия пенсионных систем, с учетом тщательного анализа последствий возможных изменений экономических условий в рамках этих периодов? Соответствует ли предлагаемое финансирование реформы реальным возможностям государственных и частных источников? Соответствует ли реформа макроэкономическим целям государства и инструментам управления, которыми оно располагает?

- *Способна ли структура государственных и частных организаций эффективно управлять новой (многокомпонентной) системой пенсионного обеспечения? Имеются ли в распоряжении государства институциональная инфраструктура и институциональные возможности для создания государственных компонентов реформы и управления ими? Достаточно ли развит частный сектор для управления финансовыми учреждениями, которые*

необходимы для компонентов пенсионной системы, предусматривающих частное управление?

• *Имеются ли необходимые и готовые к работе регламентирующие и надзорные механизмы и институты для управления накопительными компонентами пенсионной системы с обеспечением приемлемых уровней риска?* Способно ли государство создать устойчивые и действенные регламентирующие и надзорные механизмы для контроля за управлением, подотчетностью, инвестиционной практикой компонентов пенсионной системы, находящихся в государственном и частном управлении?

Практика показывает, что большое внимание следует уделять процессу проведения пенсионной реформы. Поэтому особое значение имеют три критерия оценки эффективности этого процесса:

- *Существует ли устойчивая, реальная приверженность правительства делу реформ?* Соответствуют ли предлагаемые реформы политической экономии страны? Имеются ли политические условия, обеспечивающие достаточную стабильность в проведении реформ и высокую степень вероятности их реализации в полном объеме?
- *Имеется ли реальная заинтересованность и стремление играть инициативную роль в проведении реформ со стороны населения страны?* Даже самая подготовленная в техническом плане пенсионная реформа обречена на провал, если она не отражает устремлений и не пользуется доверием населения страны в целом. Для достижения этой цели подготовка пенсионной реформы должна осуществляться главным образом внутри самой страны, силами ее политиков и специалистов, сопровождаться широким информированием населения и учитывать общественное мнение. Внешние участники, в том числе Банк, могут предоставлять консультации и техническое содействие, при этом сама страна-клиент должна проявить заинтересованность и обеспечить общественную поддержку курсу реформ.
- *Предусматривает ли реформа значительное наращивание потенциала и возможностей по ее осуществлению?* Пенсионная реформа – это не просто изменение законодательства, а изменение механизмов получения дохода после выхода на пенсию. Как правило, это предусматривает глубокие преобразования в системе управления, сбора взносов, ведения учета, информирования клиентов, управления активами, регулирования и надзора, выплаты пенсий. Принятие законодательства о проведении реформ позволяет решить лишь очень небольшой круг задач. Необходимо сделать упор на наращивание потенциала и возможностей национальных органов по проведению реформы и финансировать соответствующие инвестиции, а также продолжить работу с клиентом и с другими международными и двусторонними учреждениями, выходящую за рамки самой реформы и необходимых займов на структурные преобразования.

Финансовая поддержка пенсионных реформ со стороны Всемирного банка

В период с 1984 по 2004 год включительно Всемирный банк предоставил 68 странам 204 займа, предусматривавших те или иные расходы на развитие пенсионных систем. Анализ

этих займов свидетельствует о том, что Банк оказывает поддержку самым разным реформам систем пенсионного обеспечения в рамках более широкой концепции многокомпонентной системы. Большая часть займов на внедрение многокомпонентных пенсионных систем была предоставлена после принятия закона о проведении реформы, а не на этапе анализа и разработки концепции реформы. Практика выделения кредитов на проведение пенсионных реформ подтверждает, что эти кредиты были направлены на реализацию концепции, изложенной в настоящем документе. Банк предоставлял финансовую поддержку на реализацию самых разных систем пенсионного обеспечения, при этом лишь небольшая часть кредитов Банка предоставлялась на реформы, в которых доминировал второй обязательной компонент пенсионной системы.

Помимо предоставления кредитов Всемирный банк оказывает своим клиентам техническое содействие и аналитическую помощь в проведении пенсионных реформ с привлечением собственных и внешних экспертов. Большая часть этого содействия непосредственно связана с кредитной деятельностью Банка и поэтому согласуется с описанными выше типами реформ. В настоящее время Банк проводит анализ масштабов и эффективности предоставляемой консультационной поддержки, а распределение ее по различным типам реформ определялось на основе исследований исходных данных, связанных с этой деятельностью. Данный проект должен способствовать более глубокому пониманию характера деятельности Банка в связи с проведением пенсионных реформ.

Вопросы разработки и реализации реформ

На основе опыта собственной деятельности по реформированию пенсионных систем в странах-клиентах и работы других учреждений и аналитиков Банк разработал четкое представление о передовом опыте – об эффективности и неэффективности тех или иных форм и методов работы – в самых разных областях деятельности по разработке и реализации реформ. Однако по целому ряду направлений сохраняются некоторые нерешенные вопросы, и поиск эффективных решений продолжается.

