

*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

Часть 1

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ

Во введении и резюме изложена позиция Банка относительно систем и реформ пенсионного обеспечения. Она основана на глубоком убеждении в том, что каждый человек после выхода на пенсию должен иметь материальное обеспечение в том или ином виде и что действующие ныне положения в большинстве случаев не отвечают требованиям, плохо функционируют и нуждаются в реформировании. Почти всегда существуют альтернативные варианты, обещающие более эффективные результаты. В ходе анализа таких вариантов реформы возникает ряд вопросов, касающихся их разработки и реализации, которые более углубленно рассматриваются в части 2.

Первая часть посвящена концептуальным основам позиции Всемирного банка в отношении пенсионных систем и их реформирования, в том числе главным составляющим ощущаемой необходимости реформы в странах-клиентах, концептуальным основам ее перспективы, целям и критериям, определяющим данную перспективу, и информации о кредитной и технической помощи, предоставляемой Всемирным банком. Последовательность и структура этих разделов призвана разъяснить мотивацию и уточнить позицию Всемирного банка, включая дифференцированный подход и его реализацию в конкретных странах-клиентах.

Глава 1

Необходимость реформ

В ДАННОЙ ГЛАВЕ ПОДРОБНО АНАЛИЗИРУЮТСЯ ЧЕТЫРЕ АСПЕКТА НЕОБХОДИМОСТИ РЕФОРМ. Во-первых, в ней рассматриваются краткосрочные затруднения в области бюджетного финансирования, обычно требующие принятия срочных мер. Однако зачастую реформы не уделяют должного внимания гораздо более серьезным проблемам, которые могут возникнуть в результате старения населения². Во-вторых, здесь анализируются недостатки существующих в большинстве стран систем, которые, не принимая в расчет старение населения, много обещают, но зачастую очень мало дают на практике. В-третьих, дается характеристика социально-экономических изменений, требующих переосмысления изначальной схемы пенсионных систем, часть которых существует уже более 100 лет. В-четвертых, в данной главе рассматриваются проблемы и возможности глобализации, которые требуют от стран усиления внимания к экономическим последствиям реализации программ пенсионного обеспечения, но при этом увеличивается возможность для объединения рисков и диверсификации. Эти четыре соображения определяют в общих чертах перспективные направления реформ на основе мирового опыта последних лет.

Затруднения в области бюджетного финансирования: краткосрочные насущные проблемы и долгосрочные потребности

Пенсионная реформа в большинстве стран мира изначально порождается краткосрочными бюджетными затруднениями, возникающими в результате неустойчивых налогово-бюджетных государственных систем. Более серьезные долгосрочные проблемы устойчивости, связанные со старением населения, как правило, меньше фигурируют на начальном этапе обсуждения реформы.

Краткосрочные бюджетные затруднения, создающие необходимость проведения пенсионной реформы, часто перед лицом экономического кризиса, – обычная ситуация для работы Банка в странах-клиентах. В большинстве случаев это связано не со старением населения и последующим ухудшением показателей демографической нагрузки (соотношение численности лиц пожилого возраста к численности работающих), а напротив, с резким ростом расходов в результате ухудшения показателей системной нагрузки (отношение числа лиц, получающих пенсии, к числу тех, кто делает взносы). Наряду с этим часто сказывается и действие других факторов, таких как высокий уровень пенсий, сокращение доходов в результате роста неофициальной занятости, проблемы с собиранием взносов, низкий доход от активов (если они вообще приносят доход). В силу краткосрочного характера затруднений, устранение которых требует реформ, и необходимости в чрезвычайных мерах иногда предпринимаются действия более радикальные, чем было бы уместно в обычных обстоятельствах. Такая ситуация не ведет, однако, к разработке и введению элементов реформы, направленных на решение долгосрочных задач.

Большинство государственных программ не были рассчитаны на финансовую устойчивость даже при отсутствии демографических изменений, то есть они не способны обеспечить уровень текущих и будущих пенсий при установленной норме взносов без отчислений из бюджета или сокращения объема выплат в будущем. Во многих случаях система была рассчитана на покрытие за счет бюджета распределительных или нестраховых целей. Вряд ли вообще проводились всесторонние и прозрачные расчеты фактически необходимых объемов бюджетного финансирования, в большинстве случаев обусловленных общим отсутствием актуарной обоснованности пенсионной системы.

Отсутствие устойчивости порождает два основных негативных последствия. Во-первых, такие отчисления зачастую становятся главной причиной высокого и продолжающегося увеличиваться бюджетного дефицита с отрицательными макроэкономическими последствиями, усугубляющими положение в период кризиса. Наиболее ярким примером на

сегодняшний день может служить ситуация, сложившаяся в 1998 году в Бразилии, когда бюджетный дефицит на уровне более 6 процентов валового внутреннего продукта (ВВП) спровоцировал кризис вслед за финансовым кризисом в Восточной Азии и России. Примерно две трети этого дефицита, или 4 процента ВВП, были связаны с затратами на выплату пенсий. В Ливане выплаты пенсий бывшим государственным служащим и военным, составляющим всего около 3 процентов населения, являются третьей по величине статьей бюджетных ассигнований, уступая лишь процентам, уплачиваемых по государственному долгу, и заработной плате. В более бедных странах дефицит, вызванный пенсионной системой, может проявляться менее резко, но, учитывая небольшие объемы государственного сектора, иметь не менее разрушительные последствия. Во-вторых, если правительство хочет минимизировать дестабилизирующие последствия высокого уровня бюджетных отчислений, ему приходится вводить новые налоги или сокращать другие статьи бюджетных расходов. Ввиду трудностей, связанных с повышением налогов, правительства многих развивающихся стран предпочитают идти на сокращение ассигнований на другие социальные расходы, как правило, на здравоохранение и образование. Во многих случаях быстрый рост затрат на пенсионное обеспечение не так заметен, как увеличение расходов. Рост затрат на выплату пенсий учителям ведет просто-напросто к сокращению числа новых учителей, оплату труда которых может позволить и без того ограниченное бюджетное финансирование, выделяемое на цели образования. В других случаях учителя вынуждены работать и после достижения пенсионного возраста, поскольку средств пенсионного фонда не хватает на выплату им пенсий, а в результате перекрывается возможность приема на работу новых учителей. Такого рода подмена наблюдается во многих странах, в том числе проциклическая структура расходов на здравоохранение и образование по сравнению с более нейтральной структурой расходов на пенсионное обеспечение (см. Schwarz and Vashakmadze 2002; Snyder and Yackovlev 2000).

Более долгосрочные причины бюджетно-финансового характера явно связаны со старением населения, затрагивающим, по существу, все страны мира. Этой теме была посвящена изданная Банком около 10 лет назад работа "Как предотвратить кризис старости" (*Averting the Old-Age Crisis*, World Bank 1994). Значение данных факторов не изменилось, хотя за прошедшие годы проведен существенный анализ их последствий, расширились представления о подходах к этой проблеме и ее возможных решениях. За этот период с большей очевидностью проявилась необходимость принятия мер и более широкие политические и экономические последствия. В качестве примеров можно привести "Вторую всемирную ассамблею по проблемам старения", состоявшуюся в 2002 году в Мадриде, и связанные с ней последующие мероприятия (см. United Nations 2004), а также работу, проделанную Центром стратегических и международных исследований (см. CSIS and Watson Wyatt International 1999) и в самое последнее время – Международным валютным фондом (IMF 2004). Особое значение для деятельности Банка имеют три вопроса. Во-первых, наиболее актуальной проблема старения станет для развивающихся стран. Во-вторых, старение и стабилизация на нынешнем уровне (или даже сокращение) численности населения в самых богатых странах западного полушария откроет возможности для решения проблем гораздо более молодого и растущего населения развивающихся стран западного полушария. И, в-третьих, для решения проблемы старения населения потребуется более эффективное использование капитала и рабочей силы во всех регионах.

Старение населения вызвано ростом продолжительности жизни и падением рождаемости. Несмотря на различия между регионами и странами в темпах и последовательности этого процесса, оно – явление мирового масштаба (IMF 2004; United Nations 2004). Оно приведет к постоянному росту среднего возраста мирового населения, увеличению численности пожилых людей (в возрасте 65 лет и старше), еще более значительному увеличению числа престарелых (85 лет и старше) и изменению соотношения между численностью пожилого населения (65 лет и старше) и населения трудоспособного возраста (от 15 до 64 лет в пользу первых). Эта тенденция наиболее заметна в Европе и Японии, менее всего – в Африке и на Ближнем Востоке, однако она реально существует во всех регионах и почти во всех странах, и набирает более быстрый темп в развивающихся, нежели в развитых странах. Это приводит к двум главным последствиям. Во-первых, если в настоящее время почти 60 процентов

пожилых людей проживают в развивающихся странах, то к 2050 прогнозируется увеличение их доли до 80 процентов. Во-вторых, если развитые страны разбогатели до того, как их население начало стареть, то развивающиеся страны стареют до того, как им удалось разбогатеть. В силу этого становятся еще более важными разработка и внедрение системы эффективного пенсионного обеспечения для пожилых людей в развивающихся странах и очень тщательная оценка взаимозависимостей и результатов плодотворного сочетания расходов на достижение целей и задач в области экономического роста (таких, как расходы на образование и здравоохранение) и средств, направляемых на сокращение бедности среди таких групп населения, как дети и инвалиды, которые могут способствовать сохранению человеческого капитала.

Старение населения на Севере наиболее заметно в странах Европейского союза, Центральной и Восточной Европы, а также Японии. Прогнозируется, что ориентировочно в течение следующего десятилетия численность населения в этих регионах начнет сокращаться примерно на 0,5 процента в год. Совокупный эффект от старения населения, ухудшения коэффициента пенсионной нагрузки и сокращения рабочей силы весьма затрудняет и делает все менее привлекательным финансирование пенсионного обеспечения по старости (особенно это касается распределительной пенсионной системы). Это в значительной мере вызвано падением потенциальной окупаемости ненакопительной системы, обусловленной увеличением численности рабочей силы и ростом реальной заработной платы (то есть производительности труда). Старение населения отрицательно влияет на рост производительности труда в силу различных факторов, в том числе за счет снижения уровня инноваций и предпринимательской деятельности. Сравнительные эконометрические данные по 115 странам свидетельствуют, что доля пожилого населения оказывает статистически значимое влияние на рост реального ВВП на душу населения (IMF 2004, таблица 3.1). Исходя из коэффициента, применяемого в этом исследовании, и демографических прогнозов в отношении экономики развитых стран можно видеть, что в 2050 году годовой реальный рост ВВП на душу населения будет снижаться в среднем на 0,5 процента, то есть рост на душу населения будет на 0,5 процента ниже, чем он был бы при отсутствии изменений в демографической структуре. В сочетании с прогнозируемым сокращением численности рабочей силы примерно на 0,5 процента в год на большей части территории Европы это может привести к падению потенциальной нормы прибыли в распределительной пенсионной системе на целый 1 процент. При росте производительности труда в последние годы, не превышавшем в Европе 1,5 процента, внутренняя норма прибыли сократится до скудных 0,5 процента. А с учетом последствий роста затрат на здравоохранение внутренняя норма прибыли может снизиться до нуля или стать отрицательной.

Вышеперечисленные последствия могут быть ограничены или даже устранены за счет миграции. Однако поощрение миграции не удержит коэффициент демографической нагрузки на постоянном уровне, поскольку это требует увеличения объемов миграции по экспоненте и вряд ли станет оптимальным решением проблемы повышения продолжительности жизни. Напротив, необходимо будет стабилизировать численность рабочей силы (и в целом долю пожилых людей в составе населения). Уровень миграции, необходимый для решения данной задачи, как представляется, поддается регулированию и может быть достигнут за счет привлечения рабочей силы только с Ближнего Востока и из Северной Африки, поскольку, согласно прогнозам, экономически активное население Европы (25 стран Европейского союза, а также Норвегия и Швейцария) за период с 2000 по 2050 год сократится почти на 50 миллионов, в то время как в 20 странах, составляющих регион Ближнего Востока и Северной Африки, ожидается его увеличение более чем на 150 миллионов. Возможности для такого демографического (и экономического) решения, выгодного как для обоих регионов, так и для мигрантов, существуют (Holzmann and Münz 2004). Однако столь радикальный подход сопряжен с глубокими политическими, экономическими и культурными последствиями. Необходимость радикальной реформы существующих распределительных пенсионных систем и привлекательность накопительных систем, менее подверженных, как представляется, влиянию демографических изменений в силу возможного международного инвестирования средств в них будут усиливаться и впредь.

Выполнение обещаний

Пенсионные системы преследуют четыре главные цели (Barr 2005). С точки зрения отдельного человека пенсии имеют два назначения: а) выравнивание потребления в течение всего жизненного цикла и б) страхование от рисков, а именно неопределенности продолжительности жизни после выхода на пенсию. Выравнивание потребления касается в первую очередь вопросов накопления и распределения сбережений, перевода средств из периода экономической активности и получения заработков в пенсионный период, а страхование от рисков относится к управлению рисками путем объединения средств, в частности, решения проблемы неопределенности продолжительности жизни после выхода на пенсию. Дополнительные задачи государственной политики также встроены в пенсионную систему, в частности, речь идет о с) сокращении бедности среди пожилого населения и d) перераспределении доходов с помощью государственной пенсионной программы, направленной на более равномерное распределение доходов за счет перевода средств от богатых к бедным. Однако эти цели нуждаются в переоценке в контексте типичной развивающейся страны с низким охватом официальной программы, высоким уровнем бедности населения и весьма отдаленным представлением о "выходе на пенсию" у большинства людей, особенно в сельских районах.

Тем, кому посчастливилось подпасть под действие официальной и зависящей от заработка схемы, обязательные пенсионные системы обещают устойчивую адекватную и приемлемую по затратам для государства пенсию, оставаясь справедливой системой для разных поколений, профессий и категорий. В этом случае должно быть исключено по крайней мере деформированное перераспределение – например, скрытый перевод средств от бедных к богатым. Большинство существующих пенсионных систем, в том числе некоторые из недавно реформированных, не в состоянии выполнить эти обещания.

