

# Пенсионная история

## 1. Неформальные системы

В отсутствие формальных – профессиональных или государственных пенсионных систем – заботу о нетрудоспособных стариках, инвалидах, детях обеспечивала расширенная<sup>1</sup> семья. Неформальная система поддержки действует за счет объединения доходов и рисков членов расширенной семьи. Семейная поддержка, может дополняться поддержкой со стороны местной общины, неформальных клубов, религиозных и иных негосударственных организаций. Во многих развивающихся странах данная форма социальной защиты является основной или даже единственной. В определенной мере неформальная система продолжает действовать и в развитых странах.

Неформальная социальная защита обладает рядом существенных достоинств по сравнению с формальной (государственным или рыночным страхованием):

- Защита от всех рисков. Любая формальная система защищает только от строго определенного набора рисков;
- Низкий уровень морального риска, под которым понимается преувеличение застрахованным лицом степени утраты нетрудоспособности. В рамках расширенной семьи это сделать намного сложнее. Кроме того, обман государства или страховщика нередко считается допустимым с моральной точки зрения;
- Низкая стоимость поддержки:
  - Стариками считаются люди, не способные продуктивно работать. Со страховой точки зрения речь идет о страховании на случай инвалидности, а не «старости»;
  - Старики, по мере возможности, продолжают работать или выполняют посильную домашнюю работу и заботятся о маленьких детях.
  - Забота о стариках и больных обеспечивается параллельно другим хозяйственным делам;
- Отсутствие антиселекции. Существенной проблемой добровольного страхования является антиселекция: в пенсионном страховании намного больше заинтересованы здоровые люди с хорошей наследственностью, что повышает стоимость страхования.

Основным недостатком неформальных систем является низкая диверсификация рисков:

- Проблемы могут возникнуть у неожиданно большого количества членов неформальной системы, и трудоспособным будет трудно справиться с их обеспечением;
- Финансовые проблемы, например, вследствие засухи, могут возникнуть и у всех или большинства членов системы одновременно.

---

<sup>1</sup> Семья, состоящая из двух и более поколений, достигших самостоятельности, члены которой живут вместе или в непосредственной близости и формируют единое домохозяйство (родители, взрослые дети и их семьи). В общем случае, расширенная семья может включать в себя и более широкий круг родственников.

До начала индустриализации и урбанизации семья была для стариков главным источником поддержки. Но, у растущего за счет массовой миграции городского населения семейные узы были гораздо слабее, чем у сельского, и, соответственно, ниже возможности поддержки стариков. Изменение экономической среды, неопределенность, отсутствие надежных финансовых инструментов затрудняли планирование и накопление средств на старость. В результате, в конце 19 века, а в некоторых странах еще раньше, возникла существенная потребность в формальных пенсионных системах: профессиональных и государственных.

## 2. Профессиональные пенсионные системы и индивидуальные накопления

**Профессиональные системы.** В большинстве стран первые пенсионные планы были одновременно профессиональными и государственными. Они организовывались правительством и охватывали военных и гражданских служащих<sup>2</sup>. В 1590 году был основан фонд Chatham Chest, предназначенный для выплаты пенсий раненым морякам английского королевского флота. Вполне возможно, что он был первым профессиональным пенсионным фондом. Chatham Chest представлял собой сундук (chest) в который складывались взносы каждого моряка (пол шиллинга) и из которого выплачивалась пенсия. Размер пенсии зависел от тяжести увечья: 6 фунтов 13 пенсов в год за потерю конечности, 12 фунтов в случае полной слепоты. В дополнение, пенсионер получал единовременную выплату в размере годовой пенсии. Впоследствии, примерно с 1670 года, государство начало выплату пенсий на основе распределительных принципов. В 1672 году были учреждены государственные пенсии ушедшим в отставку морским офицерам. К началу 17 века в Великобритании пенсии по выходу в отставку стали достаточно обычным явлением. В частности, локальные власти могли выплачивать пенсии ушедшим в отставку должностным лицам.

Корпоративные пенсионные планы стали популярными во многих развитых странах во второй половине 19 и начале 20 века в качестве инструмента управления персоналом. Они помогали, как удержать нужных работников, так и упростить увольнение пожилых работников, производительность которых упала. Существовали корпоративные пенсионные системы и в дореволюционной России, например, на железной дороге.

В настоящее время корпоративные пенсионные планы организуются работодателями для работников своих предприятий. Они, как правило, пользуются налоговыми льготами и регулируются правительством. В прошлом корпоративные пенсионные планы в основном были организованы по принципу установленных выплат: правила пенсионного плана регламентировали размер пенсии, которая, в общем случае, зависела от размера зарплаты и стажа работы на предприятии. Такие пенсионные планы могут быть полностью или частично фондируемыми, но существуют и нефондируемые. Фондируемые пенсионные планы финансируются за счет взносов работодателей и, возможно, работников. Ответственность за выполнение обязательств, как правило, лежит на работодателе.

---

<sup>2</sup> И сегодня, в некоторых развивающихся странах охвачены только эти группы работников.

В последнее время во многих странах корпоративные пенсионные планы все чаще организуются по принципу установленных взносов: пенсионный план регламентирует размер пенсионных взносов работодателя и, возможно, работников. Размер пенсии определяется доходностью инвестиций.

Охват корпоративными пенсионными планами зависит от страны; в ряде развитых стран, таких как Великобритания, Германия, Голландия, Швейцария, США он превышает 40%. В России – все крупные корпорации и растущее количество мелких также имеют корпоративные пенсионные планы. Однако размеры пособий нередко бывают скорее символическими, чем материальными.