Варианты реально осуществимых реформ

Из всего разнообразия общих схем и вариантов реформ особое значение имеет следующий комплекс преобразований: а) параметрические реформы, при проведении которых структура выплат, государственное управление пенсионным обеспечением и ненакопительный характер системы остаются неизменными, а меняются лишь основные элементы параметров системы; б) реформа, предусматривающая переход к нефинансовой, или условно-накопительной (или аналогичной) системе с установленным размером взносов, при которой меняется структура пенсий, но остаются неизменными государственное управление пенсионным обеспечением и ненакопительный характер системы; в) рыночная концепция реформы, которая предусматривает целиком накопительную пенсионную систему (с установленным размером выплат или взносов), управляемую частным сектором; г) накопительное государственное финансирование с установленным размером выплат или взносов в рамках государственного управления; д) многокомпонентная реформа, предусматривающая диверсификацию структуры пенсий, механизмов управления и финансирования пенсионной системы.

В рамках каждого из этих основных вариантов имеются свои "за" и "против" в отношении возможности достижения основных и второстепенных целей пенсионных систем. С точки зрения Банка оптимальным вариантом представляется многокомпонентная пенсионная система (особенно предусматривающая наличие "нулевого" компонента и рациональное сочетание обязательных и добровольных схем накоплений), при наличии преобразованного условно-накопительного компонента (первого компонента) с установленным размером взносов либо без него, так как этот вариант в наибольшей степени учитывает потребности основных целевых категорий населения стран-клиентов – пожизненно бедных, работников неформального сектора и работников формального сектора экономики (см. таблицу 1).

Выбор подходящих вариантов реформ зависит от условий конкретной страны, особенно таких, как действующая пенсионная система (и другие связанные с ней государственные программы), особые потребности реформирования этих схем, наличие факторов, способствующих или препятствующих успешному проведению реформ, таких как административный потенциал и уровень развития финансовых рынков. Эти соображения в широком плане связаны с уровнем развития или уровнем доходов данной страны, а это предполагает необходимость изменения ориентации политики в области пенсионного обеспечения и перехода от систем, направленных только на сокращение масштабов бедности в странах с низким уровнем доходов, к системам, обеспечивающим некоторое выравнивание уровней потребления в рамках государственных ненакопительных программ, где размер выплат обусловлен уровнем доходов, и в конечном итоге к полномасштабным многокомпонентным системам, которые реально могут быть внедрены в странах с высоким уровнем доходов. Хотя существует несомненная взаимосвязь между возможностями страны и потенциалом реформы, эта зависимость не носит линейного характера в том, что касается уровня доходов. Реально осуществимые сценарии реформ и выбор тех или иных вариантов определяются на практике такими факторами, как характер унаследованной пенсионной системы и административные издержки, связанные с переходом от ненакопительных к накопительным компонентам пенсионной системы, которые во многих случаях бывают слишком высокими. Эта зависимость от предшествующей истории экономического развития страны предполагает, что страны со средним уровнем доходов должны тщательно анализировать решения по выбору вариантов реформы и неуклонно развивать свои возможности по проведению реформ, если они заинтересованы в реализации всего комплекса возможностей и вариантов в перспективе.

Таблица 1. Варианты многокомпонентных пенсионных систем

Компо- нент	Целевые группы			Основные критерии		
	Пожиз- ненно бедные	Неформальный сектор экономики	Формальный сектор экономики	Характеристика	Участие	Финансирование или обеспечение
0	X	X	x	"Базовая" или "социальная пенсия", минимальная социальная помощь (для всех или для нуждающихся)	Всеобщее или остаточное	Бюджетное или из общих доходов
1			X	Государственная пенсионная система под государственным управлением (с установленным размером выплат или условно-накопительная с установленным размером взносов)	Обязательное	Взносы, возможно, с использованием некоторых финансовых резервов
2			X	Профессиональные или персональные пенсионные программы (полностью накопительные программы с установленным размером выплат или взносов)	Обязательное	Финансовые активы
3	x	X	X	Профессиональные или персональные пенсионные программы (частично или полностью накопительные программы с установленным размером выплат или взносов)	Добровольное	Финансовые активы
4	X	X	X	Возможность пользоваться неформальной поддержкой (семьи), другими официальными социальными программами (здравоохранение) и другими индивидуальными финансовыми и нефинансовыми активами (домовладение).	Добровольное	Финансовые и нефинансовые активы

Примечание: размер и вид буквы "x" (x, X, X) соответствует степени важности каждого из компонентов для каждой из целевых групп (в порядке возрастания от x до X).

Роль и потенциал каждого из компонентов пенсионной системы с точки зрения сокращения масштабов бедности, выравнивания уровней потребления, перераспределения доходов (пожизненно) богатых групп населения в пользу тех, кому грозит бедность в престарелом возрасте, зависят не только от структуры системы и связанных с ней положительных и отрицательных стимулов, но и от административного потенциала. По каждому из компонентов необходимо принимать отдельные решения относительно выбора вариантов и координировать их с решениями по другим компонентам, это позволит избежать нежелательных результатов. В странах с более высоким уровнем развития все или любые из перечисленных выше групп компонентов могут быть направлены на достижение основных или второстепенных целей пенсионных систем, хотя, как правило, выбор вариантов все равно ограничивается унаследованной пенсионной системой. В развивающихся странах, напротив, унаследованная пенсионная система в гораздо меньшей степени или совсем не ограничивает выбор, однако ввиду отсутствия финансовых рынков, а также потенциала для внедрения новых систем и управления ими, они тоже сталкиваются со сдерживающими факторами в выборе возможных вариантов по крайней мере в краткосрочной перспективе. В отношении пенсий по старости можно выделить три основные идеи.