Наиболее серьезный недостаток многих существующих схем состоит в том, что они непоследовательны и несправедливы в отношении разных профессий. В странах любого уровня развития системы пенсионного обеспечения зачастую создаются последовательно, когда новые положения добавляются к существующим исходя из политических соображений и краткосрочных финансовых возможностей. В большинстве случаев это происходит без всестороннего рассмотрения их соответствия более общим целям. В результате некоторые сегменты населения могут оказаться обеспеченными сверхдоходами, в то время как гораздо большая его часть остается вообще неохваченной.

Это наглядно демонстрируют следующие два примера. Во-первых, выплаты при сокращении штатов или выходное пособие во многих странах составляют первый шаг к пенсионному обеспечению работников официальной сферы, обеспечивая выплаты типа пособия по безработице в течение экономически активного периода жизни и единовременные пособия при выходе на пенсию. Когда вводятся пенсии, исчисляемые на основе заработка, пенсионная часть выплат при сокращении штатов обычно остается неизменной и не учитывается при определении целей и задач пенсионного обеспечения. Подобная раскоординированность зачастую приводит к избытку законодательных и подзаконных актов и чрезмерно высокому уровню суммарных взносов (со стороны и работодателя, и работника). Во-вторых, пенсионное законодательство развивается в основном по профессиональному критерию, начиная с государственных служащих и государственных предприятий и постепенно распространяясь на частный сектор – сначала на работников крупных предприятий, затем – более мелких и гораздо реже – на фермеров и индивидуальных предпринимателей. Во многих случаях новые схемы вводятся в отрыве от уже существующих, при этом устанавливаются разные правила в отношении пенсий, требований по размеру взносов и уровню отчислений из государственного бюджета. Это приводит к несправедливому распределению, трудностям в обеспечении мобильности пенсионных прав и отсутствию мобильности между секторами, что зачастую особенно заметно в различиях между государственным и частным сектором.

Второй серьезный недостаток состоит в том, что существующие схемы зачастую обещают много, но мало что способны реально выполнить. Многие обязательные системы в развивающихся странах обещают высокий коэффициент возмещения дохода (во многих

случаях 60–80 процентов и выше) по достижении пенсионного возраста (обычно 60 лет для мужчин и 55 лет для женщин, но в ряде стран на пять и более лет раньше), что невыполнимо при существующих условиях и тем более при уровнях продолжительности жизни, ожидаемых в будущем. Они предусматривают наличие непродолжительного стажа, обеспечивающего право на полную пенсию, и предлагают более чем щедрые пособия при досрочном выходе на пенсию. Трудности с выплатой пенсий часто усугубляются низкой собираемостью взносов, плохим управлением накопительных резервов с низкой или отрицательной нормой прибыли, а также высокие административные расходы (как в случае накопительной, так и ненакопительной системы). Следовательно, как только эти системы начинают набирать обороты, пенсии не могут выплачиваться при установленных нормах отчислений. Уровень пенсий быстро сокращаются за счет инфляции и лишь sporadической индексации, вводятся специальные сокращения и замораживание, уровень выплат сокращается в результате ряда необъявленных реформ, либо образуется задолженность по их выплате, которая может растягиваться на многие месяцы, а иногда даже годы. Такие явления изобилуют в странах-клиентах, возникая в результате сочетания неправильной разработки, реализации и регулирования пенсий и отчислений в сфере пенсионного обеспечения, а также в связи с проблемами управления.

И наконец, еще один серьезный недостаток традиционных систем, а также ряда недавно реформированных систем пенсионного обеспечения работников официального сектора, в отношении их способности выполнить свои обещания касается ограниченной возможности распространения на другие группы населения. Охват официальными программами в большинстве развивающихся стран в лучшем случае оставался без изменений, а гораздо чаще сокращался, находясь на и без того низком уровне. Это объяснялось снижением роли государственного сектора как главного механизма занятости, отсутствием в частном секторе вновь создаваемых официальных рабочих мест и не отвечающей требованиям разработкой пенсионной системы. Проблему недостаточной разработанности системы пытались решить с помощью ряда реформ, направленных на установление более тесной связи между размерами взносов и пенсий и частично или полностью переходя к накопительной системе. Однако эти реформы достигли, если вообще достигли, лишь ограниченных результатов в отношении охвата. Подобный результат можно объяснить рядом более или менее убедительных причин, сводящихся к тому, что для многих людей, особенно в странах с низким и средним уровнем доходов, целесообразно оставаться вне даже хорошо структурированных систем (Holzmann 2001). Каковы бы ни были объяснения, если выравнивание потребления посредством государственной поддержки признается важным для всего населения, необходимы новые подходы.

Неизбежное увеличение численности и доли пожилых людей в населении развивающихся стран ставит также вопрос о том, может ли неформальная поддержка со стороны семьи и общины, имеющая место во многих районах, способствовать сокращению бедности среди престарелого населения. Во многих развивающихся странах под влиянием различных системных и особых факторов система неформальной помощи рассыпается, будучи не в состоянии справиться с проблемой бедности пожилых людей. Здесь огромную роль играют три фактора. Во-первых, в некоторых странах нагрузка на пожилых людей чрезвычайно возросла в связи с миграцией из сельских районов в города, быстрым распадом традиционной расширенной семьи и смертностью среди людей трудоспособного возраста в результате пандемии вируса иммунодефицита человека/синдрома приобретенного иммунодефицита (ВИЧ/СПИДа) и региональных конфликтов (Kakwani and Subbarao 2005). Во-вторых, традиционные системы семейной поддержки, достаточно надежные в обычное время, ломаются под воздействием многочисленных потрясений, испытываемых в развивающихся странах, и этот процесс распространяется даже на страны со средним уровнем доходов, например Республику Корею (Subbarao 1999). Традиционная семейная поддержка особенно ослабевает, когда такие потрясения, как засуха, происходят наряду с другими крупными системными тенденциями, например пандемией ВИЧ/СПИДа (Deininger, García, and Subbarao 2003). В-третьих, уязвимость пожилых людей часто усугубляется тем, что они не могут найти оплачиваемую работу или получить доступ к кредитам. Их активы либо израсходованы, либо обесценены; кроме того, по мере изменения состава

домохозяйства им часто приходится возглавить семью и стать основными кормильцами (Kakwani and Subbarao 2005). В силу вышеназванных причин, как представляется, бедность среди пожилого населения развивающихся стран широко распространена (см. таблицу А.1). Несмотря на сохраняющуюся ограниченность убедительных документальных данных, необходимость обеспечения того или иного вида социальной пенсии находит все больше сторонников (HelpAge International 2004).

В то время как неформальная семейная поддержка остается основным средством, позволяющим пожилым людям избежать бедности, оно становится все менее надежным. Сбережения – личные или полученные благодаря прежнему месту работы – не служат реальным источником дохода в пожилом возрасте для пожизненно бедных. Более того, даже занятым в официальном секторе пенсия по большинству видов работы не обеспечивается. В странах с низким уровнем доходов зачастую отсутствуют надежные инструменты для накопления сбережений. Поэтому неудивительно, что повсеместное распространение получили частные (паевые) сберегательные системы, которые представляют собой по сути неформальные объединяющие риски структуры, например похоронные общества в Восточной и Западной Африке. Подарки деньгами и натурой, а также денежные переводы служат еще одним важным источником поддержки.

Главный недостаток подобных неформальных механизмов связан с их реализацией, особенно в периоды различных потрясений, когда целые общины страдают от резкого падения доходов (потребления). Dercon (2003) приводит прямое доказательство степени объединения рисков, свидетельствующее об ограниченности такого объединения. Подробный анализ данных по северной Гане показывает, что общинные договоры не гарантируют от многих нетипичных рисков. Факты по Танзании свидетельствуют о том, что у более бедных домохозяйств меньше таких договоров, к которым можно прибегнуть в случае нужды. Теоретические и эмпирические исследования также указывают на ограниченность схем неформального объединения рисков, подчеркивая, в частности, их возможные негативные последствия в отношении уровня бедности. Ученые отмечают также неравенство и патронаж, связанные с неформальными схемами объединения рисков (см., например, Coate and Ravallion 1993). Другие проблемы, связанные с неформальными схемами, – асимметричность информации и долгосрочная устойчивость, особенно перед лицом постоянных системных потрясений. Ограничения существующих формальных и неформальных систем обеспечения дохода после выхода на пенсию в отношении выравнивания потребления и сокращения бедности свидетельствуют, что практически все нынешние системы могут выиграть от применения всестороннего подхода и открыты для существенных улучшений. Необходима широта мышления.

Приведение пенсионных систем в соответствие с социально-экономическими изменениями

Государственное пенсионное обеспечение работников частного сектора возникло в конце XIX века в качестве политической реакции на процессы урбанизации и индустриализации в сегодняшних промышленно развитых странах. По мере перемещения людей из традиционной сельскохозяйственной семейной структуры появилась необходимость в создании официальных механизмов управления рисками, которые могли бы заменить неофициальные схемы, разрушавшиеся в результате такого перемещения. Новые государственные программы исходили главным образом из следующей модели: работающий отец семейства и жена-домохозяйка, воспитывающая детей. Во многих случаях они копировали структуру пенсионного обеспечения государственных служащих, имевшую гораздо более давнюю традицию и часто служившую базовым ориентиром.

Программы социального страхования для частного сектора, обеспечивающие выплату пенсий по старости, в случае инвалидности, а также по потере кормильца супругам и иждивенцам работников, были введены в большинстве промышленно развитых стран в конце XIX века. Первоначально пенсионный возраст устанавливался высоким (70 лет в Германии), так что на его достижение могла рассчитывать лишь небольшая часть тех, кто делал взносы. В следующем веке, в соответствии с личными предпочтениями и в связи с ростом доходов и политической целесообразностью, пенсионный возраст был снижен, а

другие условия получения пенсии смягчены. Базовая структура, тем не менее, сохранялась в основном без изменений. Развивающиеся страны обычно наследовали или копировали эту систему у колониальных держав или делали это в соответствии с рекомендациями Международной организации труда.

К концу XX в связи с тремя главными социально-экономическими изменениями – старением населения, ростом доли женщин в составе рабочей силы и изменением структуры семьи – перед государственными пенсионными системами во всем мире встали новые серьезные задачи. Помимо этого, увеличение продолжительности жизни и другие перемены требуют переосмысления системы пособий по инвалидности. Хотя эти перемены наиболее заметны в промышленно развитых государствах, они также ощущаются и в развивающихся странах.

Предметом обсуждения стали масштабы старения населения и роль структуры населения и роста рабочей силы в подразумеваемой норме прибыли ненакопительной системы. Кроме того, в более развитых странах последствия падения рождаемости ниже темпов замещения населения компенсируются за счет иммиграции. Использование миграционной политики в целях управления последствиями роста продолжительности жизни менее вероятно, поскольку для этого потребуются постоянно увеличивающийся приток мигрантов в политически неприемлемых масштабах. Для решения проблемы роста продолжительности жизни в развивающихся и развитых странах необходим дифференцированный подход, а именно разделение роста продолжительности жизни на две категории: рост продолжительности занятости и рост продолжительности отдыха. Такой подход также способствует принятию людьми рационального решения относительно выхода на пенсию (если они не могут перенести последствия роста продолжительности жизни на следующее поколение) и финансовой устойчивости пенсионных программ. Главная задача состоит в создании систем, в рамках которых решения о выходе на пенсию имеют соотношение "пенсии/взносы", стимулирующее рациональный выбор относительно распределения своего более продолжительного срока жизни между отдыхом на пенсии, занятостью в экономике и обучением. Сегодня слишком много пенсионных программ по-прежнему базируется на строгом разделении образования, работы и отдыха на пенсии. Современная экономика и необходимость непрерывного образования требуют пенсионной системы, которая бы не препятствовала, а поощряла совмещение этих трех видов деятельности, например возвращение в учебное заведение после нескольких лет работы, приближение (пенсионного) отдыха или возвращение на работу после выхода на пенсию (скажем, в возрасте от 70 до 72 лет). Большинство ныне действующих пенсионных программ не допускают такой гибкости. Связанная с этим задача состоит в осуществлении преобразований на рынке труда, чтобы фирмы предлагали пожилым людям работу, которую они способны выполнять. Призыв к непрерывному образованию также требует изменений в определении уровня заработной платы между партнерами на рынке труда и добавление пунктов об обучении без отрыва от производства при обсуждении условий оплаты и продолжительности рабочего дня.

С увеличением доли женщин в составе рабочей силы необходимо пересмотреть основные элементы традиционных пенсий, выплачиваемых вдовам. У женщин по-прежнему меньше опыта работы и ниже зарплата, они меньше охвачены пенсионным обеспечением, чем мужчины. Они также переживают своих мужей на несколько лет, что порождает общую проблему низких доходов пожилых женщин, бедности среди очень старых женщин и падение уровня жизни вдов. Очевидно, что необходимы положения об обеспечении нуждающихся независимо от их участия в официальном рынке труда и о пенсиях по потере кормильца в размере, превышающем уровень бедности. Задача состоит в структурировании этих положений таким образом, чтобы женщины не попадали в западню зависимости, чтобы их не отталкивали от участия в рынке труда и чтобы их обеспечение не ложилось бременем на государственную казну. Традиционные схемы создали неэффективные и неравноправные условия, которые мы можем надеяться исправить по мере изменения традиционной роли женщин (James, Cox-Edwards, and Wong 2003a, 2003b). Более того, замужество в течение всей жизни стало скорее исключением, чем правилом во многих странах. Во многих развитых странах вероятность того, что брак кончится разводом, составляет около 50 процентов, в результате появляется большое число одиноких людей старшего возраста,

составляющих отдельное домохозяйство. Это ведет к дальнейшему разрушению традиционных неформальных источников поддержки для пожилых людей и к тому, что исходные посылки традиционной структуры пенсионного обеспечения во многом устарели.