**Индивидуальные накопления и аннуитеты.** Еще одним способом обеспечения в старости всегда и во всех странах являлись добровольные индивидуальные накопления. В бедных странах накопления могли иметь форму инвестирования в землю и детей и являлись частью неформальной системы поддержки стариков. Сохранение стариками права собственности всегда являлось полезным стимулом для лучшей заботы со стороны детей. В развитых странах люди инвестировали в золото и финансовые активы, покупали полисы пенсионного страхования. Правительства многих стран предоставляли и предоставляют сейчас налоговые льготы, стимулирующие индивидуальные пенсионные накопления.

### **3. Государственные пенсионные системы -**

В развитых странах концепция связанной с работой пенсионной защитой развивалась в двух направлениях: охвата всех работников государственными пенсиями и развития дополнительных корпоративных пенсионных планов.

Первая всеобщая государственная пенсионная система была создана в Германии в 1889 году. Вместе с принятыми несколькими годами ранее программой компенсаций рабочим и законом о страховании здоровья она составляла полную, основанную на принципах социального страхования систему гарантий сохранения дохода<sup>3</sup>.

Целью императора Вильгельма Первого и канцлера Отто фон Бисмарка было внедрение в Германии социального страхования, повышающего благосостояние работников и обеспечивающего максимальную эффективность немецкой экономики. Пенсионная система была разработана канцлером Отто фон Бисмарком в соответствии с поручением императора Вильгельма I, который в письме к парламенту Германии в 1881 году писал «... лица, неспособные к работе вследствие возраста или инвалидности, имеют все основания на заботу со стороны государства». Принципиально важен тот факт, что Вильгельм Первый говорил о двух разных феноменах - возрасте и инвалидности – в одной фразе, причем причиной выплаты пенсии в обоих случаях называется инвалидность. Дело в том, что в конце 19 века дожившие до 70 летнего возраста были, как правило, не способны к характерному для тех времен тяжелому физическому труду. Поэтому было вполне практично установить возраст, по достижении которого людей можно без медицинского

---

<sup>3</sup> В 1927 году было добавлено страхование на случай утраты работы.

освидетельствования признать неспособными к труду<sup>4</sup>. Отметим, что во времена введения пенсионной системы средняя продолжительность жизни мужчин в Германии была немногим выше 40 лет.

С момента ее появления германская система пенсионного страхования являлась отправной точкой для других стран, а пенсионные системы, характеризующиеся всеобщим обязательным участием работников, финансированием системы за счет пенсионных взносов, прямой зависимостью размера пенсии от заработков работника нередко называют бисмарковскими.

Немецкая пенсионная система вполне успешно работала в течение почти 100 лет. Она обеспечивала пенсионерам высокий и надежный уровень дохода при достаточно низком уровне пенсионных взносов и являлась образцом для построения пенсионной системы во многих странах мира. Более того, она считается одной из причин социальной и политической стабильности в Германии.

В конце 19 начале 20 веков широко дебатировался вопрос о том, какой должна быть государственная пенсионная система: всеобщей и оплачиваемой за счет пенсионных взносов, как в Германии, или не предусматривающей пенсионных взносов, менее глобальной, выплачиваемой только наиболее бедным, удовлетворяющим установленным требованиям, пожилым лицам. Система, основанная на тестировании средств пожилых лиц, впервые была введена в Дании в 1891 году. Данная система была впоследствии внедрена в Австралии, Франции, Исландии, Ирландии, Новой Зеландии и Великобритании.

В дальнейшем большей популярностью пользовались планы социального страхования, финансируемые за счет пенсионных взносов. К началу второй мировой войны такие национальные пенсионные схемы – частично фондируемые, частично распределительные – были созданы в Австрии, Бельгии, Болгарии, Чехословакии, Франции, Великобритании, США и ряде иных стран. В СССР пенсия по старости вводилась постепенно – по отраслям народного хозяйства – начиная с 1928 года, когда были введены пенсии по старости для работников текстильной промышленности. Процесс охвата пенсионным обеспечением был завершён в 1964 году, когда введены пенсии для колхозного крестьянства.

В настоящее время бисмарковскими обычно называют распределительные пенсионные системы, однако изначально германская пенсионная система была полностью фондируемой; пенсионные взносы платили работодатель, работник и, посредством разных хорошо продуманных механизмов, государство. Де факто немецкая накопительная пенсионная система превратилась в распределительную после того, как – в промежутке между двумя мировыми войнами – основная часть фондов была инвестирована в правительственные облигации. В 1957 году после длительных дебатов Бундестаг принял решение о постепенном преобразовании накопительной системы в распределительную де юре. Существующие активы были потрачены в течение 10 лет, после чего система стала чисто распределительной с минимальным резервом на текущие расходы.

Дискредитация фондируемых пенсионных схем в первой половине 20 века, явившаяся следствием двух мировых войн и великой депрессии, привела к тому, что в 1960-м годах государственные пенсионные системы стали в основном распределительными,

---

<sup>4</sup> В Российской пенсионной системе фиксированная часть страховой пенсии (ранее называвшаяся базовой пенсией) выплачивается в удвоенном размере инвалидам 1 и 2 групп и лицам, достигшим 80-летнего возраста.

финансируемые за счет налогов на заработную плату. Это было благоприятное для распределительной системы время, характеризовавшееся высоким ростом населения – высокий уровень рождаемости при относительно низкой детской смертности, - и высоким реальным ростом зарплаты.

Основным показателем уровня пенсионного обеспечения является так называемый коэффициент замещения, равный отношению пенсии к заработной плате. Для распределительной пенсионной системы, при которой пенсии выплачиваются за счет текущих взносов работников, нетрудно показать, что

$$\text{Коэффициент замещения} = \frac{\text{Количество работников}}{\text{Количество пенсионеров}} \times \text{Ставка взносов} \quad (1)$$

Если количество пенсионеров мало, а работников – велико, государственная пенсионная система достаточно дешева. Дешевизна способствовала принятию популистских решений; в частности, несмотря на существенный рост продолжительности жизни, был понижен пенсионный возраст. Широкое распространение получил также ранний выход на пенсию отдельных категорий работников (льготные пенсии).