Во-первых, обеспечение базового уровня доходов ("нулевой" компонент) в целях смягчения проблемы бедности престарелого населения должно быть составной частью любой комплексной пенсионной системы. В странах с низким уровнем доходов обеспечить финансирование этой составляющей будет непросто, придется тщательно оценивать потребности с учетом конкурирующих нужд других социально уязвимых слоев населения – детей, молодежи, инвалидов, одновременно немалые трудности возникнут и с реализацией принятых схем, что также потребует пристального внимания. Необходимо организовать контроль за применением квалификационных критериев, а также рациональную систему выплаты небольших сумм населению, главным образом, сельским жителям, не охваченным финансовыми системами или учреждениями.

Во-вторых, обязательные системы должны быть небольшими по масштабам и легко управляемыми. Во многих странах с низким уровнем доходов это может быть базовый ("нулевой") компонент плюс добровольный третий компонент. Если имеется возможность реально внедрить обязательную систему пенсионного обеспечения за счет взносов работника (ненакопительную или накопительную), такая схема должна предусматривать невысокие коэффициенты замещения поколений и небольшие суммы взносов.

В-третьих, имеющие небольшой охват системы пенсионного обеспечения с начислением пенсий в зависимости от уровня заработной платы должны предусматривать минимальное перераспределение доходов, действовать на принципах самофинансирования без использования бюджетных средств. Любое перераспределение доходов в пользу малоимущих категорий населения должно осуществляться за счет средств категории населения, уже включенной в данную систему, а не за счет бюджетных ассигнований, отчасти финансируемых за счет людей, которым не посчастливилось стать охваченными данной системой. В рамках крупномасштабных систем перераспределение доходов, особенно при внедрении накопительных схем, может и должно обеспечиваться за счет бюджетных средств, но оно должно происходить в момент возникновения соответствующих обязательств и носить прозрачный характер.

Что касается реформирования системы пенсионного обеспечения по инвалидности и по случаю потери кормильца, в этих областях выбор передовых методов и вариантов не столь очевиден и требует более пристального внимания. При разработке пенсионного обеспечения по инвалидности, пожалуй, наиболее целесообразным вариантом представляется ликвидация какой-либо увязки с пенсиями по старости, так как это позволяет

обеспечить выплату достаточных сумм и свести к минимуму возможность злоупотребления. Права на получение пенсии женой (мужем) и пенсий по случаю потери кормильца конкурируют с ориентированными в большей степени на перераспределение и более традиционными концепциями восстановления справедливости в отношении прав женщин через системы пенсионного обеспечения, так что для определения наилучшей практики эти вопросы также требуют дополнительного рассмотрения.

Обязательные системы пенсионного обеспечения, организованные по профессиональному признаку или по роду занятий получателей, лучше не применять, поскольку они ограничивают подвижность трудовых ресурсов и могут приводить к выплате чрезмерно и непомерно высоких пенсий отдельным группам населения. Система пенсионного обеспечения госслужащих – а во многих странах это старейшая пенсионная система – должна быть интегрирована в единую согласованную программу, охватывающую все отрасли. Дополнительные схемы пенсионного обеспечения могут создаваться только с использованием накопительных механизмов.

Финансовая устойчивость

Одна из важнейших целей пенсионной реформы – обеспечение финансовой устойчивости, то есть выплата пенсий в настоящее время и в будущем согласно объявленному уровню взносов не должна приводить к неожиданному росту взносов, сокращению пенсионных выплат и дефициту пенсионных средств, которые приходится ликвидировать за счет госбюджета. Надежная пенсионная реформа должна быть основана на надежных финансовых прогнозах, включая краткосрочные и долгосрочные показатели движения денежных средств, анализ состояния и расходования запасов накопленных средств. Для накопительных составляющих это означает реальную оценку предполагаемой прибыльности вложений, включая роль иностранных инвестиций в диверсификации и управлении доходами. В этой связи следует выделить три основных момента.

Во-первых, не следует принимать предложение о проведении пенсионной реформы, если она не подкреплена надежными расчетами затрат в сопоставлении с действующей системой (такая реформа не получит поддержки Всемирного банка). В целях прогнозирования можно и необходимо использовать различные модели (в дополнение к модели PROST – Инструментарий Всемирного банка для моделирования вариантов пенсионной системы). Расхождения в прогнозных расчетах требуют тщательного анализа и учета. Расхождения, связанные с использованием различных методов анализа, позволяют правильно оценить чувствительность результатов к изменению исходных допущений, принятых при моделировании, а также степень неопределенности и риска, связанных с итогами реформ.