Социально-экономические изменения также требуют пересмотра и перестройки системы пенсий по инвалидности, в том числе их отделения от разработки, предоставления и финансирования пенсий по старости. На начальном этапе пенсионной системы бисмаркского типа пенсия по инвалидности была для человека важнее пенсии по старости, поскольку лишь каждый шестой рабочий мог рассчитывать дожить до пенсионного возраста – 70 лет. В таких условиях пенсии по старости воспринимались как обобщенная форма или одна из категорий пенсий по инвалидности, то есть они обеспечивали страхование от во многом аналогичных рисков. Сегодня в большинстве стран более пяти из шести рабочих могут рассчитывать дожить до пенсионного возраста, а пенсия по старости превратилась в пожизненную пенсию, выплачиваемую за счет накопленных средств или приобретенных прав, и обеспечивает страхование от неопределенности продолжительности жизни. Идеологически она полностью отделена от пенсии по инвалидности, обеспечивающей гарантии против утраты дохода в результате потери трудоспособности. Однако изначальное предназначение пенсии по инвалидности и ее тесная связь с пенсией по старости до сих пор превалируют во многих пенсионных системах, а их смешение привело также к использованию во многих странах пенсий по инвалидности в качестве одного из видов пособия по безработице и досрочному выходу на пенсию. Кроме того, по крайней мере в развитых странах не общая нетрудоспособность, а спортивные травмы и автомобильные аварии стали служить одним из главных оснований для назначения пенсий по инвалидности, особенно в молодом возрасте. Пенсии по инвалидности – основанные на страховании и выплачиваемые лицам, доходы которых находятся ниже определенного уровня, – должны быть пересмотрены и включены в план общего пакета пособий по инвалидности, в том числе имеющих отношение к трудовой деятельности инвалидов (OECD 2003).

Сложности и возможности глобализации

Глобализация, то есть возрастающая интеграция рынков товаров и услуг, факторов производства и знаний, требует изменений в характере функционирования государственных программ, в том числе пенсионных. Такие реформы необходимы не только для использования преимуществ глобализации, но и для решения порождаемых ею проблем, в том числе глубоких потрясений вызванных техническими новшествами, изменениями спроса и предложения товаров и другими факторами. Это требует большей гибкости рынков труда, совершенствования финансовых рынков и внедрения непрерывного образования.

Главным фактором, определяющим положение и экономические показатели государств в глобализованном мире, служит их способность справляться с потрясениями, в частности с теми, которые требуют значительных структурных преобразований в соответствии с существующей структурой экономики. Считается, что чем больше гибкости и способности к структурным преобразованиям проявляет экономика в ответ на такие потрясения, тем лучше она будет функционировать. Подобная гибкость требует от людей мобильности в смысле смены работы, предполагая перемещение не только между государственным и частным сектором, но также между государствами и регионами. Примерно в 50 процентах стран мира такой мобильности препятствует наличие разных пенсионных программ для работников государственного и частного секторов, что сдерживает эту мобильность, нанося значительный ущерб увольняющимся с работы. Помимо этого, наличие разных программ приводит к затруднениям или неэффективности применения некоторых мер реформирования. Например, повышение пенсионного возраста для учителей начальной школы, скажем, до 67 лет может не отвечать интересам всех участников, но быть оправданным, если учитель имеет возможность свободного перехода в смежную или другую профессию.

Мобильность в перемещении между государствами также необходима с учетом усиления экономической интеграции, в частности, если интеграция, как, например, в Европейском союзе, достигает стадии введения единой валюты. В общем валютном пространстве политика в отношении валютного курса и процентных ставок не определяется отдельными

государствами, а из других политических инструментов для решения проблем асимметричных потрясений, ударяющих по одним государствам-членам и не затрагивающих других, сохраняются лишь немногие (в основном, это налогово-бюджетная политика, политика в области оплаты труда и миграция). Если каждый из этих политических инструментов имеет свои ограничения в не сложившейся до конца федерации, наиболее перспективным механизмом здесь может служить миграция. Для этого необходима структура пенсионного обеспечения и финансирования, позволяющая миграцию без особых потерь для мигрантов. Аналогичный вопрос встает перед мигрантами, возвращающимися после многих лет работы за рубежом, возможно, в разных странах с различными пенсионными системами. Для обеспечения существования такого рода миграции необходима система пенсионного обеспечения и финансирования, способствующая значительной гибкости и одновременно предполагающая наличие пенсионных пособий, которые действительно могут переводиться в другую систему.

Интеграция стран в мировую экономику в значительной мере связана с развитием их собственного финансового сектора. Развитый внутренний финансовый рынок служит одним из основных элементов полной конвертируемости счетов операций с капиталом, включая возможность диверсификации пенсионных активов в международном масштабе (Karacadag, Sundararajan, and Elliot 2003). Международная диверсификация, возможно, является единственным в мире доступным средством, обещающим значительные результаты в области социального обеспечения, поскольку национальные и международные нормы прибыли на пенсионные активы (помимо акций) мало соотносятся между собой. Однако это предполагает существование некоего минимального внутреннего финансового рынка. Вынуждать население держать большинство или все пенсионные средства в неликвидных распределительных активах – отнюдь не оптимальная стратегия в отношении разнообразных рисков, которым подвергаются люди, и при этом явно не содействующая улучшению социального обеспечения. Пенсионные реформы, внедряющие или укрепляющие накопительную составляющую, допускают такую диверсификацию рисков и могут содействовать развитию внутреннего финансового рынка. Хорошо развитые внутренние финансовые рынки служат важнейшей опорой рыночной экономики, поскольку мобилизуют сбережения и осуществляют посреднические операции с ними, распределяют ценовой риск, амортизируют внешние финансовые потрясения и, используя рыночные стимулы, содействуют рациональному управлению. Существует положительная зависимость между уровнем развития финансовых рынков и объемом производства, а также, весьма вероятно, и экономическим ростом (Beck, Levine, and Loayza 2000; Levine 2003). Все эти вопросы подробно рассматриваются в последующих главах.

Общая характеристика перспективных направлений реформы

Учитывая перечисленные выше разнообразные причины необходимости реформ, пенсионная система какого типа может решить большинство, если не все задачи? Весьма вероятно, что такой системы не существует (пока), но мировой опыт последних лет дает некоторые ориентиры в отношении перспективных направлений реформы. Они включены в концептуальную модель, разрабатываемую далее в настоящем докладе. Наиболее важные ее принципы таковы:

- *Необходимо четко определить цели и задачи пенсионного обеспечения и критерии реформы.* В международном обсуждении пенсионной реформы в течение последних 10 и более лет преобладали дискуссии о структуре, в том числе о количестве составляющих пенсионного обеспечения, почти религиозная война по поводу достоинств накопительной системы по сравнению с ненакопительной. Вывод дискуссии из сферы структуры в сторону задач и четких критериев, которые могли бы эффективно применяться в стране, должен содействовать процессу реформ и значительно обогатить диалог на эту тему.

- *Необходимо проявлять заботу о трех основных группах общества.* Развивающимся странам следует разработать инструменты обеспечения по старости для трех основных групп общества: пожизненно бедных, работников неформального сектора, рискующих обеднеть после выхода на пенсию, и работников официального сектора, на которых распространяется официальная пенсионная программа. Это предполагает более

внимательное отношение к не предусматривающим выплаты взносов основным положениям, которые касаются пенсий, разработку хорошо регулируемых и хорошо контролируемых инструментов пенсионного обеспечения на основе добровольных взносов и отказ от обязательных систем, препятствующих расширению официального оформления рабочей силы.

- *Официальная, зависящая от заработка система должна быть компактной, простой и универсальной.* "Компактная" означает, что замещение обязательных систем должно проводиться умеренными темпами с учетом проблем его финансирования и соблюдения установленных требований. "Простая" относится к структуре пенсий и необходимости максимально тесного увязывания взносов и пенсий. "Универсальная" означает ее применимость ко всем секторам экономики с целью обеспечения мобильности в смене профессии. Элементы распределения для групп с низкими доходами или учет других соображений (например, срока получения пособия по безработице) по-прежнему могут использоваться, но при этом должна соблюдаться прозрачность. Такая система должна содействовать минимизации деформаций на рынке труда и быть ориентированной на стимулирующий подход к проблеме старения населения.

- *Необходимо предусматривать диверсификацию систем и ресурсов в целях повышения стабильности и надежности пенсионного обеспечения.* Пенсионные системы подвержены множественным рискам, самые серьезные из которых – экономические, демографические и политические риски, а диверсифицированная система должна обеспечить надежность. Диверсифицированная программа, частично опирающаяся на накопительное обеспечение, может помочь увеличению национальных сбережений и создать важный стимул для развития финансового рынка. Результаты в области объема производства и экономического роста должны содействовать гарантии обеспеченности людей пожилого возраста.

- *Необходимо обращать больше внимания процессу реализации, а не только вопросам разработки.* Опыт внедрения пенсионных систем свидетельствует о необходимости уделять пристальное внимание структуре управления с акцентом на порядок урегулирования спорных интересов, значению политических и экономических аспектов реформы и несметному числу проблем, связанных с практической реализацией системы.

- *Необходимо учитывать особенности конкретной страны.* Концепция успешной пенсионной реформы будет оптимальной, если она предполагает разработку четкой системы и определение задач реформы с учетом конкретных причин ее необходимости, унаследованной системы и благоприятных условий ее проведения.

Глава 2

Концептуальные основы позиции Всемирного банка

В ДАННОЙ ГЛАВЕ ДАЕТСЯ ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА КОНЦЕПТУАЛЬНЫХ ОСНОВ позиции Всемирного банка по пенсионным системам и реформам. Их важно понять и оценить, поскольку они оказывают существенное влияние на политический анализ, разработку пенсионных систем и предложения по их внедрению. Выделяется пять важных аспектов: механизм управления социальными рисками, обеспечивающий единую парадигму анализа рисков и инструментов управления рисками в странах-клиентах; обоснование пересмотра, оценки и применения государственного вмешательства; главные аргументы Банка в пользу многокомпонентного подхода; ожидаемые преимущества накопительной системы; многокомпонентный подход Банка как ориентир, но не готовая модель.

Механизм управления социальными рисками

Позиция Всемирного банка относительно пенсионного обеспечения и – в широком смысле – гарантированного дохода в старости формировалась параллельно с разработкой концепции управления социальными рисками. Эта концепция обеспечивает основу для преодоления рисков, которым подвергаются отдельные лица или домохозяйства в условиях асимметричности информации и слабого функционирования или полного отсутствия рынка⁴.

Для таких ситуаций, отражающих реальное положение дел в наших странах-клиентах, концепция предполагает, помимо прочего, что а) источники и характеристики рисков должны учитываться при разработке и реализации инструментов; б) существуют три вида стратегии (предупреждение, смягчение, преодоление) и три основных способа (неформальный, рыночный, государственный) управления естественными или антропогенными рисками; в) следует различать различные группы, создающие спрос и предложение в отношении инструментов управления рисками. Применение этой концепции к рискам, связанным с проблемами старости, содействует более широкому пониманию проблем обеспечения дохода в старости и дает ориентиры для разработки и формирования политики в странах-клиентах. С этим процессом тесно связан ряд важных соображений.

Серьезное влияние на разработку системы оказывают не только риски, касающиеся общей или связанной с возрастом потери трудоспособности, смертности и продолжительности жизни, но также и многие другие риски и благоприятные условия.

Ввиду большого количества рисков, которым подвергаются бедные слои населения в течение своей жизни, они не уделяют первостепенного внимания проблеме обеспечения дохода в старости. Их уязвимость, например, с точки зрения отсутствия достаточных средств в старости и неопределенности продолжительности жизни, вызывают у них меньше опасений, чем такие краткосрочные риски, как война, засуха, наводнение, безработица, инвалидность, болезни. Следовательно, обязательное участие очень бедных людей в государственной пенсии, начисляемой в зависимости от заработной платы, приведет, вероятно, к снижению уровня благосостояния, и такую программу будет трудно реализовать. Эти аргументы подтверждают достижения последнего времени в разработке теории аннуитетного спроса. Davidoff, Brown, and Diamond (2003) утверждают, что в случае неполных рынков (для других рисков) полная аннуитизация, по-видимому, не является оптимальным путем; такая неполнота рынков может привести к нулевой аннуитизации и

сохранению только традиционных финансовых активов.

Наибольший ущерб бедному населению причиняют повседневные риски, такие как отсутствие возможности работать и зарабатывать на жизнь себе и обеспечивать свои семьи. Потеря работы и возможности получения дохода (риск, увеличивающийся с возрастом) – самая большая угроза. Неофициальные схемы помогают, но они менее эффективны в преодолении долгосрочных последствий нетрудоспособности, поскольку семья проявляет гораздо меньше заботы и оказывает меньшую поддержку, чем принято думать. Из этого следует, что странам с низким уровнем доходов следует повысить приоритетность вопроса об обеспечении в случае инвалидности или производственной травмы по сравнению с обеспечением дохода в старости и рассмотреть вопрос об общей пенсии по инвалидности (то есть социальной или ненакопительной пенсии), выплаты которой начинаются в том возрасте, когда работу найти уже нереально.

Поскольку риск безработицы и риски, связанные со старостью, недостаточно скоррелированы, более развитые страны могут выиграть от объединения со временем этих рисков. С учетом проблем морального риска, относящихся к страхованию на случай безработицы, введение сберегательных счетов на случай безработицы, которые становятся сберегательными счетами при выходе на пенсию, может содействовать повышению эффективности. Анализ рисков приводит к переосмыслению вопроса о выходных пособиях и возможности их объединения с пособием на случай безработицы и обеспечением по старости (Holzmann and Vodopivec 2005; Vodopivec 2004).

Норма прибыли в условиях системы пенсионного обеспечения, основанной на взносах, подвержена различным видам рисков, наиболее серьезные из которых это экономические, демографические и политические риски. Они оказывают воздействие на пенсионные системы всех типов – с установленными взносами или установленными выплатами, накопительные или ненакопительные, и их воздействие различно. Тот факт, что нормы прибыли по различным программам или компонентам не скоррелированы надлежащим образом, а устойчивость разных программ к ковариантным рискам различна, убедительно говорит в пользу многокомпонентной структуры пенсии, когда накопления помещаются в разные "корзины" и тем самым устанавливается нижний предел риска.