До второй мировой войны государственные пенсионные системы были весьма умеренными и предоставляли небольшие, не более 15-20% от средней зарплаты, пенсии. В отчете Мирового банка<sup>5</sup> приведены данные по 12 странам ОЭСР, из которых следует, что с 1939 по 1980 год коэффициент замещения – отношение средней пенсии к средней зарплате – вырос в 3 раза (с 15% до 45%).

В 1967 году лауреат нобелевской премии по экономике Пол Самуэльсен писал (Newsweek, 13 февраля): **«Красота социального страхования заключается в том, что с актуарной точки зрения оно несостоятельно.** Всякий достигший пенсионного возраста получает права на пособия, намного превосходящие то, что он уплатил... Как это возможно? Это является следствием того факта, что национальный продукт растет в соответствии со сложным процентом и можно ожидать, что это будет продолжаться бесконечно. В растущей популяции всегда гораздо больше молодежи, чем стариков». Отметим также, что во многих странах существенным фактором роста снижения стоимости пенсионной системы являлось растущее участие женщин в производительном труде - рост количества работников в формуле (1) .

«Растущая популяция, в которой всегда гораздо больше молодежи, чем стариков» воспринималась не как гипотеза, а как аксиома. Однако даже нобелевские лауреаты совершают ошибки. Прошло совсем немного времени и резкое снижение рождаемости и рост продолжительности жизни в сочетании с низким пенсионным возрастом привели к быстрому росту количества пенсионеров по отношению к количеству работников и, соответственно, росту стоимости пенсионного обеспечения. В результате возник всемирный кризис государственной пенсионной системы. Отметим, что «демографический» кризис пенсионной системы Российской Федерации имеет место, несмотря на то, что рост продолжительности жизни в России прекратился полвека тому назад. Этот факт показывает, что из двух демографических факторов, приведших к

---

<sup>5</sup> Averting the Old-Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote the growth. New-York: Oxford University Press, 1994, 436 pp.

кризису системы государственного пенсионного обеспечения – роста продолжительности жизни и снижения рождаемости, - более значимым является снижение рождаемости.

Демографический кризис привел к дефициту государственных пенсионных систем, который стал покрываться за счет прочих доходов государственного бюджета. В рамках распределительной пенсионной системы с этой проблемой можно бороться за счет повышения пенсионных взносов или за счет снижения пенсионных пособий, в том числе за счет повышения нормального пенсионного возраста и отмены льготных пенсий.

## **4. Программа Мирового банка (накопительная нас спасет)**

### **4.1. Структура пенсионной системы**

В 1994 году Мировой банк выпустил знаменитый отчет "Как предотвратить кризис старости"<sup>6</sup>. Сразу отметим, что отчет посвящен пенсии по старости, поэтому конкретные рекомендации по пенсии по инвалидности и пенсии иждивенца в нем отсутствуют.

В отчете цели пенсионной реформы были сформулированы следующим образом: «Основной целью любой стратегии является помощь старикам и экономике в целом. Это означает, что программа должна быть и системой социальной защиты и инструментом развития. Помощь старикам должна заключаться в:

- Упрощении переноса части доходов за время работы на старость (функция накопления или замещения зарплаты)
- Гарантирование минимального размера дохода для защиты лиц, чей доход был низок в течение всей жизни (функция перераспределения и борьбы с бедностью)
- Страхование от рисков, характерных для пожилого возраста: нетрудоспособность, долголетие, инфляция, политические и инвестиционные риски (функция страхования).

Помощь экономике обеспечивается за счет:

- Минимизации скрытых, мешающих росту экономики издержек, таких как снижение занятости, снижение накоплений, неэффективное использование капитала и рабочей силы, высокая налоговая нагрузка, высокие административные издержки;
- Обеспечения устойчивости<sup>7</sup> пенсионной системы, основанной на долгосрочном планировании, учитывающем ожидаемые изменения экономики и демографии;
- Обеспечения прозрачности (транспарентности), позволяющей работникам, гражданам, политикам принимать информированные решения, и защищающей от политических манипуляций, вредящих экономике страны».

В отчете утверждалось, что существовавшие к началу 1990-х годов государственные (как правило, распределительные) пенсионные системы обычно не удовлетворяли этим

---

<sup>6</sup> Averting the Old-Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote the growth. New-York: Oxford University Press, 1994, 436 pp.

<sup>7</sup> Не потребует непредвиденных дополнительных расходов

критериям. Более того, они работают не так, как люди обычно предполагают. Широко распространенными мифами являются:

- 1) *Миф 1: Старики бедны, поэтому усилия правительства по борьбе с бедностью должны быть направлены именно на эту группу.*  
Факт: Во многих странах уровень бедности среди молодых выше, чем среди стариков; самыми бедными являются семьи с детьми.
- 2) *Миф 2: Государственная пенсионная система является прогрессивной, т.е. обеспечивающей перераспределение в пользу бедных стариков.*  
Факт: Даже если формула расчета пособий прогрессивна, существует ряд нейтрализующих факторов: богатые в среднем живут существенно дольше и начинают работать позже; пенсионные взносы обычно взимаются не со всего заработка, а с величины, не превышающей установленный максимум.
- 3) *Миф 3: Системы с установленными пенсиями гарантируют размер будущей пенсии.*  
Факт: Формула расчета размера пенсии регулярно меняется и, особенно в условиях демографического кризиса, не в лучшую сторону. Политический риск остается незастрахованным.
- 4) *Миф 4: Только государство может застраховать людей от групповых рисков, таких как инфляция, и большинство это обеспечивает.*  
Факт: Многие страны эту защиту не обеспечивают.
- 5) *Миф 5: Люди близоруки, для правительства характерен долгосрочный взгляд.*  
Факт. Правительство очень часто принимает решения, основанные на краткосрочных потребностях.
- 6) *Миф 6: Правительство должно защитить интересы будущих поколений.*  
Факт: Вследствие демографического кризиса, большинство распределительных систем как раз и не могло защитить интересы будущих поколений.