Во-вторых, оценка финансовой устойчивости пенсионных систем (особенно ненакопительных) предусматривает долгосрочный анализ и учет денежных потоков, а не просто запасов наличных денежных средств. В рамках типичных распределительных пенсионных схем объем запасов наличных денежных средств – это, в сущности, неявный долг по пенсиям, который – и в концептуальном плане, и в плане учета данных – должен определяться как накопленная задолженность на данный момент. В рамках накопительных пенсионных систем с установленными выплатами также должна четко осознаваться изменчивость размера пенсий в связи с динамикой прибыльности активов, а также с учетом процентных ставок на момент конвертации сумм на счетах в аннуитетные пенсионные выплаты. Необходимо предусмотреть нормы накопления для обеспечения целевых показателей по пенсиям с учетом указанных рисков, а также учесть степень возможных изменений в ожидаемых суммах пенсионных выплат. Аналогичным образом, в некоторых схемах придется, возможно, предусмотреть корректировку, связанную с демографической и экономической ситуацией, с целью обеспечения долгосрочной устойчивости.

Наконец, при создании частично или полностью накопительных систем важно дать точную оценку имеющихся активов и устойчивой доходности с учетом факторов риска. Государственные (централизованные) пенсионные фонды на сегодняшний день имеют неудовлетворительные результаты деятельности в том, что касается обеспечения устойчивых и достаточных доходов от инвестиций, и здесь возможны три основных сценария: а) переход к ненакопительной системе – в условиях, когда не существует финансовых инструментов или нет возможности противостоять политическому давлению; б) сохранение накопительной системы, но с передачей фондов в управление частных компаний или с переходом к децентрализованной системе; в) совершенствование структуры управления централизованной системой. Мы видим все больше практических примеров того, что определяющим фактором успеха инвестиционных стратегий является качество управления. Некоторые страны и международные организации выработали руководящие принципы эффективного управления и разработки методов инвестиционной деятельности. Важнейшие принципы разработки передовых технологий инвестиционной деятельности, которые могут быть внедрены и в развитых странах-клиентах, представлены в части 2 настоящего доклада.

Готовность административных механизмов и препятствия на пути реализации реформ

В области реализации реформ есть еще немало различных проблем, требующих эффективных решений. Даже простое перечисление и краткая характеристика этих проблем – задача непростая. В данном разделе содержится краткая информация о наиболее сложных проблемах, а также основные идеи и соображения в этой связи.

К основным проблемам, касающимся готовности административных механизмов новой пенсионной системы, особенно накопительной с установленными взносами, можно отнести введение систем персональной идентификации и личных счетов (персонификации), а также единой системы взимания взносов. Наибольшие трудности, как представляется, связаны с объединением денежных потоков в единую общенациональную систему. С точки зрения учреждений социального обеспечения можно сохранить децентрализованные потоки денежных средств, а потоки данных могут быть децентрализованы в полном объеме или частично. Независимо от выбора решения институты должны быть подготовлены в техническом отношении до начала реализации этого решения. В противном случае реформа не будет успешной, а сама ее концепция будет незаслуженно дискредитирована.

Рекомендуемая централизация потоков данных предполагает создание расчетной палаты для консолидации некоторых аспектов операций по второму компоненту пенсионной системы с операциями, связанными с первым компонентом, или с деятельностью налогового ведомства. Термин "расчетная палата" сейчас толкуется расширительно, охватывая разнообразные виды учреждений, в том числе государственный или квазигосударственный орган, занимающийся сбором взносов в рамках второго компонента пенсионной системы и распределением денежных ресурсов среди фондов, относящихся ко второму компоненту пенсионной системы, причем этот орган может использоваться в качестве альтернативной системы учета либо быть единственной системой учета и предоставлять информационные услуги участникам фондов.

С этим связана еще одна проблема – параллельное функционирование налоговых органов и органов по взиманию социальных страховых взносов. Есть немало веских аргументов в пользу сохранения в долгосрочной перспективе только одного ведомства по взиманию взносов (общенационального налогового ведомства), но практика работы в ряде регионов показывает, что следует тщательно учитывать реальные темпы такого объединения и степень готовности к нему.

Налоговый режим пенсионных фондов также имеет первостепенное значение для создания адекватных и приемлемых по затратам стимулов для пенсионных накоплений, без

предоставления случайных субсидий гражданам с высоким уровнем доходов и возможностей ухода от налогообложения, не имеющих отношения к пенсионным накоплениям. В целом ряде стран-клиентов пенсионные взносы, инвестиционные доходы и пенсионные выплаты практически не облагаются налогами, что позволяет получать дополнительные прибыли зажиточным категориям населения и приводит к тому, что люди предпочитают осуществлять накопления, не облагаемые налогами, в ущерб другим видам накоплений. Более целесообразным представляется введение режима налогообложения в отношении обязательных пенсионных программ, сходного с налогом на потребление, в рамках которого пенсионные взносы и процентный доход освобождались бы от налогообложения, а пенсионные выплаты облагались бы налогом как обычные доходы. Целесообразность введения аналогичного налогового режима в отношении добровольных пенсионных программ не столь очевидна, поскольку они используются, главным образом, населением с более высоким уровнем доходов; возможность применения такого режима следует рассматривать только в сочетании с введением определенных ограничений и только когда существует вероятность получения позитивного эффекта для экономики в целом (например, в виде роста накоплений или взносов в интересах развития финансового сектора).