Для преодоления различных рисков, связанных со старостью, существуют три основных стратегических направления и большое число инструментов управления смежными рисками:

- Неофициальные механизмы, базирующиеся на поддержке со стороны семьи или общины, сохраняют свое значение в обозримом будущем для значительной части пожилых людей. Главный стратегический вопрос состоит в том, что могут или не должны делать правительства, чтобы улучшить их функционирование (то есть помогают ли здесь различные формы субсидирования, направляемые этим группам населения, в том числе налоговые льготы?). При падении рождаемости, росте продолжительности жизни, урбанизации и изменении структуры семьи, в том числе в результате распространения ВИЧ/СПИДа, охват и масштабы неофициальных механизмов оказания помощи снижаются. В силу этого необходимо расширение официальной помощи в виде государственного обеспечения или рыночных механизмов, дополняющих или замещающих неофициальные механизмы.

- Государственные механизмы представляют собой главным образом подходы, замещающие рыночный подход. Таким образом, вопрос для стран, где существуют только неофициальные механизмы обеспечения в старости, состоит в том, как широко им следует вводить полностью государственные ненакопительные системы, прежде чем переходить (частично) на накопительные системы, либо в том, могут ли они развивать рыночные накопительные системы с самого начала и нужно ли им это делать. Это скорее вопрос о том, по какому пути пойдет реформа, чем о необходимости диверсификации и разработки эффективных систем управления различными видами рисков. Потенциальный риск

невозможности приступить ко второму этапу такого перехода – один из ключевых стратегических вопросов.

- Чем лучше работают рынки продукции и факторов производства, тем шире можно внедрять рыночные механизмы и индивидуальный выбор. В какой степени это осуществимо, зависит от того, в какой мере рынки способны предоставить соответствующие инструменты и насколько правительство способно обеспечить эффективное и надежное регулирование и надзор.

Как уже упоминалось в главе 1, три категории населения нуждаются в обеспечении дохода по старости: пожизненно бедные, не относящиеся к категории бедных работники неформального сектора и работники формального сектора. Этим группам требуются разные инструменты управления рисками, для чего необходимы дифференцированное предложение инструментов и многокомпонентная структура пенсионной системы, обеспечивающая потребности этих больших и отличающихся друг от друга групп населения (об этом подробно говорится во второй части настоящего доклада).

Обоснование целесообразности государственного вмешательства

Хрестоматийное обоснование целесообразности государственного вмешательства распространяется также и на пенсионное обеспечение: неэффективность рыночных механизмов и система перераспределения доходов, то есть отсутствие или недостаточное предложение рыночных пенсионных продуктов и стремление к перераспределению средств от богатых к бедным или, по крайней мере, к некоторому сокращению масштабов бедности. Поскольку такие меры предпринимаются в несовершенном обществе, они обязательно приведут к экономическим диспропорциям, в результате чего возникает необходимость компенсации возможных диспропорций при проведении политики объединения рисков и перераспределения (Diamond 2003). Но последствия перераспределения должны рассматриваться в контексте жизненного цикла, в рамках которого неполные рынки и измеряемые доходы являются недостаточным критерием для определения перераспределительных последствий государственного вмешательства (Holzmann 1990).

Государственное вмешательство, вызванное предполагаемой неэффективностью рыночных механизмов, может стать результатом дефицита спроса и предложения. В случае отсутствия спроса по причине недальновидности предложение не появится, и даже при наличии спроса нельзя обеспечить предложение со стороны частного сектора, если оно не регулируется. В данном разделе рассматриваются следующие обоснования необходимости государственного вмешательства: недальновидность, отсутствие финансовых продуктов, необходимость в регулировании и надзоре, необходимость государственной защиты, стремление к более справедливому распределению доходов, солидарность.

Люди обычно не склонны к долгосрочному планированию, и в силу этого предоставленные сами себе они могут делать накопление пенсионных сбережений в недостаточных объемах или вообще не делать. Результатом недостаточно взвешенного долгосрочного планирования или завышенной личной оценки будущей ставки дисконта может стать недальновидный подход. На практике эти две причины трудноразличимы, однако относительно последней из них существуют убедительные свидетельства. Осознаваемая высокая оценка будущей ставки дисконта может быть вызвана ограниченностью кредитных рынков, существованием других, более актуальных рисков на протяжении жизненного цикла (таких как болезнь, инвалидность, распад семьи) либо естественных или политических рисков (таких как наводнение и засуха, гражданская война и инфляция), а также неполнота рынков в отношении таких других рисков. Следовательно,

совершенствование спектра соответствующих инструментов управления рисками, рассчитанных на более широкий комплекс рисков, которому подвергается население, может оказаться решающим условием снижения завышенной личной оценки будущей ставки дисконта и, таким образом, необходимости государственного вмешательства в вопросы пенсионного обеспечения.

Даже в том случае, когда человек хочет обеспечить себе старость, ему необходимы соответствующие финансовые продукты, параметры которых соответствуют требованиям долгосрочных пенсионных накоплений: сберегательные продукты (например, банковские депозиты, акции, облигации) для перевода средств в будущие активы и аннуитетные продукты (гарантирующие ежемесячный доход до конца жизни за счет единовременной выплаты первоначальной суммы) в качестве страхования риска неопределенной продолжительности жизни. Без таких аннуитетных выплат и возможности объединения и эффективного управления риском смертности люди либо чрезмерно сократят потребление в старости и в силу этого непреднамеренно будут оставлять наследство, либо будут потреблять чрезмерно много и закончат жизнь в бедности. Даже при наличии таких продуктов зачастую требуется государственное вмешательство в виде разъяснительной работы и создания гарантийных фондов для устранения поведенческих препятствий к их использованию. Если таких продуктов не существует, правительства должны вмешиваться и обеспечивать наличие необходимых продуктов замещающими рыночные механизмы средствами.

Для создания функционирующего и стабильного финансового рынка необходимо государственное регулирование и контроль. Сами по себе финансовые рынки могут вообще не развиваться, за исключением некоторых сегментов или, если они развиваются, могут не обеспечить долгосрочных накоплений и необходимых людям аннуитетных продуктов. Для обеспечения выполнения частным сектором стратегических задач, связанных с передачей ему в качестве "подрядчика" функций обеспечения пенсионного дохода, требуется большая осмотрительность и защита потребителей, особенно если участие в рыночных системах является обязательным.

Даже если частный сектор в состоянии предоставить рыночные пенсионные продукты и на них есть спрос среди рядовых работников, целью вмешательства государства может быть сокращение бедности и достижение более справедливого распределения доходов. Первый случай государственного вмешательства в интересах малоимущих может повлечь за собой следующий, а именно введение обязательного участия в одной из пенсионных программ. Стремление правительства к более справедливому распределению доходов должно рассматриваться в истинном свете.

Любое общество заинтересовано в сокращении бедности среди людей всех возрастных категорий. Прямое государственное вмешательство может осуществляться в форме трансфертов в натуральной и денежной форме, предоставляемых на основе оценки нуждаемости. Общество склонно оказывать поддержку бедным людям пожилого возраста, которые считаются ограниченно трудоспособными, однако это ведет к отказу людей от создания добровольных пенсионных накоплений, порождая проблему морального риска. Правительство может застраховать себя от такого иждивенческого поведения, вводя обязательное участие трудящихся в пенсионной программе – государственной либо частной. Однако принцип обязательности, скорее всего, будет связан с расходами государства на социальные нужды, особенно на пенсионное обеспечение групп с минимальным уровнем дохода, у которых могут быть серьезные мотивы для уклонения от участия в таких программах, а его принудительное обеспечение сопряжено с трудностями и большими издержками.

Более справедливое распределение (пожизненного) дохода требует перераспределения доходов от пожизненно богатых к пожизненно бедным. Такое перераспределение может быть достигнуто за счет определенной структуры пенсий и мер по повышению доходов, включая специальные бюджетные трансферты в пользу участвующих в рыночных

программах лиц или безработных. Но эффект такого перераспределения доходов между людьми может оказаться незначительным по сравнению с результатами открытия для групп населения с низкими доходами доступа к пенсионным продуктам и предоставления им возможности перераспределения дохода на протяжении жизненного цикла в целях повышения благосостояния (Holzmann 1990). Как показывают результаты моделирования, эффект от перераспределения активов одного и того же лица оказывает гораздо более сильное воздействие на рациональное распределение его доходов на протяжении всей жизни, чем любые трансферты между людьми.

Одним из главных аспектов дискуссии о государственном обеспечении пенсионной программы является понятие солидарности, по крайней мере, при его рассмотрении с характерной для европейских стран позиции социально ориентированной экономики. Несмотря на определенную расплывчатость понятия солидарности, ее можно определить как перераспределение фактических заработков от богатых к бедным, объединение рисков среди застрахованных и их частичное страхование, даже если риски полностью не конкретизированы. Эти три аспекта солидарности, обычно связанные с ненакопительным обеспечением, могут быть отражены в многокомпонентной системе пенсионного обеспечения, но для этого необходимо вмешательство государства, например обеспечение базовой пенсии, перевод бюджетных средств участникам программ, имеющим низкие доходы, централизованное объединение рисков или определенные государственные гарантии по децентрализованным накопительным составляющим пенсионной системы.

Многокомпонентный подход: диверсификация и эффективность

Пенсионные системы по существу представляют собой способы управления рисками, связанными с наступлением старости, и решения соответствующих проблем⁵. Это осуществляется путем создания потенциала у граждан и общества в целом для поддержания надлежащего уровня потребления лиц пожилого возраста, когда они либо не могут, либо не хотят продолжать работать с целью получения дохода. Разработка пенсионной системы как средства управления рисками должна базироваться на оценке ее способности эффективно управлять соответствующими рисками, как на индивидуальной, так и на коллективной основе.

Пенсионные системы состоят из элементов, по существу представляющих собой механизм "потребление – распределение", которые либо по форме либо по функциям могут рассматриваться как активы (и пассивы) затрагиваемых ими отдельных лиц и общества. Принцип эффективности в управлении рисками – оптимизация соотношения ожидаемой прибыли и рисков за счет диверсификации компонентов (или активов) системы в целом – является важным элементом разработки всей системы так же, как и в случае управления любым портфелем. В пенсионном обеспечении это проявляется в потенциальных преимуществах многокомпонентной системы, включающей несколько элементов с различными характеристиками, которые в сочетании друг с другом дают положительный эффект для отдельных лиц и общества в целом, минимизируя при этом соответствующие риски.

Предлагаемая многокомпонентная пенсионная система строится из определенной комбинации пяти базовых элементов: а) ненакопительная или "нулевая составляющая" (в виде демогранта или социальной пенсии), обеспечивающая минимальный уровень защиты⁶; б) накопительная схема "первой составляющей", связанная с различными уровнями заработков и призванная заместить некоторую часть дохода; в) обязательная "вторая составляющая", которая по сути представляет собой личный сберегательный счет; г) добровольные программы "третьей составляющей", которые могут принимать различные формы (индивидуальные, финансируемые работодателем, с установленными выплатами, с установленными взносами), но по существу имеют гибкий и произвольный характер; е)

неофициальные внутрисемейные или межпоколенческие источники как финансовой, так и нефинансовой помощи пожилым людям, в том числе доступ к услугам здравоохранения и обеспечение жильем.

Каждая из этих потенциальных составляющих связана с конкретным видом рисков. Нулевые составляющие направлены на снижение риска пожизненной бедности и нехватки ликвидных средств. Они могут препятствовать или быть тесно связанными с минимальным участием в формальной экономике или работе по найму и, следовательно, возможностью накопления значительных личных сбережений. Первые составляющие направлены, помимо прочего, на снижение рисков недальновидности стратегий отдельных лиц, рисков низких заработков даже в рамках формальной экономики, ошибочно выбранного периода планирования доходов в связи с неопределенностью продолжительности жизни и рисков финансовых рынков, но обычно они финансируются на распределительной основе и, следовательно, подвергаются демографическим и политическим рискам. Обязательные вторые составляющие направлены на решение проблемы, связанной с недальновидностью индивидуальных стратегий, и при условии их эффективной разработки и реализации способны защитить граждан от политических рисков. Участники этих программ подвержены риску нестабильности финансовых рынков, риску высоких транзакционных издержек и демографическим рискам, если они предписывают определенную обязательную аннуитизацию. Третьи составляющие компенсируют отсутствие гибкости в других системах, однако влекут за собой финансовые и посреднические риски в результате частного управления активами.

По разным причинам система, в которую входит максимальное количество этих компонентов, в зависимости от потенциала и предпочтений отдельных стран, может благодаря диверсификации рисков более эффективно и действенно обеспечить пенсионный доход. На самом базовом уровне обоснование этого утверждения состоит в том, что факторы, влияющие на каждую составляющую, недостаточно скоррелированы и в некоторых случаях между ними существует минимальная, а иногда негативная связь. Это означает, что практически в любом случае определенный уровень ожидаемого пенсионного дохода, или "поступлений", может быть достигнут при более низком "риске" путем диверсификации и перехода к многокомпонентной системе. Возможно, простейшим примером этого служит соотношение между традиционной государственной системой с установленными выплатами (первый компонент), размер которых зависит от получаемого в течение жизни дохода или размера последней заработной платы, и индивидуальными накопительными счетами (второй или третий компонент, в зависимости от их структуры). Определяемая уровнем заработка система пенсионного обеспечения с установленными выплатами обеспечивает размер пенсии, который зависит от роста заработной платы и, следовательно, подвергается рискам изменения индивидуального или среднего уровня зарплаты в зависимости от их структуры. Индивидуальные счета, инвестируемые в финансовые активы, подвергаются рискам, связанным с прибыльностью этих активов. Поскольку рост заработной платы и финансовые результаты не вполне скоррелированы, наглядно проявляется повышение эффективности в результате диверсификации по этим двум "категориям активов" (Holzmann 2000; Lindbeck and Persson 2003; Nataraj and Shoven 2003; Shiller 2003).