**Трехэлементная пенсионная система.** Основная рекомендация отчета заключалась в том, что государственная система должна обеспечивать выполнение всех трех вышеуказанных функций, но роль государства в отношении каждой из них будет существенно отличаться.

На основе проведенного анализа состояния пенсионной системы в разных странах мира и существовавших в начале 1990-х годов демографических тенденций, Мировой банк предложил трехэлементную систему, относящую функции накопления и перераспределения к двум разным обязательным элементам.

Таблица 1

#### Элементы пенсионной системы

	<b>Обязательная, государственная</b>	<b>Обязательная, частная</b>	<b>Добровольная</b>
Цели	Перераспределение + страхование	Накопление + страхование	Накопления + страхование
Форма	На основе тестирования доходов, гарантия минимальной пенсии, плоская	Индивидуальные накопления или корпоративный пенсионный план	Индивидуальные накопления или корпоративный пенсионный план
Финансирование	Налоги	Полностью фондируемая, регулируемая	Полностью фондируемая

Предполагалось, что многоэлементная система должна лучше реализовать перераспределение в пользу бедных, повысить эффективность и объем сбережений и снизить стоимость пенсионного обеспечения. Снижения стоимости планировалось достигнуть за счет накопительных элементов, в предположении, что высокая доходность инвестирования пенсионных активов обеспечит – при прочих равных – более высокий уровень пенсий. Образцом являлся опыт Чили, где аналогичная реформа была проведена в 1981 году. Высокая доходность инвестирования пенсионных фондов сделала Чилийский опыт чрезвычайно привлекательным.

Вера в то, что накопительная пенсия является панацеей от всех бед, пережила несколько стадий. В 1998 году автор присутствовал на дебатах в Институте актуариев Великобритании, посвященных реформе государственной пенсионной системы. Суть предлагаемой реформы была сформулирована следующим образом: «Мы уверены, что цель универсальной социальной защиты на старости лет наилучшим образом достигается за счет независимого, накопительного пенсионного обеспечения». Предлагалось минимизировать распределительное государственное пенсионное обеспечение, сделав основной упор на накопительном частном пенсионном обеспечении. Состоялись жаркие дебаты; мнения разделились почти пополам: 60 за и 68 против. В 2006 году, на Всемирном актуарном конгрессе в Париже, при обсуждении доклада, в котором утверждалось, что и накопительная и распределительная пенсии имеют свои достоинства и недостатки, и ни одна из них не имеет очевидного превосходства над другой, дискуссии вообще не было. Прошло восемь лет и взгляды на сравнительные достоинства и недостатки накопительной и распределительной пенсий кардинально изменились!

С точки зрения страхования трехэлементная система обеспечивает диверсификацию рисков и представляется более эффективной, чем одноэлементная в защите от политических, инвестиционных и специфичных для конкретной страны рисков. Можно также ожидать, что она окажется более эффективной и в отношении будущих новых, в настоящее время еще не известных, рисков.

**Элемент 1: обязательная государственная система.** Имеет ограниченные цели: борьбу с бедностью стариков и участие в страховании от широкого набора рисков. Она имеет уникальные возможности перераспределения в пользу бедных и страхования рисков, связанных с низкой доходностью инвестиций, рецессией, инфляцией и частными рынками. Возможны три варианта организации данного элемента. Он может базироваться на тестировании доходов, предоставлять гарантию минимального уровня пенсии, обеспечиваемой обязательным накопительным элементом или плоское, одинаковое для всех пенсионеров пособие. Но, в любом случае, оно должно быть ограниченным перераспределительным элементом, оставляющим достаточно места для других элементов. Уровень налогов должен быть ограниченным, чтобы ограничить тенденцию к уклонению от участия в пенсионной системе и иные нежелательные воздействия на рынок труда. Критерием выбора конкретного дизайна данного элемента является достижение перераспределительных и страховых целей с наименьшими затратами. Если первый элемент охватывает только лиц, имеющих достаточный стаж трудовой деятельности, то он должен дополняться иными мерами, такими как социальная или вдовья пенсия.

**Элемент 2: обязательные накопления.** Обязательный накопительный элемент должен быть полностью фондируемым и находящимся под частным управлением,



выполняющим функции сглаживания доходов и накопления для всех групп населения, независимо от их уровня доходов. Взаимосвязь между пособиями и затратами должна устанавливаться актуарными методами и исключать влияние политических рисков, характерных для государственной системы. Полное фондирование должно способствовать накоплению капиталов, развитию финансовых рынков и, в конечном итоге, росту экономики. Кроме того, хорошо функционирующий второй элемент должен снижать потребность в первом.

Обязательные накопления могут реализовываться в рамках корпоративных программ, индивидуальных счетов или их комбинации; выбор определяется эффективностью. Частное конкурентное управление необходимо для обеспечения создания стимулов для повышения эффективности инвестирования. Серьезное государственное регулирование должно обеспечить защиту от недостаточной информированности работников и налагаемых работодателями социально неэффективных ограничений.