В то же время следует рассматривать возможность предоставления субсидий в качестве средства, содействующего более справедливому распределению доходов в рамках пенсионных систем и расширению охвата населения пенсионным обеспечением. Введение налоговых льгот или системы параллельных взносов в пенсионные накопления может создать существенные стимулы для участия трудящихся с низкими доходами, которые зачастую не попадают под действие системы налогообложения. Кроме того, это может способствовать уменьшению перераспределения доходов в пользу лиц с более высокими доходами в связи с налогом на потребление в условиях небольшого охвата доходов граждан системой налогообложения. Позитивным внешним результатом – помимо роста охвата населения пенсионным обеспечением – может стать увеличение нормы сбережений в масштабах страны.

Уровень комиссионных сборов или сборов, взимаемых с пенсионных финансовых инструментов, – предмет активных споров и многочисленных исследований, вызывающий озабоченность как со стороны критиков, так и со стороны сторонников накопительных пенсионных схем. Хотя этот вопрос требует дополнительного исследования, но уже на этом этапе представляются перспективными три концепции. Первое: снизить общий уровень затрат за счет сокращения административных издержек (например, расходов на сбор пенсионных взносов и ведение счетов) путем учреждения центральной расчетной палаты. Второе: ограничить торговые затраты пенсионных фондов путем открытия анонимных счетов и введения ограничений по переводу пенсионных средств из одного инвестиционного фонда в другой для их участников. И последнее, но не в смысле важности: сократить размер комиссионных за управление активами путем ограничения права выбора для участников фонда, в том числе использования инструментов пассивного инвестирования, выбора работодателями поставщиков финансовых услуг или проведения конкурсов среди ограниченного числа компаний по управлению активами.

Наконец, аннуитетные выплаты, осуществляемые частным сектором в рамках накопительных пенсионных систем, приводят к возникновению серьезных проблем и ограничений, которые могут оказывать существенное влияние на структуру и последовательность реализации реформы в целом. Концептуальные вопросы и проблемы, связанные с проведением реформы на этапе аккумуляции средств накопительными пенсионными фондами, достаточно понятны и в большинстве случаев решаемы, но структура и порядок функционирования этих фондов на этапе осуществления пенсионных выплат требуют дальнейшей проработки. Некоторые вопросы (например, какие организации могут быть поставщиками финансовых услуг – только страховые компании или, возможно, и другие финансовые учреждения; какие финансовые услуги и виды продукции могут предоставлять эти поставщики) изучены достаточно хорошо. Что же касается масштабов обязательных пенсионных взносов и, самое главное, распределения и управления факторами

риска, связанными, в частности, с ростом продолжительности жизни, пока эти вопросы остаются открытыми.

Готовность финансового рынка, вопросы регулирования и надзора

Вопрос о том, какие условия требуются для введения обязательного накопительного компонента пенсионной системы, является предметом широких обсуждений и споров, которые могут продлиться еще несколько лет. Споры ведутся в основном вокруг пяти вопросов: а) Можно ли внедрить накопительную пенсионную систему в условиях неразвитого финансового рынка? б) Какие регулятивные нормы и методы требуются для обеспечения эффективного функционирования и надежности такой системы? с) Какие методы и учреждения необходимо разработать и создать в области надзора? d) Какой уровень затрат на обеспечение функционирования системы является приемлемым и каков предельный уровень текущих затрат, при котором уменьшаются потенциальные выгоды от накопительного финансирования? е) Какие варианты возможны для стран, где преобладают мелкие пенсионные фонды открытого типа?

Не все страны готовы к введению накопительного компонента пенсионной системы, а значит, им и не следует этого делать. Тем не менее, введение накопительного компонента не требует идеальных условий, когда с самого начала имеются все необходимые финансовые учреждения и продукты. В идеале следует вводить накопительные компоненты пенсионной системы постепенно, с тем чтобы они способствовали развитию финансового рынка. Тем не менее, для введения накопительного компонента пенсионной системы требуются определенные минимальные условия, в частности: а) некоторое количество надежных банков и других финансовых учреждений, способных обеспечить надежное предоставление административных услуг и услуг по управлению активами; б) твердая приверженность государства проведению рациональной макроэкономической политики и связанных с ней реформ финансового сектора; с) создание базовых регулятивных и надзорных органов параллельно с введением накопительной пенсионной системы и обеспечением долгосрочной поддержки и постоянного развития действенной нормативно-правовой базы.

Обширный опыт проведения пенсионных реформ в странах Латинской Америки, Центральной и Восточной Европы в последние годы в сочетании с гораздо более продолжительным опытом стран-членов Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) способствовал углублению понимания проблем регулирования финансовых рынков. Этот опыт показывает, что некоторые базовые (и менее спорные) регулятивные нормы необходимо применять в отношении обязательных накопительных схем пенсионного обеспечения с самого начала. К таким нормам относятся требования к поставщикам услуг в отношении надлежащего лицензирования и размера капитала, полное отделение управления пенсионными активами от других направлений деятельности спонсоров и управляющих компаний, привлечение сторонних доверительных хранителей, применение общепринятых и прозрачных правил оценки стоимости активов и расчетов окупаемости. По-прежнему сохраняется неопределенность в отношении порядка и сроков введения ряда более спорных регулятивных норм. Это, в частности, нормы, касающиеся механизмов контроля за структурой рынка и за выбором участниками вариантов инвестиций, минимальных норм обеспеченности денежными ресурсами для пенсионных систем с установленными выплатами, требований в отношении инвестирования либо ограничений в отношении определенных типов активов, правил мобильности, требований к прибыльности вложений или минимальным нормам окупаемости, а также гарантий.