Существует целый ряд аналогичных примеров получения положительного эффекта за счет диверсификации при использовании многокомпонентных моделей. Системы с полной капитализацией индивидуальных сбережений, которые стремятся к превращению акционерных сбережений в поток пенсионных доходов в момент ухода с рынка труда, подвергают участников значительным рискам изменения процентных ставок или ограниченной возможности управления риском смертности в связи с неэффективностью рынков аннуитета, выплачиваемого частными пенсионными фондами. Эти риски значительно снижаются посредством дифференциации приобретения аннуитетов вместо конвертации актов в аннуитет в определенный момент времени, участия в государственных программах пенсионного обеспечения с установленными выплатами, объединяющих риск

смертности по всем контрагентам или поколениям, и наличия системы социальной защиты в виде нулевой составляющей. Риски неустойчивости заработка и смены работы, лежащие в основе третьих добровольных составляющих, связанных с работой по найму, в значительной мере покрываются механизмами первых и вторых составляющих. Политический риск отказа от выполнения обещаний по пенсионному обеспечению в связи с макроэкономическими потрясениями или долгосрочными демографическими сдвигами, может быть смягчен благодаря второй и третьей составляющей. Эти и многие другие факторы убедительно свидетельствуют о необходимости диверсификации инструментов пенсионных вкладов и доходов.

Кроме того, многокомпонентная структура позволяет установить тактическую последовательность, провести стратегическую группировку компонентов, компоновку и разработать механизм компенсации, и в силу этого она может использоваться для преодоления сопротивления реформе (Müller 2003a, 2003b). В пользу предлагаемого изменения парадигмы говорят успешные реформы, осуществляемые благодаря этому по всему миру (Holzmann, Orenstein, and Rutkowski 2003).

(Чистые) выгоды накопительной системы

Преимущества (авансового) накопления или капитализации до того уровня, который необходим для общей структуры системы и условий ее применения, остается основным элементом позиции Всемирного банка в отношении пенсионной реформы⁸. Положительное влияние на преобладавшее среди сотрудников Банка мнение о соотношении между преимуществами и издержками накопительной системы оказало активное обсуждение этого вопроса в Банке и за его пределами. Новое понимание теоретических и эмпирических проблем привело к изменению одних позиций и укреплению других. В целом мы придерживаемся мнения о том, что накопительный принцип (если его использование целесообразно) создает явные преимущества, проявляющиеся на социальном, экономическом и политическом уровне. Если авансовое накопление может в принципе быть частью любой из составляющих, то типичная страна-клиент скорее всего получит максимальные чистые выгоды при внедрении обязательной или добровольной (второй или третьей) составляющей.

Хотя мы утверждаем, что накопление обеспечивает некоторые (брутто) выгоды во многих ситуациях, мы также прекрасно понимаем, что оно порождает новые или дополнительные издержки, в первую очередь в результате дополнительных рисков (например, инвестиционных), увеличения транзакционных издержек (например, комиссионных) и бюджетно-финансовых затрат переходного периода (при замене ненакопительной программы). Для большинства стран, проводящих реформу, затраты на переход к фондам с большей долей накопления играют решающую роль в оценке чистых выгод и рассматриваются в данной главе. Другие затраты и ограничения рассматриваются во второй части.

Общие преимущества накопительной схемы наиболее подробно разработаны по трем сценариям:

- В *Сценарии 1* рассматриваются страны со сложившейся пенсионной системой, использующей полностью накопительную составляющую, и указываются на преимущества такого подхода. Если многокомпонентная схема обещает лишь весьма ограниченные выгоды при таких стабильных условиях, то маловероятно, чтобы переход к такой схеме принес чистую выгоду.

- В *Сценарии 2* рассматривается переход к многокомпонентной системе в государстве с хорошо развитой и доминирующей ненакопительной составляющей с

широким охватом. Такая ситуация существует не только во многих развитых странах, таких как Франция, Германия и Италия, но также и в странах Европы и Центральной Азии с переходной экономикой и ряде стран Латинской Америки и Карибского бассейна со средним уровнем доходов, а также Ближнего Востока и Северной Африки.

- В Сценарии 3 рассматривается состояние типичной страны-клиента на начальном этапе, а именно низкий или умеренный охват ненакопительной или централизованной накопительной системы и планируемый переход к многокомпонентной структуре с выраженной второй (или третьей) – накопительной – составляющей. Во всех случаях предполагается, что условия, необходимые для использования накопительной составляющей (финансовые продукты и рынки, законодательная и институциональная база), удовлетворены; иначе она не должна рассматриваться в качестве возможного варианта.

Сценарий 1

Сценарий 1 рассматривает страны со зрелой пенсионной системой использующей полностью накопительную и значительную вторую или третью составляющую, с точки зрения охвата и уровня обеспечения. В данную категорию попадает две группы стран: такие страны, как Австралия, Нидерланды и Сингапур, где превалируют обязательные накопительные (вторые) составляющие, и такие, как Дания, Бразилия (в определенной мере), Новая Зеландия и Соединенные Штаты с доминирующими накопительными и добровольными (третьи) составляющими. Повысилось бы благосостояние этих стран, если бы они заменили свою укоренившуюся накопительную систему за счет увеличения доли ненакопительной системы? Ответом политиков или экономистов, независимо от их политических взглядов, будет практически единогласное "нет". Что касается подтвержденных или предполагаемых выгод от такого диверсифицированного многокомпонентного подхода, ответы разных людей будут разными и, вероятно, представят весь спектр политических и экономических взглядов. Тем не менее, можно предполагать, что больше единодушия вызывают политические, чем экономические или социальные преимущества многокомпонентного подхода.

Большинство сотрудников Банка видят потенциальные экономические выгоды многокомпонентной пенсионной системы со значительной второй (обязательной) или добровольной (третьей) накопительной составляющей в трех основных направлениях: увеличение производства, решение проблемы старения населения и повышение благосостояния людей.

Увеличение объемов производства

Пенсии, как и заработная плата, зависят от объемов производства, и поэтому дискуссия о форме финансирования – накопительной или ненакопительной – представляется спорной. И все же центральная роль производства в обеспечении выплаты текущих и будущих пенсий (Barr 2000, 2001) обуславливает значимость формы финансирования, если оно не индифферентно к уровню производства и пути экономического роста. Существуют различные гипотезы и эмпирические данные относительно того, что накопительная схема может и в самом деле положительно влиять на объемы производства даже в условиях более развитой экономики. Предлагаемые механизмы, определяющие воздействие накопительной схемы на производство, действуют в основном в трех направлениях: через увеличение совокупного объема сбережений, через сокращение дисбаланса на рынке труда и через повышение эффективности финансовых рынков. Опыт свидетельствует также, что это воздействие не может осуществляться автоматически, а связано с институциональными структурами.

Дискуссии по поводу влияния пенсионных систем на совокупный объем сбережений начались с внедрением системы социального страхования, предложенной Бисмарком. В последние годы дискуссия значительно продвинулась благодаря доступу к данным и использованию компьютеров для эконометрической проверки этих гипотез. В большинстве

исследований и дискуссий в первую очередь рассматривается вопрос о том, ведет ли создание государственной распределительной пенсионной системы к сокращению национальных сбережений, а затем – оказывает ли переход от ненакопительной к частично или полностью накопительной схеме положительное влияние на совокупный объем сбережения.⁹ Несмотря на то, что эмпирическое обоснование этих вопросов с помощью эконометрических исследований, которые проводятся большей частью на уровне стран, носят в лучшем случае предположительный характер, в ходе этих споров отточилась аналитическая концепция и расширилось признание значения институциональных условий для конечных результатов. На концептуальном уровне стали различать накопление в узком и в широком смысле. Накопление в узком смысле относится к гарантированию индивидуальных пенсионных требований, когда финансовые активы (и имущественные права) выступают в качестве индивидуального обеспечения. Накопление в широком смысле относится к переходу будущих обязательств по пенсионному обеспечению в возросшие совокупные сбережения (и возросший объем производства), которые выступают в качестве обеспечения на макроэкономическом уровне. Существует много веских экономических причин, связанных главным образом с институциональными механизмами, объясняющих, почему увеличение индивидуальных сбережений не приводит к увеличению совокупных сбережений.

Недавно проведенное Всемирным банком исследование (López-Murphy and Musalem 2004) подтверждает выводы других сравнительных исследований по разным странам относительно того, что накопление влияет на уровень совокупных сбережений и что институциональные условия играют немаловажную роль (Bailliu and Reisen 1997; Edwards 1995). Проведенное в 50 (развивающихся и развитых) странах исследование показывает, что накопление активов пенсионных фондов ведет к увеличению национальных сбережений в тех случаях, когда эти фонды создаются в рамках обязательной пенсионной программы. Добровольные программы, напротив, могут вообще не повлиять на уровень национальных сбережений. Это различие можно объяснить ограничениями в предоставлении кредитов и замене сбережений потреблением в обязательных пенсионных программах по сравнению с добровольными.

О влиянии институциональных условий на совокупные сбережения говорят также последние исследования пенсионных систем для работников правительственных учреждений штатов в США и странах ОЭСР (Bosworth and Burtless 2003; Smetters 2004). Анализ пенсионных программ для государственных чиновников в разных штатах США свидетельствует о положительном воздействии резкого разграничения накопления активов в пенсионных фондах и использования непенсионных текущих бюджетов штатов. В штатах, где в пенсионных фондах накапливаются большие резервы, правительства не допускают их использование для финансирования непенсионных операций. Такое поведение разительно отличается от практики правительства федерального уровня, которое пытается использовать авансовые накопления для погашения части своих государственных пенсионных обязательств. Оказалось, что значительная доля (60–100 процентов) накоплений пенсионных фондов в национальных системах социального страхования зачитывается в счет более крупных дефицитов по другим бюджетными счетами. Smetters (2004) утверждает, что зачет в Соединенных Штатах превышает 100 процентов. Различие между этими примерами можно объяснить различиями в управлении пенсионной системой и степени отделения пенсионных накоплений от других статей бюджета.

Таким образом, хотя внедрение накопительных составляющих не гарантирует увеличения совокупных сбережений и объема производства, эмпирические данные свидетельствуют, что введение обязательных накопительных программ при децентрализованном управлении или централизованное накопление при соответствующей структуре управления может, при условии надлежащего структурирования, оказывать положительное влияние на национальные сбережения.

Пенсионные программы могут также влиять на уровень и рост производства через рынок

труда. Пенсионные системы, деформирующие рынок труда благодаря схемам соотношения взносов и пособий, которые предусматривают большой налог на заработную плату или препятствуют мобильности рабочей силы, приводят к снижению уровня производства. Об отрицательных последствиях таких налоговых составляющих для участия в составе рабочей силы пожилых людей существует много документальных данных, полученных во многих странах мира (Gruber and Wise 1999; Hofer and Koman 2001); считается также, что ими объясняются различия в предложении труда между Европой и Соединенными Штатами (Prescott 2004). Более того, налоговая составляющая приводит к расширению неофициального производства, где используются устаревшие технологии, что может оказать негативное воздействие на темпы экономического роста (Corsetti and Schmidt-Hebbel 1997). Поскольку накопительная система (или накопительная составляющая в рамках смешанной системы) в большей степени увязывает размеры взносов непосредственно с пособиями и таким образом ведет к сокращению деформаций рынка труда (в том числе возникающих вследствие финансирования перехода), это приводит к положительным результатам в области производства и даже экономического роста. Макроэкономическое подтверждение положительного влияния на рынок труда приводится в исследованиях, посвященных изучению опыта Чили (Corbo and Schmidt-Hebbel 2003).

Хотя вопрос о влиянии накопления на совокупные сбережения все еще открыт для обсуждения и ответ на него, вполне вероятно, зависит от институтов и норм, положительное воздействие накопительной схемы на структуру национальных сбережений и развитие финансовых рынков четко установлено, и исследования Всемирного банка внесли важный вклад в литературу по этому вопросу. Очевидно, что накопительные программы содействуют развитию рынков ценных бумаг (Impavido, Musalem, and Tressel 2003), повышению их ликвидности и их углублению, обеспечивая из большую конкурентность и способность к инновациям (Walker and Lefort 2001). Развитие сбережений договорного характера (пенсии и страхование жизни) на ограниченных финансовых рынках, возможно, приводит к развитию фондовых рынков, либо причинная связь действует в обоих направлениях (Catalán, Impavido, and Musalem 2001); это также ведет к усилению конкуренции на финансовых рынках благодаря сокращению банковских спредов (Impavido, Musalem, and Tressel 2002a); и, наконец, последнее, но не менее важное, увеличение срока погашения долга означает перемещение средств из низкодоходных краткосрочных проектов в более доходные долгосрочные, тем самым содействуя экономическому росту (Musalem and Tressel 2003)¹⁰.

Развитые финансовые рынки в свою очередь имеют решающее значение для обеспечения устойчивого и быстрого экономического роста (Beck, Levine, and Loayza 2000; Levine 1997, 1999, 2003). Такое воздействие на экономический рост зафиксировано в отношении Чили (Corbo and Schmidt-Hebbel 2003; Holzmann 1997b), а последние эмпирические данные свидетельствуют о влиянии на рост и в странах ОЭСР, и в странах с формирующейся рыночной экономикой (Davis and Hu 2004).

Развитие сбережений договорного характера также снижает нестабильность производства, поскольку содействует повышению устойчивости банков и предприятий к резким изменениям процентных ставок и спроса. Это происходит в силу того, что договорные сбережения улучшают финансовую структуру банков и фирм. Они также снижают риски рефинансирования за счет удлинения сроков погашения долгов и укрепляют устойчивость к потрясениям, поскольку стимулируют финансирование за счет собственного капитала, а не за счет привлечения средств. В банковских финансовых системах развитие договорных сбережений хотя и повышает коэффициент задолженности фирм, в то же время удлиняет срок погашения долгов, в рыночных финансовых системах это приводит к сокращению соотношения между заемными и собственными средствами фирм (Impavido, Musalem, and Tressel 2002b). Наконец, развитие договорных сбережений повышает устойчивость банковских систем к кредитным рискам и рискам ликвидности (Impavido, Musalem, and Tressel 2002a). Различия в показателях экономического роста, проявившиеся в последнее время между Соединенным Королевством и Соединенными Штатами с одной стороны и

Францией и Германией с другой, можно отнести к различиям в этапах развития финансовых рынков и роли, которая отводится накопительным пенсиям.