Достоинством индивидуальных счетов с установленными взносами является широта покрытия и отсутствие сложностей, связанных со сменой работы. Они также позволяют работникам увеличить доход и застраховаться от рисков, связанных с конкретной страной, диверсифицируя инвестиции за счет иностранных рынков капитала. Недостатком является возможное желание правительства самому – в той или иной мере – управлять этими накоплениями.

Альтернативой индивидуальным счетам являются корпоративные пенсионные планы с установленными пособиями или с установленными взносами. В отчете предпочтение отдается индивидуальным счетам.

**Элемент 3: добровольные накопления.** Третьим элементом являются добровольные сбережения, которыми могут заниматься лица, желающие обеспечить более высокий уровень накопления и страхования. Если правительство хочет увеличить сбережения, оно может поддержать добровольные оккупационные пенсионные планы, вклады в НПФ, покупку пенсионного страхования и другие пенсионные инвестиции за счет создания стабильной экономической среды с низким уровнем инфляции, установления регулирования, обеспечивающего уверенность населения в инвестиционных инструментах, обучения граждан и введения налоговых льгот.

## 4.2. Варианты дизайна и ожидаемые результаты

В отчете рекомендован выбор из четырех вариантов дизайна:

- Обязательные индивидуальные накопительные счета в сочетании с плоской государственной пенсией;
- Обязательные индивидуальные накопительные счета в сочетании с гарантией минимального размера пенсии;
- Обязательные корпоративные пенсионные планы в сочетании с плоской государственной пенсией;
- Обязательные корпоративные пенсионные планы в сочетании с с гарантией минимального размера пенсии.

Обязательные элементы должны быть дополнены политикой государства, направленной на стимулирование добровольных накоплений и пенсионных планов.

В процессе внедрения многоэлементной системы необходимо:

- Определиться, какие группы населения должны выиграть, и какие проиграть в результате перераспределения, организуемого в рамках обязательного государственного элемента, чтобы бороться с бедностью и предупредить нежелательное перераспределение.
- Добиться тесной взаимосвязи между взносами и пособиями в обязательном частном накопительном элементе, что должно снизить уклонение от участия в пенсионной системе, искажение рынка труда и ставки налогов.
- Использовать полное фондирование и децентрализованное управление вторым элементом с целью увеличения долгосрочных сбережений, углубления рынка капитала и стимулирования роста экономики.
- Максимально диверсифицировать риск за счет сочетания государственного и рыночного управления, политического и рыночного определения пособий, использования роста зарплат и дохода от капитала в качестве базы для финансирования, инвестирования в широкий набор инструментов: акций и облигаций (корпоративных и правительственных), локальных и зарубежных.

Оптимальное сочетание элементов не одинаково для всех стран и на все времена. Оно зависит от целей страны, истории и текущей ситуации, баланса между борьбой с бедностью и сбережениями; состояния финансовых рынков, уровня организации налоговой системы и регулирования. Страны со средним и высоким уровнем доходов должны двигаться в направлении предлагаемой системы быстрее бедных, для которых это скорее долгосрочная перспектива.

### **4.3. Переходный процесс**

В отчете Мирового банка большое внимание уделено процессу перехода от старой пенсионной системы к новой. Этот вопрос особенно существенен для стран, имеющих всеобщую бисмарковского типа распределительную пенсионную систему.

Как правило, пенсионеры и лица предпенсионного возраста остаются в старой системе. Рекомендуется, чтобы старая система была реформирована раньше или одновременно с пенсионной реформой. Основная задача реформы состоит в том, чтобы снизить стоимость существующей пенсионной системы и облегчить переход к многоэлементной системе. Если работникам предоставляется выбор - остаться в старой системе или перейти в новую, - реформа увеличивает привлекательность перехода. Такая реформа представляет собой сложную политическую задачу, достаточно упомянуть, что одной из первоочередных мер является повышение пенсионного возраста. Однако без ее решения сложно рассчитывать на создание сбалансированной пенсионной системы.

Введение обязательного накопительного элемента означает инвестирование части пенсионных взносов, которые, следовательно, не могут быть использованы для выплаты пенсий. Увеличение пенсионных взносов вряд ли возможно; пенсионная реформа обычно и проводится для того чтобы этого не делать. Поэтому встает вопрос возмещения выпадающих доходов пенсионной системы. Возможные варианты включают в себя:

- Использование доходов от приватизации государственной собственности;
- Трансферта средств, полученных за счет общих налогов;
- Выпуск государственных облигаций и обязательного инвестирования части пенсионных фондов в эти бумаги;

- Ограничение размера накопительного элемента.

Отметим, что российская реформа 2002 года никакого финансирования выпадающих доходов не предусматривала.

## 5. Условно накопительные пенсии

До последнего времени существовали только фондируемые планы с установленными взносами. Распределительные планы с установленными взносами<sup>8</sup> появились только 1990-х годах в качестве альтернативы государственным пенсионным планам с установленными пособиями.

Как и в накопительных планах, взносы определяются в терминах фиксированной процентной ставки от заработков. В отличие от накопительных планов учитываемые на индивидуальных счетах взносы не инвестируются.

В течение всей своей рабочей карьеры работники - или работодатели в пользу своих сотрудников – платят пенсионные взносы. Все взносы учитываются на индивидуальном счете работника, в том числе взносы, сделанные в период получения пенсии, если человек продолжает работать. На индивидуальных счетах накапливается условный капитал, который растет за счет взносов и индексации, играющей роль условной ставки доходности.

Начальный - на день выхода на пенсию – размер пенсии определяется условным капиталом и остаточной продолжительностью жизни работника, так же, как в финансовых планах с установленными взносами.