Аналогичная ситуация складывается и в области надзора за финансовыми рынками, где многие нормы не вызывают сомнений и могут быть введены уже на начальном этапе реформы. Вот некоторые из менее дискутируемых норм и задач в области надзора: а) наличие оперативно действующего, самостоятельного, инициативного, хорошо

оплачиваемого и профессионального персонала органов надзора; б) проверка правильности данных в заявке на получение лицензии; с) взаимодействие с другими регулирующими органами. Больше споров вызывают следующие положения и вопросы в области надзора: выбор между созданием отдельного специализированного надзорного органа (впервые такой орган был учрежден в Чили) и объединением в рамках единого органа различных надзорных служб (например, по надзору за страховой деятельностью, за деятельностью фондовых бирж, за банковской деятельностью, за деятельностью паевых инвестиционных фондов); выбор ряда учреждений, уполномоченных оказывать услуги по управлению пенсионными накоплениями; налаживание эффективного взаимодействия между регулирующими и надзорными органами; обеспечение подотчетности и эффективного контроля за деятельностью надзорного органа.

Ряд стран с небольшой по масштабам открытой экономикой, в частности, страны Центральной Америки и Центральной Европы, а также Африки (Маврикий, Сенегал) приступают к проведению реформ пенсионной системы, предусматривающих введение накопительного компонента. Проведение таких реформ в условиях недостаточно развитого финансового сектора создает и новые возможности, и новые проблемы. Последние включают необходимость ресурсоемкой деятельности по выработке правил и норм с учетом условий данной страны и наращивания надзорного потенциала; возможность создания лишь небольшого числа пенсионных фондов ввиду малых размеров страны и необходимости получения эффекта масштаба; ограниченный ассортимент финансовых инструментов для диверсификации инвестиций. К числу возможностей относится полная интегрированность в мировую экономическую систему, что дает гораздо более широкие возможности по распределению и регулированию рисков в интересах пенсионеров и экономики в целом. Дальнейшее продвижение вперед сопряжено с трудностями, для преодоления которых можно выбрать такие варианты, как формирование накопительных пенсионных систем по регионам (идея перспективная, но пока нигде не реализованная), внедрение опыта других стран, в том числе централизованной государственной системы управления (такая схема возможна, но не вполне убедительна), сочетание заимствования опыта и знаний путем обеспечения открытости финансового сектора для иностранных инвестиций и исключения государства из участия в принятии решений об инвестициях, с параллельным формированием институтов, регулятивных норм и надзорных органов, что требует значительных расходов. Такие усилия по наращиванию потенциала могут оказывать позитивное воздействие на процессы развития в целом, поскольку надежные внутренние финансовые рынки нужны любой стране, которая хочет участвовать в процессе глобализации и в получении связанных с этим выгод.

Важная роль политической экономики

Для осуществления успешной и устойчивой пенсионной реформы необходимо глубокое понимание политико-экономической сущности реформы. Хотя никакой преобладающей парадигмы не сформировалось, опыт проведения пенсионных реформ в различных условиях способствовал выявлению эффективных подходов к организации и процессу реализации реформ. В странах-клиентах доказала свою полезность заимствованная из политологии концепция, в рамках которой различаются три основных этапа проведения пенсионной реформы – формирование поддержки реформы, формирование реформаторской коалиции, проведение реформы.

Этап формирования поддержки реформы, как правило, наиболее продолжительный из всех трех этапов. На этом этапе желательно привлечь к дискуссии как можно больше участников, даже в ущерб интересам достижения согласия. Кроме того, важно ознакомить общественность и ключевых субъектов политики с практикой реализации реформ в других странах. Эти субъекты – депутаты парламента, профсоюзы, центральная печать. Продолжительность и масштабы дебатов не следует ограничивать в целях достижения

скорого, но искусственного согласия. Открытые разногласия на данном этапе способствуют достижению всеобщего согласия на дальнейших этапах.

Этап формирования коалиции начинается с момента принятия правительством решения о выдвижении концепции реформы. Важнейшим фактором для перехода от этапа формирования поддержки к этапу формирования коалиции является наличие ярого поборника реформы, который убежден в ее необходимости и связывает с ней собственную политическую судьбу. На этапе формирования коалиции правительство по-прежнему готово вносить изменения в концепцию реформы, но это не обязательно будут радикальные изменения. Принципиальное значение имеет качество концепции: концепция должна основываться на проверенных, надежных данных с использованием опыта других стран. Концепция должна содержать внушающие доверие долгосрочные прогнозы, в том числе анализ чувствительности. Необходимо увязывать концепцию с результатами опросов общественного мнения и фокус-групп, что будет свидетельствовать о том, что концепция учитывает пожелания населения, недовольного нынешней системой. При представлении концепции необходимо делать акцент на ключевых идеях. Данный этап завершается обнародованием концепции и ее претворением в конкретный законопроект.