Решение проблемы старения населения

Прежде всего следует отметить, что в отношении старения населения накопительные программы не имеют никаких значительных преимуществ. Для реализации как ненакопительных, так и накопительных составляющих (и программ) необходимо следующее поколение, которое будет либо оплачивать взносы, либо приобретать аккумулированные активы. Иными словами, (авансовое) накопление пенсионных обязательств не служит панацеей для решения проблемы старения населения. Тем не менее, накопительные составляющие, дополняющие или замещающие ненакопительную (первую) составляющую, скорее всего, будут играть существенную роль в решении проблемы старения населения в силу трех основных причин. Во-первых, накопление технически и политически облегчает привлечение современного работающего поколения к совместному финансированию увеличения продолжительности жизни, ограничивая для него возможность переложить эту задачу на следующее поколение. Во-вторых, хотя старение населения отрицательно сказывается на доходности обоих видов финансирования, обеспечиваемая накопительной составляющей возможность международного инвестирования средств позволяет смягчать некоторые демографические эффекты, поскольку старение населения происходит в разных регионах в разной степени. Наконец, наиболее целесообразный подход к решению проблемы старения населения состоит в том, чтобы разделить период, на который увеличивалась продолжительность жизни, между отдыхом на пенсии и дополнительной работой. Тем не менее, разные люди сделали разную карьеру, имеют разные предпочтения и хотят уйти на отдых в разном возрасте и с разными видами пенсионного обеспечения (аннуитизированное или неаннуитизированное). Доступ к надежным накопительным составляющим может позволить отдельным людям выбрать желаемый способ и план выхода на пенсию.

Повышение личного благосостояния

Многокомпонентные программы со значительными накопительными составляющими могут также влиять на уровень личного благосостояния, при этом зрелые пенсионные системы могут обеспечить пять основных преимуществ: диверсификация, защита от политических рисков, возможность выбора, высокая норма прибыли и сокращение избыточного налогообложения. Рассмотренные выше преимущества диверсификации включают диверсификацию риска на экономическом, демографическом и политическом уровнях как в национальном, так и в международном масштабе.

Утверждение, что накопительная составляющая (накопительные составляющие) лучше защищает пенсионное обеспечение от политического риска, выходит за рамки проблемы диверсификации рисков. При децентрализованной рыночной системе с четко определенными имущественными правами и при нормальном функционировании судебных органов у правительств значительно меньше возможностей сокращать размеры пособий, чем при ненакопительной централизованной системе. Такого рода защита может существовать во многих странах, однако накопительная схема не служит панацеей от политических рисков, что недавно продемонстрировали события в Аргентине.

Расширение индивидуального выбора пенсионного обеспечения и инструментов при использовании программы с накопительной составляющей (накопительными составляющими) – еще одно потенциальное преимущество накопительной системы, имеющее значение, по крайней мере, для определенной подгруппы населения. Накопительная составляющая придает гибкость механизмам пенсионного обеспечения, которые представляются решающим фактором мобильности рабочей силы, то есть ее перетекания в другие виды деятельности и страны. Население в развитых и развивающихся странах слабо разбирается в финансах, что документально зафиксировано и ставит под сомнение ценность этого преимущества, а его реализация может стоить больших затрат.

Существуют очевидные признаки наличия компромисса между индивидуальным выбором и затратами (например, James, Smalhout, and Vittas 2001). Безусловно, многие люди выигрывают, имея доступ по крайней мере к добровольным накопительным схемам в своем пенсионном портфеле.

(Частично) накопительная схема также обеспечивает более высокую норму прибыли, чем ненакопительная (особенно если финансирование затрат на переход не облагается налогом, как в данном сценарии). Это позволяет снизить взносы при данном коэффициенте возмещения (или повысить коэффициент возмещения при данной ставке взносов). В концептуальном плане некоторые утверждают, что более высокая доходность отражает лишь более высокий уровень риска и, следовательно, не имеет значения для благосостояния в целом (Sinn 2000). Другие полагают, что в условиях динамичной эффективной экономики прибыль на капитал должна опережать рост производства, независимо от рисков (Valdés-Prieto 2002). На эмпирическом уровне данные подтверждают гипотезу о том, что фактическая норма прибыли по сбалансированному портфелю акций и облигаций, имеющихся на финансовом рынке, как правило, превышает темпы роста обеспеченного фонда заработной платы в большинстве стран (Abel and others 1989). Собранные за длительный период времени данные по большинству развитых стран подтверждают представление о том, что норма прибыли на акции и в некоторой степени на облигации превышает темпы роста заработной платы (Thompson 1998). Какова бы ни была эта разница, но если суммарная норма прибыли уравнивается высокой транзакционной стоимостью накопительных программ, она не будет иметь значения.

Сама по себе накопительная система не сокращает деформации рынка труда. Накопительные пенсионные программы с установленными выплатами могут создавать серьезные препятствия для мобильности рабочей силы и обусловить перекосы при принятии индивидуальных решений о предложении труда. Накопительные схемы на основе последнего заработка имеют больший потенциал деформации, нежели ненакопительные схемы с установленными выплатами на основе общего дохода на протяжении жизни. Существуют веские доказательства того, что связь между пособиями и взносами имеет немаловажное значение для распределения взносов и, следовательно, степени их восприятия в качестве налогов, что и приводит к деформации рынка (Ooghe, Schokkaert, and Flechet 2003). Накопительные схемы с установленными выплатами ближе всех к принципу актуарной справедливости, так что не должны приводить к каким-либо серьезным диспропорциям на рынке труда. Это теоретическое положение подтверждается оценками охвата в Латинской Америке и согласуется с тем мнением, что доля, приходящаяся на взносы в накопительных схемах, оказывает положительное влияние на масштабы занятости в официальном секторе (Packard 2001).

Сценарий 2

Сценарий II рассматривает переход от полностью развитой и преобладающей ненакопительной системы со всеобщим охватом к частично накопительной многокомпонентной системе. Такова ситуация во многих развитых странах Европы (Франция, Германия, Италия), но этот процесс идет также и в Японии, странах с переходной экономикой в Центральной и Восточной Европе и в Центральной Азии и нескольких стран Латинской Америки (например, Уругвае). Хотя потенциальные преимущества частично накопительной составляющей в многокомпонентной системе по-прежнему существуют, переход к накопительной схеме связан со значительными бюджетными затратами. Оптимальная степень накопления в этих обстоятельствах определяется главным образом с помощью анализа эффективности затрат, сопоставляющего выгоды и их вероятность с ожидаемыми бюджетными затратами, учитывая, что не все затраты носят чисто экономический характер.

Критический уровень затрат при переходе к накопительной системе определяется величиной неявного долга по выплатам пенсий (НДП), складывающегося из текущих

пенсионных обязательств перед пенсионерами и работающими. Соответствующая величина неявного долга (начисленных на данный момент обязательств) в зрелых пенсионных системах составляет увеличенные в 20–30 раз ежегодные государственные расходы на пенсионное обеспечение (Holzmann 1997a). Такие расходы в развитых странах составляют порядка 5–15 процентов ВВП, что соответствует величине неявного долга в 100–450 процентов ВВП. Переход от ненакопительной к накопительной схеме превращает неявный пенсионный долг в явный. Для получения экономической выгоды необходимо погасить этот долг (а, следовательно, возратить изначально переведенный доход исходному поколению). Погашение долга такой величины потребует значительных затрат от нынешних (и будущих) поколений и, несмотря на потенциальные преимущества, чистая выгода от масштабного перехода к накопительной схеме может оказаться отрицательной.

Такая оценка должна рассматриваться в перспективе. Некоторое движение в сторону накопительной системы уже происходит в развитых странах, где правительства начинают сокращать ненакопительные пенсионные выплаты и ужесточать критерии, определяющие право на их получение. Это ведет к тому, что люди компенсируют такие ограничения увеличением своих сбережений в финансовых и нефинансовых пенсионных продуктах (например, жилье). Поэтому правительства многих стран мира пришли к выводу, что допускать индивидуальные сбережения в рамках третьей (или четвертой) составляющей выгоднее, чем расширять или сохранять ненакопительные виды пенсионного обеспечения.

Этот неявный долг и связанные с ним экономические затраты могут быть ниже, чем показывают цифры. Переход к накопительной программе не придает устойчивости пенсионной системе. Обычно возникает необходимость в таких реформах, как повышение пенсионного возраста или снижение уровня пенсионного обеспечения. Эти реформы равносильны объявлению дефолта по долгу, а масштабы реформ последнего времени в странах ОЭСР и некоторых других странах вылились в сокращение НДП на 25 процентов и более. Другой механизм сокращения экономической нагрузки на налогово-бюджетную сферу в период перехода действует через снижение экономических деформаций (таких как деформации рынка труда; интересное предложение см. в Smetters 2005) и через положительные внешние эффекты накопительной составляющей (накопительных составляющих), таких как ускорение экономического роста за счет повышения уровня национальных сбережений и развития финансового рынка (Holzmann 1997a, 1997b, 1999; Lindbeck and Persson 2003). Такие эффекты имеют значение не только для развивающихся, но и для развитых стран.

Помимо преимуществ накопительной системы, отмеченных в сценарии I, переход от единой ненакопительной системы к многокомпонентной накопительной также может содействовать расширению возможностей для осуществления реформы благодаря воздействию на политическую экономию процесса реформирования. Особое значение имеют два направления такого воздействия: повышение доверия к новой (многокомпонентной) парадигме и совершенствование политического процесса. Довод относительно роста доверия по сути означает, что реформы ненакопительных систем не вызывают доверия, поскольку никогда не бывают устойчивыми. Череди мелких параметрических реформ без четкой направленности вызывает сопротивление реформам, поскольку разумная реакция людей ведет к отрицанию мелких изменений, за которыми последуют неизвестно какие преобразования (Holzmann 2000). Многокомпонентная структура, включающая определенный накопительный элемент, может содействовать процессу реформ, поскольку позволяет тактически определить очередность мер, а в стратегическом плане провести группирование, компоновку и компенсирование и таким образом помогает в преодолении сопротивления реформам (Müller 2003a, 2003b).

Исходя из оценки будущих экономических и текущих политических преимуществ реформы и закрывая глаза на экономическое бремя переходного периода, многие страны со средним и высоким уровнем доходов приступили к созданию (более или менее) выраженной многокомпонентной структуры: подход к реформе в странах с переходной экономикой в

Центральной и Восточной Европе (как и в Латинской Америке) носит во многом парадигматический характер. Он предполагает проведение системной реформы и сознательное сокращение ненакопительной первой составляющей в пользу новой, накопительной второй составляющей. Япония и большинство государств Европейского союза, за исключением Швеции, напротив, применяют параметрический подход для сокращения объема обязательств в рамках первой составляющей. Различные подходы отражают различие в уровнях НДП, а также различие в ожидаемых экономических и политических выгодах от программных реформ по сравнению с параметрическими. Во всех случаях, однако, реформы свидетельствуют о положительной оценке преимуществ внедрения накопительной системы в том или ином объеме.

Сценарий 3

В сценарии 3 рассматриваются условия типичной страны-клиента с низким до умеренного охватом ненакопительной или централизованной накопительной системой, планирующей переход к многокомпонентной схеме с явно выраженной накопительной второй (или третьей) составляющей. Такие страны потенциально могут получить значительно больше чистых выгод от накопительной схемы, хотя многие из них, возможно, не готовы управлять такой системой при допустимом уровне риска и поэтому не должны этого делать.

Преимущества многокомпонентной системы со значительными накопительными составляющими в таких странах потенциально очень высоки и могут оказаться выше, чем в странах, рассмотренных в других сценариях, по крайней мере, в том, что касается влияния на объем производства. Эти страны остро нуждаются в национальных сбережениях для инвестирования и накопления капитала, поскольку нередко испытывают нехватку внутренних сбережений, а доступ к иностранным сбережениям ограничен и связан со многими проблемами. Рынки труда в этих странах большей частью формальные, и правильно разработанные многокомпонентные схемы могли бы привести к повышению уровня их формализации, по крайней мере, в среднесрочной перспективе. И что самое главное, финансовые рынки в этих странах во многом неразвиты и не способствуют движению в направлении устойчивого роста. Поэтому при выполнении необходимых условий накопительная составляющая может в значительной степени содействовать развитию финансового рынка и росту производства.

Помимо этого, довод относительно издержек, связанных с переходом, в меньшей степени касается этих стран. Для многих из них отправной точкой перехода является ненакопительная схема, охватывающая не более чем 20–30 процентов рабочей силы при невысоком уровне пенсионного обеспечения. Следовательно, неявный долг здесь значительно меньше. В выборке из 35 стран с низкими и средними доходами, с которыми работает Банк, расчетный НДП в 15 странах ниже 100 процентов ВВП, что приблизительно соответствует положению в Чили в период реформы (Holzmann, Palacios, and Zviniene 2004). Такой уровень неявного пенсионного долга существует в большинстве стран-клиентов в Африке и Азии. И хотя это весьма значительная величина долга, подлежащего погашению, его можно контролировать, если задолженность сократится в результате реформы или если произойдет лишь частичный переход к накопительной схеме. Более того, значительным будет рост благосостояния для остальных 70 и более процентов рабочей силы, которые могут быть охвачены новой (частично или полностью накопительной) системой. Если исходить из уроков истории, то альтернативой этому будет, весьма вероятно, бесконечное расширение ненакопительной схемы и рост неявного долга до 300, 400 и даже 500 процентов ВВП, пока не начнется процесс болезненных преобразований. Таков был опыт Бразилии.

Таким образом, Всемирный банк признает определенную ограниченность положительных результатов внедрения накопительной системы, однако считает, что с учетом экономики и политико-экономических аспектов пенсионной реформы некоторый уровень накопления способен обеспечить оптимальное сочетание потенциальных преимуществ с управлением рисками. Эта точка зрения допускает некоторое сомнение в том, что накопительная схема

сама по себе может обеспечить все положительные факторы для экономического роста, но при этом признает способность пенсионной реформы с помощью накопительного компонента "поставить" проблему разрыва между прибылью на капитал и рыночными процентными ставками (что может привести к сокращению основного капитала ниже оптимального уровня) в политически приемлемые рамки, когда снижение налогов другими путями невозможно (Lindbeck and Persson 2003). Кроме того, проведенные Банком и другими учреждениями исследования свидетельствуют, что договорное вложение сбережений на длительный срок позволяет использовать их в целях ускорения экономического роста. По существу из этого следует вывод, что в долгосрочной перспективе многие положительные результаты накопительной схемы, при условии ее реализации при разумном уровне транзакционных издержек, в конечном счете перекрывают относительно небольшие затраты на ее внедрение.