## 6. Реформы 1990-2007 годов

В период с 1990 по 2007 годы реформа шла по следующим основным направлениям:

- Параметрическая реформа распределительной пенсионной системы;
- Переход – в той или иной мере - на фондируемую систему с установленными взносами;
- Замена распределительной системы установленными пособиями на условно накопительную систему.

**Параметрическая реформа**, целью которой финансовое оздоровление распределительной пенсионной системы. К 1990 году возможности повышения доходов пенсионной системы за счет роста ставок пенсионных взносов во многих странах были – вследствие старения населения - более-менее исчерпаны. Строго говоря, проблема была связана не столько с текущей ситуацией, сколько с будущим. Демографический прогноз однозначно показывал продолжение старения населения и, соответственно, уменьшение доходов пенсионной системы в расчете на одного пенсионера. Поэтому, главным направлением параметрической реформы было сокращение ее расходов.

---

<sup>8</sup> Общепринятая англоязычная аббревиатура NDC расшифровывается как notional defined contribution (условная с установленными взносами) или non financial defined contribution (не финансовая с установленными взносами).

Основными способами снижения расходов были повышение пенсионного возраста, введение более жестких критериев назначения пенсии по старости, менее щедрые формулы расчета размера пенсии, более скромное индексирование размера пенсии на этапе выплаты и т.д.

**Фондируемая система с установленными взносами.** Чили была пионером структурной реформы системы пенсионного обеспечения, в ходе которой распределительная система была заменена на обязательные пенсионные планы с установленными взносами. Реформа оказала большое влияние на другие страны, равно как и на Мировой банк (см. выше). Начиная с начала 1992 года, пенсионные планы с установленными взносами были внедрены<sup>9</sup> в:

- восьми странах Латинской Америки: Колумбия, Коста-Рика, Доминиканская республика, Сальвадор, Мексика, Панама, Перу, Уругвай;
- пятнадцати бывших членах социалистического лагеря: Болгария, Хорватия, Эстония, Венгрия, Казахстан, Косово, Киргизия, Латвия, Литва, Македония, Польша, Румыния, Россия, Словакия, Таджикистан;
- трех странах «старой» Европы: Австрия, Норвегия и Швеция; а также в
- Гонконге (Китай), Гане и Нигерии.

**Условно-накопительная пенсионная система** является еще одним вариантом параметрического реформирования накопительной пенсионной системы. Она была внедрена в двух странах «старой» Европы (Италии и Швеции) и шести пост-социалистических странах (Азербайджане, Киргизии, Латвии, Монголии, Польше, России).

## **7. Второй отчет Мирового банка. Новые идеи**

В 2005 году Мировой банк выпустил новый отчет, в котором несколько скорректировал (смягчил) свои позиции. В отчете указывается, что в зависимости от страны возможны разные варианты реформы:

- Параметрическая реформа, сохраняющая структуру, администрирование и отсутствие фондирования;
- Внедрение условно накопительной системы;
- Опора на полностью фондируемые планы с установленными взносами или установленными выплатами;
- Частичное фондирование распределительной системы
- Многоопорная система.

**Предпочтительной банк считает** многоопорную систему с внедрением, по возможности, обязательных накопительных элементов.

---

<sup>9</sup> Montserrat Pallares-Mirallas, Carolina Romero, Edward Whitehouse International Patterns of Pension Provision II. A Worldwide Overview of Facts and Figures. World Bank, 2012, 214 p.

**Классификация многоопорной пенсионной системы**

Опора	Целевая группа			Основные критерии		
	Всю жизнь бедные	Неформальный сектор	Формальный сектор	Характеристика	Участие	Фондирование или обеспечение
0	<b>X</b>	X	x	Базовая или социальная пенсия, или, как минимум, социальная помощь (универсальная или основанная на тестировании средств)	Универсальное или «остаточное»	Бюджет или общие налоги
1			<b>X</b>	Государственный публично управляемый пенсионный план (с установленными пособиями или условно накопительный)	Обязательное	Пенсионные взносы, возможно наличие некоторых финансовых резервов
2			<b>X</b>	Корпоративный или личный пенсионный план (полностью фондируемый с установленными взносами или установленными пособиями)	Обязательное	Финансовые активы
3	x	<b>X</b>	<b>X</b>	Корпоративный или личный пенсионный план (полностью или частично фондируемый с установленными пособиями или установленными взносами)	Добровольное	Финансовые активы
4	<b>X</b>	<b>X</b>	X	Доступ к неформальной (семейной) поддержке, другие формальные социальные программы (медицина), и прочие финансовые и не финансовые (жилье) активы	Добровольное	Финансовые или не финансовые активы

Примечание. Размер и вид значка «x» отражает значимость опоры для конкретной целевой группы.

## **Дизайн опор, борьба с бедностью, перераспределение (OAIS 11):**

В развитых странах пенсионная система должна быть нацелена как на борьбу с бедностью, так и на перераспределение от богатых к бедным, хотя существующая система может наложить ограничения на возможные решения. В отношении разных типов пенсий были сделаны следующие рекомендации.

### Пенсия по старости:

1. Для борьбы с бедностью стариков система должна включать в себя нулевую опору. В то же время нужно учитывать, что старики не единственная целевая группа для борьбы с бедностью. Как показывают многочисленные исследования дети, молодежь, в том числе молодые работающие семьи с детьми, инвалиды могут быть в худшем положении, чем старики.
2. Обязательное пенсионное обеспечение должно быть достаточно скромным, как в отношении целевого уровня коэффициента замещения, так и в отношении пенсионных взносов.
3. Зависящая от заработков пенсионная система должна минимизировать перераспределение, обладать свойствами самофинансирования и не рассчитывать на бюджетные трансферты.

Пенсия по инвалидности должна быть отделена от пенсии по старости.

Пенсия иждивенцев – требует дальнейшего анализа.