Принятие соответствующего законодательства знаменует собой начало самого важного этапа – *этапа реализации реформы*. Почти всегда возможности административных органов по поддержке новой системы оказываются ниже ожидаемых, а информированность об оптимальных методах проведения реформы – в зачаточном состоянии. Опыт показывает, что несоответствие между политической готовностью и административной подготовленностью реформы возникает неизбежно, поэтому закон о реформе необходимо принимать, когда для этого возникают политические условия и обоснованные ожидания долгосрочной поддержки реформы, при этом к реализации реформы можно приступать, лишь когда обеспечен определенный уровень готовности административных органов и есть реальная надежда, что имеющиеся проблемы удастся решить. Любая реформа может быть успешной только при наличии постоянной и активной политической поддержки в течение всего периода ее проведения.

Опыт проведения реформ в различных регионах

В период с начала 1990-х годов пенсионные реформы проводились преимущественно в двух регионах – в Латинской Америке и в Европе и Центральной Азии, поэтому целесообразно в первую очередь рассмотреть опыт проведения реформ в этих регионах. Хотя страны с переходной экономикой региона Европы и Центральной Азии испытали некоторое влияние опыта реализации реформ в Латинской Америке, все же реформы в этих двух регионах развивались совершенно по-разному и характеризовались определенными новаторскими подходами к разработке и проведению реформ по созданию многокомпонентных пенсионных систем. В остальных четырех регионах, с которыми сотрудничает Всемирный банк, – в Южной Азии, в странах Африки к югу от Сахары, на Ближнем Востоке и в Северной Африке, в регионе Восточной Азии и Тихоокеанского региона – реальные и комплексные реформы по-прежнему носят весьма ограниченный характер, хотя кое-где и проводятся. Обнадешивает тот факт, что во многих странах этих регионов ведутся дискуссии по вопросам политики – о необходимости и направлениях проведения реформы.

ЛАТИНСКАЯ АМЕРИКА

За период до конца первого полугодия 2004 года в 12 странах Латинской Америки были приняты законы о создании многокомпонентных пенсионных систем, и в 10 из этих стран приступили к реализации реформ. В каждой из них были введены обязательные

накопительные компоненты пенсионных систем, но соотношение этих компонентов с распределительной системой, как и прочие элементы пенсионных систем, имеет свою методику в каждой из стран. Кроме того, во всех странах за исключением Мексики и отчасти Колумбии прежде раздробленные пенсионные системы были объединены в единую систему, охватывающую весь организованный рынок труда. Объединение системы пенсионного обеспечения госслужащих с общенациональными пенсионными системами имело весьма позитивные последствия, способствуя повышению гибкости рынка рабочей силы и налогово-бюджетной устойчивости.

Были ли достигнуты цели пенсионной системы в ходе ее реформирования в странах Латинской Америки, и какие остались проблемы? Основные достижения относятся к области обеспечения налогово-бюджетной устойчивости. В некоторых случаях полная устойчивость пока не достигнута, но для решения этой задачи сделано уже многое. Удачно разработанные реформы играли роль катализатора, стимулируя экономический рост, что позволило обеспечить надежность и диверсификацию источников финансирования пенсионных выплат по старости. Что касается размеров пенсий и приемлемости сумм взносов, то результаты здесь неоднозначны, поскольку реформы осуществлялись в условиях ограничений, связанных с прежними системами. Системы с неприемлемо высокими ставками пенсионных взносов, как правило, обеспечивали и большие пенсионные выплаты. Поскольку большие пенсионные выплаты представляли собой приобретенные права, с политической точки зрения казалось целесообразным снижение сумм выплат в перспективе, а не сразу, так как снижение ставок взносов до приемлемых уровней могло помешать достижению важнейшей задачи обеспечения налогово-бюджетной устойчивости. В результате наименее приемлемые по уровню взносов пенсионные системы так и остались неприемлемыми. Аналогичным образом, итоги реформ в части предоставления достаточных пенсий всем престарелым гражданам также неоднозначны. В основном, реформы были направлены на преобразование пенсионных фондов, формируемых за счет взносов, которые еще до начала реформы находились на грани дефицита или уже являлись дефицитными. По истечении переходного периода реформы должны привести к высвобождению бюджетных средств, которые могут быть направлены на другие социальные выплаты, в том числе и на выплату не зависящих от взносов пенсий. Но поскольку эти страны пока находятся на раннем этапе переходного периода, этот положительный результат пока еще не был достигнут.

ЕВРОПА И ЦЕНТРАЛЬНАЯ АЗИЯ

К началу 2004 года многокомпонентные пенсионные системы были введены в 10 из 28 стран региона. В ходе проведенных реформ часть обязательных пенсионных взносов была переведена в частные структуры, которые открыли личные пенсионные счета с установленными взносами для каждого работника, имеющего право на пенсию. Некоторые из этих стран также провели реформы первой – государственной – составляющей пенсионной системы путем введения личных и нефинансовых счетов с установленными взносами. То, что эти страны с такой готовностью приступили к проведению реформ, возможно, объясняется стремлением побыстрее получить выгоды от введения накопительного компонента пенсионной системы, увеличить объем накоплений и ускорить темпы экономического роста, а также, после глубокого идеологического кризиса, продемонстрировать на основе этой готовности, что они придают большое значение личной ответственности и частным накоплениям.