Ориентир, а не готовая модель

Принятие многокомпонентного подхода и признание преимуществ накопительной системы может привести к упрощенным политическим решениям, копирующим то, что может показаться готовой моделью ее успешной реализации: замену государственной распределительной пенсионной системы с установленными выплатами обязательной системой индивидуальных сберегательных счетов, как это произошло в Латинской Америке.

Всемирный банк признает ценность данной конкретной многокомпонентной модели как системы координат, которая подтверждена реальным опытом и измеряемыми результатами, в сравнении с которыми могут эффективно оцениваться другие подходы к осуществлению реформ. Однако более важно то, что обширный опыт осуществления пенсионных реформ за последнее десятилетие в самых разных обстоятельствах свидетельствует, что практически осуществимое направление реформы определяют исходные условия, существующие пенсионные системы и экономическая и политическая ситуация в стране. Подход, представленный в данной аналитической справке, направлен на использование опыта систем обязательных пенсионных накоплений в качестве исходных данных или отправной точки для анализа итогов предлагаемой реформы, а не как некая предписанная модель, определяющая или ограничивающая возможные альтернативные решения.

В ходе важнейшего процесса разработки и оценки программы реформы система обязательных индивидуальных накопительных счетов может послужить отправной точкой для оценки ключевых решений и альтернативных вариантов. Она может задать рамки для политических дискуссий, определив общую терминологию и исходный ориентир для рассмотрения таких основных вопросов, как итоги реформы в плане распределения доходов, последствия для налогово-бюджетной сферы и повышение благосостояния. Без такой точки отсчета оценка этих важных параметров может оказаться слишком абстрактной и не дать значимых или исчерпывающих выводов применительно к какому-либо конкретному периоду.

Понятие исходного ориентира следует четко отличать от безусловного выбора или политического решения. Всемирный банк открыто признает, что главные определяющие факторы надлежущей пенсионной реформы – это специфические условия и ситуация, в которой она проводится, и поддерживает самые разные подходы к осуществлению реформы и ее итоги. Однако на практике процесс реформирования и, в частности, рассмотрения альтернативных программ требуют определенного ознакомления с опытом и общей системой показателей для оценки ожидаемых результатов, позволяющих оперативно решать эти вопросы.

Цели и критерии, определяющие позицию Всемирного банка

ДЛЯ ПРОВЕДЕНИЯ ОЦЕНКИ ЗНАЧЕНИЯ И ОСУЩЕСТВИМОСТИ ПЕНСИОННЫХ РЕФОРМ на основе прогнозируемых итогов и жизнеспособности процесса их реализации требуется сформулировать цели, на достижение которых должна быть направлена реформа, и определить критерии оценки таких целей и всего процесса реформирования. Эти цели и критерии устанавливают стандарты, которые должны быть достигнуты в результате реформ для получения права на финансовую и иные виды помощи со стороны Всемирного банка.

Первоочередные цели: достаточное, приемлемое по затратам, устойчивое и надежное пенсионное обеспечение

Какие первоочередные цели должны быть достигнуты обязательными пенсионными программами? По мнению Всемирного банка, пенсионные системы должны обеспечивать достаточное, приемлемое по затратам, устойчивое и надежное пенсионное обеспечение.

"Достаточное" означает как абсолютный (предотвращающий бедность среди людей пожилого возраста), так и относительный (в достаточной мере замещающий объем доходов на протяжении жизни) размер пенсионного дохода, обеспечиваемого пенсионной системой. Целью любой пенсионной системы должно быть обеспечение всем, независимо от уровня или вида экономической деятельности, возможности избежать крайней нищеты в старости, а также обеспечение всей системой в целом того, что людям, переступившим порог заложенного в расчеты возраста, гарантируется защита от "риска" чрезмерной продолжительности жизни.

В какой мере доходы, получаемые на протяжении жизни, должны замещаться обязательной базовой пенсией, зависит от ряда факторов, определяемых конкретными условиями проведения реформы. Сюда входит обеспечение жильем, доступ к услугам здравоохранения и другим базовым услугам, средняя склонность к накоплению, уровень экономического развития и уровень доходов в данной стране. Опыт Всемирного банка в целом указывает на то, что для типичного, проработавшего всю жизнь человека, начальный показатель замещения дохода без учета налогов за счет обязательных пенсионных систем для поддержания прожиточного уровня после выхода на пенсию должен составлять около 40 процентов реальных доходов¹¹. Работникам с более низким уровнем дохода необходимы более высокие нормы замещения, а для тех, у кого доходы выше, они должны быть ниже. Возраст выхода на пенсию также влияет на достаточность пенсии, поскольку более пожилым работникам необходим более высокий уровень замещения в связи с ограниченной возможностью самостоятельного замещения пенсионного обеспечения. Если средний уровень замещения будет установлен выше 60 процентов, то его вряд ли можно поддерживать в долгосрочной перспективе, поскольку необходимые для этого нормы взносов лягут непосильным бременем на работающих.

Целесообразность и порядок введения пенсионного обеспечения с нулевой составляющей будут в большой степени зависеть от конкретных условий страны. Несмотря на то что обеспечение дохода наиболее уязвимым группам пожилых людей должно быть четко поставленной целью при разработке и реформировании пенсионной системы, во многих странах-клиентах варианты использования скудных бюджетных ресурсов необходимо оценивать в сопоставлении с альтернативными видами их ассигнований, например, на

оказание помощи наиболее уязвимым группам среди детей и молодежи. Хотя целевые подходы в принципе облегчают проблему выбора и отбора, у многих стран-клиентов может не оказаться соответствующего административного потенциала, в то время как подходы, опирающиеся на силы общин, еще не сложились.

"Доступное по затратам" относится к финансовым возможностям отдельных граждан и общества. Несмотря на то что более высокий уровень замещения представляется желательным, он требует затрат. Прямые затраты связаны с более высокими ставками взносов для физических лиц, отвлекающими средства от более насущных потребностей (например, на воспитание детей) или инвестиционных нужд (например, в жилье). Косвенные издержки связаны с ростом стимулов для уклонения от уплаты взносов за счет занятости в неформальном секторе экономики, что будет иметь негативные последствия на уровне отдельных людей для их возможностей на протяжении жизни и на макроэкономическом уровне – для устойчивости бюджета и экономического роста. Опыт Всемирного банка указывает на то, что обязательные ставки отчислений, превышающие 20 процентов, скорее всего будут убыточными для стран со средним и высоким уровнем доходов и хорошо развитой системой налогов и сборов; а для стран с низким уровнем доходов этот предел может быть еще ниже – на уровне 10 процентов.

"Устойчивое" относится к финансовой стабильности программы на данном этапе и в будущем. Пенсионная программа должна быть построена таким образом, чтобы финансовая ситуация не потребовала в дальнейшем неожиданного повышения суммы взносов, неожиданного сокращения размеров пенсий или крупных непредвиденных бюджетных ассигнований. Иными словами, все корректировки, необходимые для поддержания финансовой стабильности системы (в виде изменений размера взносов, пенсий или пенсионного возраста) должны быть решены, объявлены и учтены при разработке программы. Они могут включать механизмы корректировки программы в целях преодоления экономических потрясений таким образом, чтобы финансирование могло сохраняться в установленных макроэкономических пределах. Поскольку все население (работающие и пенсионеры) живет за счет текущих объемов производства (фактически, валового национального продукта), объем имеющихся в наличии ресурсов имеет большое значение в связи с тем, что страны не могут для поддержания высокого уровня потребления бесконечно заимствовать средства за рубежом. Устойчивость, таким образом, в конечном счете связана с главной ролью производства при определении общих ограничивающих факторов и возможностей любой реформы гарантировать обещанное пенсионное обеспечение без ущерба для других правомочных притязаний на будущие ресурсы.

"Надежное" относится к способности системы выдерживать серьезные потрясения и сохранять жизнеспособность перед лицом непредвиденных ситуаций и обстоятельств. Главным итогом в этом отношении является способность системы обеспечивать намеченные показатели замещения доходов в предсказуемом порядке в течение длительного срока. Главные потрясения для системы могут представлять экономические, демографические или политические риски. Любая пенсионная система должна быть направлена на преодоление различных стрессов, исходящих из этих и других источников, напрямую учитывая¹² ожидаемый уровень стабильности ситуации, в которой она осуществляется. Главным элементом в достижении этой цели является надежный анализ финансирования реформы, с учетом всех возможных сценариев и всего срока, необходимого для полного формирования программы и достижения ее долгосрочной стабильности. Для достижения этой цели странам может потребоваться разработка и адаптация одного из наиболее сложных инструментов моделирования к своим конкретным условиям и представление исследований, включающих широкий спектр основных допущений и демонстрирующих жизнеспособность реформы в долгосрочной перспективе.

Дополнительная цель: содействие экономическому развитию

Вторая цель обязательного пенсионного обеспечения (и его реформы) – добиться результатов в области развития либо путем минимизации негативных последствий, таких как воздействие на рынки труда или макроэкономическая (не)стабильность, присущая несбалансированным системам, либо используя положительный эффект, в первую очередь путем увеличения национальных сбережений и развития финансовых рынков. Пенсионные программы оказывают большое влияние на уровень и рост производства и распределяемые ресурсы. Таким образом, цель создания экономических результатов играет важную роль, поскольку весь пенсионный доход, как накопительный, так и ненакопительный, по существу финансируется за счет производства данной страны.

В связи с ключевым значением производства для способности пенсионной системы достичь своих первоочередных целей крайне важно, чтобы разработка и реализация пенсионной системы оценивались с точки зрения результатов в области развития (Bag 2000, 2001). Растет число фактических доказательств того, что параметры системы, важнейшими из которых являются структура, механизмы финансирования и административный механизм реализации, – оказывают серьезное влияние на результаты в области развития, а следовательно, на уровень производства. Однако данных практического опыта пока недостаточно для выработки однозначных подробных рекомендаций по разработке и реализации реформы, в связи с чем возрастает значение оценки реформ и обмена знаниями и опытом.

Критерии реформы

Поскольку Всемирный банк стремится оказывать поддержку широкому кругу самых разных реформ, необходимы прозрачные критерии, позволяющие определить те подходы, которым Всемирный банк будет оказывать содействие (Holzmann 2000). Хотя Всемирный банк проводит гибкую политику в отношении предпочтений страны и конкретных условий проведения реформ, он поддерживает далеко не все предлагаемые какой-либо страной реформы. Слишком велик риск для нынешних и будущих пенсионеров, а также для страны в целом, если будет осуществляться пенсионная реформа, которая едва ли сможет решить стоящие перед страной социальные и экономические задачи. Предлагаемые критерии учитывают как содержание реформы, так и процесс ее реализации. В настоящее время применяются четыре основных критерия в отношении содержания реформы.

Во-первых, обеспечивает ли реформа в достаточной мере достижение целей пенсионной системы? Обеспечит ли реформа необходимую защиту от риска наступления бедности в старости за счет эффективного выделения средств для пожилых людей? Обеспечивает ли она возможности поддержания уровней потребления и социальную стабильность по всему спектру социально-экономических условий, преобладающих в данной стране? Решает ли реформа проблемы распределения? Обеспечит ли она возможность создания пенсионных накоплений и защиты от бедности на равноправной основе для всех лиц, чье участие в экономической деятельности существенно? Предоставляет ли реформа механизмы для формирования сбережений и основные меры защиты от бедности работникам неформального сектора экономики и тем, кто занят преимущественно в неэкономической сфере (например, удовлетворяя требования по базовой составляющей и совместному аннуитету)? Обеспечивает ли она для различных категорий работающих (например, мужчин, женщин, лиц, получающих высокий доход, лиц, получающих низкий доход) одинаковые в принципе стимулы (то есть без каких-либо специальных правил) для участия в рынке труда? Непосредственного рассмотрения в рамках этих критериев требуют вопросы гендерного равенства.

Во-вторых, могут ли макроэкономическая ситуация и налоговая политика содействовать реформе? Была ли проведена тщательная экспертиза финансовых прогнозов на длительные сроки, соответствующие задачам пенсионных систем, и строгая проверка всех возможных вариантов экономических условий на протяжении таких периодов? Экспертиза включает подробные прогнозы долгосрочной налогово-бюджетной устойчивости системы, оценку

предлагаемых мер по финансированию перехода к накопительной пенсии (уровень финансирования долга переходного периода и бюджетного финансирования), а также предлагаемого реформирования программ доходов и расходов. Находится ли предлагаемое финансирование в рамках ограничений, обоснованно вводимых для государственных и частных источников? Количественная оценка долгосрочных последствий ныне существующей пенсионной системы и рассматриваемых альтернативных систем с точки зрения налогообложения и распределения служат основными элементами любого процесса реформ. Поскольку у большинства стран-клиентов, имеющих слабые пенсионные системы, нет необходимой модели, Всемирный банк разработал типовую модель пенсионного обеспечения – PROST (Инструментарий для моделирования вариантов пенсионной реформы), которая при наполнении конкретными данными по стране и системной информацией дает долгосрочные прогнозы относительно действующей системы и ее основных альтернатив, включая реформирование ненакопительной системы и внедрение (частично или полностью) накопительной системы.

В-третьих, *способна ли административная структура обеспечить эффективное управление новой (многокомпонентной) пенсионной системой?* Располагает ли правительство институциональной инфраструктурой и потенциалом для внедрения и обеспечения функционирования управляемых государством элементов реформы? Можно ли обоснованно ожидать от частного сектора создания институтов, необходимых для управляемых частными структурами элементов реформы и обеспечения их функционирования? Это включает оценку потенциала для взимания взносов, направления их в различные составляющие и своевременной выплаты пенсий; уровень компьютеризации; наличие личных идентификационных номеров (что важно для индивидуализации счетов как на условной, так и на накопительной основе); а также необходимый уровень квалификации и подготовки административного персонала.