Обязательных систем, разделенных по профессии или месту работы, следует избегать, поскольку они снижают мобильность рабочей силы и приводят к слишком дорогим или неустойчивым пенсионным системам. Пенсии государственных служащих также следует гармонизировать и включить в общую пенсионную систему. Дополнительные планы следует вводить только на фондируемой основе.

## **8. Реформы в странах ОЭСР во время и после кризиса 2008-2010 годов**

Реформирование пенсионной системы после кризиса проиллюстрируем на примере стран ОЭСР. Фактический материал взят из отчета ОЭСР<sup>10</sup>.

Кризис, который начался в 2008 году, состоял из трех фаз, каждая из которых оказала существенное влияние на пенсионные системы. Начало положил финансовый кризис, одним из проявлений которого было падение фондового рынка. В странах ОЭСР стоимость акций упала, в среднем, наполовину, а в России – на три четверти. Вливание капитала и иные прямые меры по спасению банков и других финансовых институтов составили по странам большой двадцатки примерно 4% от ВВП.

За финансовым кризисом последовал экономический. В 2008 году в странах ОЭСР рост экономики отсутствовал, а в 2009 реальный (с учетом инфляции) размер ВВП упал<sup>11</sup> на 3.8%. Выросла и безработица: с 6% до 8.5%.

---

<sup>10</sup> OECD (2012), OECD Pensions Outlook 2012, OECD Publishing.  
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264169401-en>

<sup>11</sup> Падения избежали только Австралия, Израиль и Польша.

На третьем этапе финансовый и экономический кризис развились в фискальный. В 2006-2007 годах бюджетный дефицит в странах ОЭСР составлял 1.2% ВВП. В 2009 средний размер правительственных займов составил 8.3% ВВП и оставался на высоком уровне в последующие годы.

Кризис повлиял на все типы пенсионных систем. Во-первых, он оказал негативное воздействие на распределительные пенсионные системы: рост безработицы снизил объем пенсионных взносов, одновременно выросли выплаты пенсионным планам, основанным на тестировании доходов.

Велико было и воздействие на фондируемые пенсионные планы. В 2008 году средняя реальная ставка доходности пенсионных фондов стран ОЭСР составила минус 10.5%. Даже средняя реальная ставка доходности за десять лет – с 2001 по 2010 годы – составила всего 0.1%.

Кризис ускорил реформирование пенсионных систем стран ОЭСР, которое началось незадолго до кризиса. Он также внес в эти планы определенные коррективы. Основные цели реформы были сформулированы в ряде отчетов ОЭСР и могут быть сгруппированы по следующим направлениям<sup>12</sup>:

- 1) охват пенсионными планами, как обязательными, так и добровольными;
- 2) адекватность пенсий – обязательных и добровольных, - позволяющая обеспечить надлежащий уровень жизни;
- 3) устойчивость пенсионной системы (возможность продолжения работы пенсионной системы без изменения ставок пенсионных взносов и/или пенсионных выплат) и ее выполнимость (способность и готовность работников и работодателей платить необходимые пенсионные взносы и налоги);
- 4) стимулы к труду: минимизация негативного влияния, оказываемого пенсионной системой на рынок труда, и стимулирование более позднего выхода на пенсию по мере роста продолжительности жизни;
- 5) обеспечение низкого уровня издержек на администрирование пенсионных планов;
- 6) диверсификация пенсионных инвестиций по поставщикам (государство и частные компании), типам финансирования (распределительное и фондирование), а также принятие мер по обеспечению безопасности пособий в свете разнообразных рисков и неопределенностей.

Прочие меры включают в себя временные меры фискального стимулирования, создание или реформирование резервных фондов в рамках распределительных пенсионных систем и образовательные программы.

Нетрудно заметить, что поставленные цели достаточно противоречивы, и в рамках пенсионной реформы необходимо достигнуть рационального баланса (ставить задачу достижения оптимального баланса было бы, на мой взгляд, слишком оптимистично). Например, высокий уровень пенсий повышает адекватность, но снижает устойчивость и выполнимость пенсионной системы. Имеет также место и синергия разных целей: стимулирование позднего выхода на пенсию положительно влияет на устойчивость и выполнимость пенсионной системы; расширение охвата пенсионной системы повысит адекватность пенсий нынешних работников.

---

<sup>12</sup> OECD (2012), OECD Pensions Outlook 2012, OECD Publishing.  
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264169401-en>

Таблица 3

**Меры по пенсионной реформе: сентябрь 2007 – февраль 2012**

	Охват	Адекватность	Устойчивость и выполнимость	Стимулы к труду	Издержки	Диверсификация/ гарантии	Прочие
Австралия		X	X	X	X	X	X
Австрия	X		X	X			
Бельгия		X		X			
Великобритания	X	X	X	X	X	X	X
Венгрия			X	X			X
Германия	X	X		X			
Греция		X	X	X	X		X
Дания				X			X
Израиль	X					X	
Ирландия	X		X	X		X	X
Исландия						X	X
Испания		X	X	X			
Италия		X	X	X	X		
Канада		X				X	
Корея	X	X	X				
Люксембург							
Мексика					X	X	
Нидерланды						X	
Новая Зеландия			X				X
Норвегия			X				X
Польша	X		X	X		X	X
Португалия	X			X			
Словакия					X	X	X
Словения			X				
США							X
Турция		X		X		X	
Финляндия		X	X	X		X	X
Франция	X	X		X			
Чехия		X	X	X		X	X
Чили	X	X			X	X	X
Швейцария			X			X	
Швеция		X			X	X	
Эстония			X	X	X	X	
Япония	X				X	X	



**Охват пенсионными планами.** Охват работающего населения пенсионными планами является существенной проблемой во многих странах ОЭСР. В странах с относительно низким уровнем доходов велика занятость в неформальном секторе. В результате, в Чили и Турции государственной пенсионной системой охвачены 60% работников, а в Мексике – менее половины.