В ходе проведения реформ возникали некоторые проблемы, например, связанные с своевременностью перевода взносов в пенсионные фонды и неэффективностью регулирующих органов. Прежние пенсионные системы (они еще действуют, так как реализация реформ идет поэтапно и занимает продолжительное время) по-прежнему создают серьезную нагрузку на бюджет, особенно в связи с отказом от принятого курса реформ в ряде стран, хотя в странах, которые не вводили многокомпонентную пенсионную систему,

бюджетная нагрузка от прежних пенсионных систем явно выше. Первоначальный энтузиазм иссяк, и возник определенный скептицизм по поводу новых систем из-за значительных административных расходов, сокращения размеров текущих пенсий в связи с корректировкой бюджета и отсутствием на данный момент выгод от внедрения новых систем. Хотя нормы прибыльности довольно высоки по сравнению с показателями инвестиционных фондов и с другими обоснованными ориентирами, маловероятно, что эти высокие нормы прибыльности удастся сохранить, если не осуществлять более широкую диверсификацию внутренних частных и зарубежных активов. Но не все правительства региона к этому готовы. Кроме того, Маастрихтские критерии, соблюдение которых обязательно для стран, готовящихся к вступлению в Европейский союз (ЕС), учитывают только явную задолженность, а не сокращение неявного долга по выплате пенсий, а значит, реформы приводят к неблагоприятным результатам для этих стран с точки зрения соответствия этим критериям.

Дальнейший курс реформ ясен, но реализовать его по-прежнему нелегко. Второй компонент пенсионных систем будет продолжать расти и, следовательно, сокращать чистые удельные затраты (хотя комиссионные остаются высокими), но налогово-бюджетные ограничения, сдерживающие этот рост, представляют собой серьезную проблему. Необходимо продолжать сокращение административных расходов, связанных с внедрением и функционированием пенсионных систем, по возможности за счет расширения использования групповых договоров и сокращения практики индивидуальных сделок. Возможно, это будет нелегко реализовать в рамках систем, где существует конкуренция между пенсионными фондами за взносы работающего населения, а введение ограничений на расходы пока недостаточно эффективно. Необходима диверсификация инвестиций в международном масштабе в целях оптимизации рисков и прибылей, но это встречает сильное политическое противодействие. Дебаты о пенсионном обеспечении находятся, пожалуй, на начальной стадии, а не приближаются к концу.

Однако в целом пенсионные реформы в странах Центральной и Восточной Европы уже привели к возникновению систем, которые превосходят прежние системы по таким показателям, как достаточность, доступность с точки зрения величины взносов, устойчивость и надежность. В смысле достаточности целевой показатель коэффициента возмещения по-прежнему довольно высок, составляя, как правило, свыше 50 процентов (а для граждан с низкими доходами – еще выше), с учетом того, что в условиях реформируемых систем большинство граждан получали минимальную пенсию. Кроме того, с расширением третьего – добровольного – компонента суммарный коэффициент возмещения вполне может достичь 60–70 процентов. Изменение возраста выхода на пенсию, сокращение отдельных льгот и снижение уровня пенсионных выплат в целом привели к улучшению показателей приемлемости стоимости и устойчивости. Вместо пенсионных систем, которые были неплатежеспособными по актуарным обязательствам, что требовало ежегодных бюджетных дотаций, страны региона создают системы, финансирование которых вполне соответствует возможностям населения и государства и которые обладают финансовой стабильностью как в краткосрочном плане, так и в долгосрочной перспективе. И, наконец, новые системы гораздо более устойчивы в силу своей диверсифицированности (они состоят из государственных и частных пенсионных фондов, сочетающих программы с установленными выплатами и схемы с установленными взносами) и в силу своего рыночного характера гораздо лучше защищены от политических потрясений.

Структура доклада

Представленная в дальнейших разделах информация о позиции Всемирного банка по вопросам пенсионных реформ состоит из двух частей. В первой части представлено обоснование необходимости пенсионных реформ с точки зрения социально-экономической политики, а также излагаются основные принципы политики Всемирного банка. Эта часть

состоит из четырех глав. В главе 1 рассматриваются стимулы и обоснования реформ. В главе 2 представлены концептуальные основы позиции Банка в отношении реформ, здесь рассматриваются проблемы управления социальными рисками, а также обоснование государственных мер по обеспечению гарантированного дохода в старости, многокомпонентная модель пенсионной системы, оптимальные решения по ее финансированию. В главе 3 более подробно изложены цели и критерии для оценки результатов реформ. В главе 4 представлена информация о кредитной деятельности Банка в период с 1984 по 2004 год; она подтверждает, что кредитование пенсионных реформ осуществлялось в соответствии с концепцией социально-экономической политики. Во второй части доклада представлен общий обзор проблем, возникающих при проведении реформ; эта часть также поделена на четыре главы. В главе 5 содержится всесторонний анализ типичных альтернативных вариантов реформы, которые могут выбрать страны; эти варианты рассматриваются с точки зрения возможности достижения целей и соответствия критериям, описанным в первой части доклада. В главе 6 содержится краткий, но тем не менее достаточно обширный обзор проблем и вариантов, возникающих при разработке и реализации реформ. В главе 7 в общих чертах описывается опыт последних лет в проведении реформ в странах двух регионов – Латинской Америки и Европы и Центральной Азии, а также освещается разработка реформ в других регионах в течение последних лет. В главе 8 представлены выводы