В ряде стран – Канада, Ирландия, Великобритания, США - традиционно высока роль добровольных пенсионных планов, являющихся существенным дополнением к относительно низкому государственному пенсионному обеспечению. Доля добровольных пенсионных планов составляет от 25% (Ирландия) до 40% (Канада) от доходов лиц старше 65 лет. В этих странах остро стоят вопросы охвата добровольными планами и достаточности пенсионных взносов.

Роль добровольных пенсионных планов существенно вырастет во многих странах по мере сокращения размеров государственных пенсий, необходимого для сохранения фискальной устойчивости пенсионной системы. В семи странах – Австрия, Германия, Италия, Япония, Корея, Португалия и Турция – размер будущих пенсий был сокращен независимо от уровня заработков; в среднем почти на 25%. В других странах, низкооплачиваемых работников сокращение коснулось в меньшей мере, или не затронуло вовсе, тогда как пенсии работников со средними заработками понизятся – по сравнению со старыми правилами – на 15-20%. Это падение нужно компенсировать за счет добровольных планов.

Четыре страны повысили охват государственной пенсионной системой: Австрия (лица, занятые уходом за членами семьи), Франция (получатели пособий по уходу за детьми), Ирландия (низкооплачиваемые работники) и Япония (самозанятые). Однако более существенные усилия были приложены к повышению охвата частными пенсиями. Израиль в 2009 году и Норвегия в 2007 году (до начала охватываемого в таблице 3 периода) сделали пенсионные планы предприятий обязательными. Чили планирует охват самозанятых обязательными частными пенсионными планами. Чили, Германия и Польша планируют повышение налоговых стимулов, однако ряд стран отменяет налоговые льготы или ограничивает их. Еще одним нововведением стало автоматическое включение работников в частные пенсионные планы: усилия теперь нужно прилагать не для того, чтобы вступить в них, а для того, чтобы выйти.

**Адекватность.** Основной мерой повышения адекватности пенсий были целенаправленные меры по борьбе с бедностью. Однократное повышение пособий, назначаемых на основании тестирования доходов, имело место в Австралии, Канаде, Корее, Бельгии, Франции и Испании. Новые нацеленные на борьбу с бедностью программы были внедрены в Чили, Финляндии и Греции. В Финляндии и Швеции пенсионеры получили дополнительные налоговые льготы, особенно существенные для лиц с низкими доходами.

Вышеуказанные меры повысили адекватность нынешних пенсий; меры по повышению охвата государственными и частными пенсионными планами повысят адекватность будущих пенсий. Еще одной мерой, направленной на повышение будущих пенсий является увеличение пенсионных взносов, проведенное Австралией, Новой Зеландией и Италией. И наконец, повышению адекватности будущих пенсий будет способствовать повышение пенсионного возраста и более щедрая индексация пенсий.

**Индексация.** В большинстве стран ОЭСР существуют правила индексации пенсий, обычно в соответствии с ростом среднего заработка или инфляцией розничных цен. На практике, однако, эти правила часто нарушаются: на практике индексация бывает выше или ниже предписанной. В таблице 3 щедрая индексация классифицируется как адекватность, а скупая – как поддержание устойчивости.

**Пенсионный возраст** – наиболее заметный показатель пенсионной системы, известный практически всем жителям страны показателем. Повышение пенсионного возраста проведено или запланировано в большинстве стран ОЭСР. В 2050 году в Дании пенсионный возраст мужчин и женщин достигнет 68.8 лет, а в Италии – 68.7 лет.

**Стимулирование работы.** В дополнение к повышению пенсионного возраста 14 стран приняли и иные меры по увеличению продолжительности работы: стимулирование работы по достижении пенсионного возраста и/или ужесточение условий получения пенсии.

**Устойчивость.** Упомянутыми выше методами снижения пенсионных расходов - индексация пенсий, повышение пенсионного возраста и ужесточение условий получения пенсии – возможности повышения устойчивости не исчерпываются. Корея сократила целевой коэффициент замещения с 60% до 40%. Греция стала базировать размер пенсии на среднем размере зарплаты за всю карьеру, а не за пять лучших лет из последних десяти. Это снизило стоимость своей пенсионной системы, поскольку последние заработки выше начальных, особенно для высокооплачиваемых работников. Норвегия ввела условно накопительную пенсионную систему, в которой размер роста продолжительности жизни автоматически понижает размер пенсии. Ряд иных стран также приняли меры по снижению стоимости пенсионной системы.

**Издержки.** Издержки частных накопительных пенсионных планов, которые в 13 странах ОЭСР являются обязательными или квази обязательными, равно как и издержки добровольных планов являются серьезной проблемой, поскольку они приводят к заметному – от 20% до 40% - снижению размеров пенсий. Поэтому были приняты серьезные меры по их снижению.

**Диверсификация и безопасность.** Меры по диверсификации и обеспечению безопасности инвестиций включали в себя: предоставление работником большей свободы выбора инвестиций; смягчение правил инвестирования пенсионных активов; и ужесточение требований к платежеспособности планов с установленными пособиями.

**Прочие меры.** Кризис привел к определенному «откату» в отношении внедренных ранее планов с установленными взносами, вплоть до полного отказа и национализации пенсионных накоплений. В частности, в России взносы 2014 года полностью пойдут на финансирование распределительной пенсионной системы.

Изменилось также отношение к резервным фондам распределительных пенсионных планов. Например, в Ирландии средства этих фондов были использованы для повышения капитализации банков, а дальнейшие взносы в эти фонды были приостановлены.