В-четвертых, *подготовлены ли шаги по созданию регулирующих и контрольных механизмов и институтов для управления накопительной составляющей (накопительными составляющими) при приемлемом уровне рисков?* Способно ли правительство к созданию устойчивых и эффективных регулирующих и контрольных систем для осуществления надзора и контроля за управлением, подотчетностью и инвестиционной практикой государственных и частных пенсионных структур? Это включает оценку регулирующих органов, их потенциал по осуществлению надзора и полномочия для вмешательства в работу пенсионных фондов и страховых компаний; критерии выдачи лицензии на осуществление деятельности накопительным пенсионным учреждениям и их отзывы; наличие солидных банков, управляющих средствами фондов; оценка предлагаемого внутреннего в отличие от внешнего управления активами, структуры комиссионных и различных аспектов управления работой пенсионной системы.

Опыт Всемирного банка также свидетельствует, что технические и политические условия осуществления реформы являются важными факторами, определяющими вероятность успеха. Следовательно, рассматриваются три критерия, касающиеся ее технических аспектов; в центре их стоят проблемы формирования обязательств, достижения консенсуса и реализации реформы (см. также вторую часть о политэкономических аспектах реформы).

Во-первых, *существует ли долгосрочная, реальная приверженность реформе у правительства?* Существует ли реальная согласованность реформы с политическими аспектами экономики страны, подкреплена ли она четким политическим мандатом? Достаточно ли стабильны политические условия, в которых будет осуществляться реформа, для обеспечения высокой вероятности полной реализации и завершения реформы? Это, пожалуй, самый сложный критерий реформы в силу его субъективного характера. Политические аспекты включают широкое согласие между центральными министрами и министерствами по поводу необходимости и направления реформы, наличие инициатора и защитника реформ и расширение прав и возможностей технической группы в разработке обоснования, готовность к осуществлению широких параллельных реформ (таких как

реформы налогообложения, финансового сектора и бюджетной сферы), а также высокая вероятность того, что будущее правительство не станет демонтировать реформу. Другими связанными с этим факторами является разработка глубокого исследования и предоставление населению информации о целях и задачах, затратах и результатах реформы, а также всеобъемлющий характер процесса реформ, в том числе участие в нем профсоюзов и других представителей трудящихся.

Во-вторых, *достигается ли консенсус благодаря поддержке реформы населением и руководством страны?* Даже технически блестяще подготовленная пенсионная реформа может провалиться, если она не отражает предпочтений данной страны и не вызывает доверия всего населения. Для этого подготовка пенсионной реформы должна проводиться самой страной, ее политиками и технологами, она должна быть реально доведена до сведения и принята населением. Внешние организации, такие как Всемирный банк, могут оказать помощь в виде рекомендаций и технической поддержки, однако необходима общественная внутренняя поддержка и заинтересованность в осуществлении реформы самой страны-клиента.

Одна из главных проблем всеобъемлющей пенсионной реформы состоит в обеспечении осведомленности о ней политиков и населения в целом. Как только семена пенсионной реформы посеяны, возникает задача подготовки технического персонала для выполнения функций управления, регулирования и контроля. Деятельность Всемирного банка в этом направлении, возглавляемая Институтом Всемирного банка, включает а) проведение ежегодного семинара совместно с авторитетными высшими учебными заведениями (первоначально с Гарвардским институтом международного развития, затем с Гарвардской школой управления имени Кеннеди, а с лета 2004 года – с Оксфордским университетом); б) базовый курс обучения по пенсионным вопросам, предназначенный для технического персонала из стран-клиентов и сотрудников Всемирного банка, который вводится с декабря 1999 года, в настоящее время предлагается на региональной основе; в) ежегодная конференция по вопросам управления государственными пенсионными фондами; г) ежегодная конференция по вопросам сбережений договорного характера; д) региональные семинары и конференции, посвященные обсуждению широких вопросов, связанных с политикой в области пенсионного обеспечения, и извлечению уроков из регионального опыта осуществления реформы (в том числе состоявшаяся в октябре 2003 года стокгольмская конференция, посвященная критическому обзору концепции и практического осуществления условно-накопительных пенсионных систем с установленными взносами; см. Holzmann and Palmer 2005).

В-третьих, *предусматриваются ли меры по наращиванию необходимого потенциала и осуществлению реформы?* Пенсионная реформа – это не просто изменение законодательства, а изменение принципов обеспечения пенсионного дохода. Для этого обычно необходимы серьезные реформы в области управления, сбора взносов, учета, информирования клиентов, управления активами, регулирования и надзора, выплаты пенсий. Принятие законодательства – это лишь небольшая часть процесса осуществления реформы. После этого будет по-прежнему необходимо уделять особое внимание развитию и инвестированию средств в наращивание потенциала на местах и реализацию реформы, непрерывной работе с клиентами и другими международными и двусторонними учреждениями вне рамок проектов по проведению реформы или займов на структурные преобразования.

Всемирный банк постоянно расширяет свое участие в осуществлении пенсионных реформ во всех регионах мира. С одной стороны, для этого Всемирному банку необходимо владеть самыми современными знаниями в данной области для выработки оптимальных рекомендаций, рассмотрения конкретных потребностей страны, предложения инновационных решений. Короче говоря, для этого необходимы знания, позволяющие данной стране найти свое собственное конкретное решение. С другой стороны, уроки, извлеченные из опыта каждой страны, являются уникальным комплексом информации,

которая может быть продуктивно использована при осуществлении других реформ. Для этого необходим анализ данных и обмен информацией внутри Всемирного банка, с другими организациями и учреждениями, осуществляющими реформы. Всемирный банк разработал серию учебно-справочной литературы по вопросам пенсионной реформы (Primer on Pension Reform), представляющую всесторонние сведения по вопросам разработки и реализации реформы, в том числе конкретные исследования опыта отдельных стран, которые могут оказаться полезными для руководителей целевых групп Всемирного банка, а также политиков и технического персонала в странах-клиентах. При распространении и обмене информацией, касающейся пенсионной реформы, особое внимание уделяется разработке Web-сайта, в том числе публикации материалов конференций и семинаров, основных данных по пенсионному обеспечению, ссылок на другие связанные с пенсионной реформой Web-сайты научных, финансовых и партнерских учреждений (<http://www.worldbank.org/pensions>).

Всемирный банк также ведет пропагандистскую работу со старыми и новыми партнерами среди международных организаций в целях укрепления концепции и усиления эффекта реформы. В прошлом страны слишком часто получали противоречивые рекомендации от разных международных учреждений и двусторонних доноров. Всемирный банк стремится привлекать партнерские учреждения к конструктивному диалогу в целях определения сфер совпадения и расхождения мнений и изучения вызывающих их причин (например, различия в целях, ценностях, исходных предположениях, взглядах на то, как живет весь мир или определенные группы населения). Такой подход не устранил все разногласия; пожалуй, это и не требуется. Однако итог такого диалога должен помочь странам-клиентам, проанализировав такие расхождения во мнениях, придти к собственному решению.

В этих целях был активизирован диалог с Международной организацией труда, которая традиционно возражала против расширения накопительного обеспечения в ущерб ненакопительному, но в последнее время заняла более открытую позицию (см., например, Beattie and McGillivray 1995; Gillion 2000; Gillion and others 2000; ILO 2002a). Один из форумов для такого обмена мнениями был открыт Международной ассоциацией социального обеспечения (МАСО) в рамках ее Стокгольмской инициативы, которая явилась оправданной попыткой достижения нового консенсуса по проблеме социального обеспечения (ISSA 1998; Thompson 1998). Всемирный банк также установил партнерские отношения с такими неправительственными организациями как HelpAge по вопросам обеспечения доходов социально незащищенным группам пожилых людей. Активные связи в области разработки и реализации реформы существуют с родственным учреждением Всемирного банка – Международным валютным фондом. В прошлом позиция МВФ по вопросам налогово-бюджетной политики и доводы относительно дефицита государственного бюджета мешали продвижению к накопительной пенсионной системе. Однако в записке Департамента по налогово-бюджетным вопросам, направленной Совету управляющих МВФ в 1998 году, признается, что связанные с реформой дефициты бюджета не являются отражением политики увеличения денежной массы, если они вызваны сокращением неявного пенсионного долга. Мероприятия в условиях конкретной страны осуществляются на основе индивидуального подхода. В последнее время налажено сотрудничество в области пенсионного обеспечения с региональными банками развития – Африканским банком развития, Азиатским банком развития и Межамериканским банком развития. Последнее, но не менее важное направление – сотрудничество Всемирного банка с Рабочей группой ОЭСР по частному пенсионному сектору и недавно созданная Международная организация пенсионных инспекторов (IOPS) по регулированию и надзору за частными системами пенсионного обеспечения.

Глава 4

Кредитование Всемирного банка на поддержку пенсионной реформы

В ГЛАВЕ 3 ИЗЛАГАЮТСЯ И ОБСУЖДАЮТСЯ понятия и принципы, в совокупности представляющие точку зрения Всемирного банка по поводу пенсионной реформы в странах-клиентах. Они сформировались в результате непрерывного процесса развития, проведения исследований и оценки в этой области на протяжении более 10 лет. Хотя в этот период точка зрения Всемирного банка существенно эволюционировала и уточнялась, фундаментальные основы его политики оставались относительно стабильными. Они воплощают в себе два основополагающих принципа: 1) упор на повышение стабильности и устойчивости пенсионных систем посредством диверсификации рисков и введения некоторых элементов авансового накопления и 2) необходимость учитывать при разработке плана реформы условия и обстоятельства конкретной страны.

Однако результаты применения любой политической концепции легче всего получить при ее внедрении. Всемирный банк достигает этого путем оказания прямой финансовой поддержки пенсионным реформам посредством кредитования. В данной главе рассматриваются итоги предоставления Банком кредитов на цели проведения пенсионных реформ за период с 1984 финансового года по 2004 финансовый год включительно. Эти сведения указывают на то, что Всемирный банк в течение длительного времени выделял значительные средства на содействие пенсионным реформам в самых разных обстоятельствах. Они также показывают, что при строгом следовании политике поддержки многокомпонентных (с несколькими составляющими) систем пенсионного обеспечения для Банка в то же время характерно оказание финансовой поддержки чрезвычайно широкому спектру программ пенсионной реформы, а на доминирующую, обязательную вторую составляющую направляется лишь сравнительно незначительная доля займов. Эти сведения, характеризующие деятельность Всемирного банка в области поддержки пенсионных реформ, демонстрируют его приверженность многообразию, гибкости и использованию концепции Всемирного банка в качестве скорее ориентира, нежели шаблона пенсионной реформы.

В рамках обычного процесса внутреннего аудита операционной деятельности Всемирного банка Департамент оценки операционной деятельности (ДООД) свел воедино данные обо всех предоставленных начиная с 1984 года займах с существенным "пенсионным" компонентом. Сведения о займах были получены из исходной документации, имеющейся в архивах Всемирного банка; они включают классификацию займов по размеру, характеру займа (инвестиционный, технической помощи, на цели структурных преобразований), а также характеристики осуществляемой пенсионной реформы (с первой, второй, третьей составляющей или многокомпонентная реформа). Эти данные позволяют всесторонне рассмотреть финансовую поддержку пенсионных реформ, осуществляемую Всемирным банком, и дают возможность провести оценку уровня и характерных черт деятельности Всемирного банка в данной области.

Объемы кредитования пенсионных реформ Всемирным банком

В течение 21 года – с 1984 финансового года по 2004 финансовый год включительно – Всемирный банк предоставил 68 странам 204 займа, включавших в качестве одного из компонентов пенсионную реформу¹³. Кредитование реформирования систем пенсионного обеспечения принимало форму как прямой поддержки конкретных реформ посредством технической помощи и инвестиционных займов, так и косвенной поддержки посредством программного кредитования и кредитования на цели структурных преобразований (вид кредитования, относимый в настоящее время к категории операций Банка, известной как

кредитование на поддержку политики в области развития). Общий объем связанного с пенсионными реформами кредитования этой последней категории можно приблизительно оценить, соотнеся долю средств займов на цели "структурных преобразований" с долей сопутствующих этим займам условий, касающихся реформирования пенсионного обеспечения.

Совокупный объем займов с определенным пенсионным компонентом, предоставленных Всемирным банком в течение этого 21-летнего периода, превысил 34 млрд. долл. США¹⁴. Это немалая доля операций Банка. Используя вышеописанный способ приближенной оценки доли кредитования на цели структурных преобразований и прибавив к ней соответствующую долю кредитов, в которых пенсионный компонент явно присутствует, выясняем, что непосредственное отношение к пенсионным вопросам имело примерно 5,5 млрд. долл. США, или 16 процентов совокупного объема этих займов в долларовом исчислении. Как видно из таблицы 4.1, на пенсионные реформы в течение этого периода ежегодно выделялся существенный объем кредитных средств, хотя их совокупный размер значительно варьировался. Наивысшего уровня – в среднем более 1 млрд. долл. США в год – кредитование на цели пенсионных реформ достигло в 1997–1999 годах. Объем средств, предназначенных для пенсионного компонента, составлял в среднем 26,8 млн. долл. США в расчете на один заем, свидетельствуя о том, что если в число целей займа входило пенсионное обеспечение, то на это направление ассигновалась весомая часть средств. Возможно, вышеприведенная цифра преуменьшает значимость финансовой поддержки Банком пенсионной реформы, поскольку кредитование на цели реформирования пенсионных систем обычно ассоциируется с более крупными займами. По всем займам в совокупности (взвешенным в равной мере, а не пропорционально их размеру в долларах) с пенсионной проблематикой было связано в среднем почти 20 процентов суммы займа.

При рассмотрении оказываемой Банком финансовой поддержки в более узком смысле – в этом случае она включает только техническую помощь и инвестиционное кредитование – выяснилось, что значимость пенсионных компонентов займов сходна с вышеописанной. В этой более узкой категории займов с пенсионными вопросами было связано 13,6 процента совокупного объема кредитования в долларовом выражении, а средняя доля суммы займа (при взвешивании всех займов в равной мере) составила 26,5 процента.

В последние 10 лет кредитные операции Всемирного банка характеризовались широким географическим размахом и охватывали страны всех регионов мира. Региональное распределение предоставленных Банком займов приводится в таблице 4.2. Регион Латинской Америки и Карибского бассейна получил 56 процентов от общего объема кредитования на цели пенсионной реформы; на пенсионный компонент пришлось 3,1 млрд. долл. США. Наибольшее количество займов (93) было предоставлено странам региона Европы и Центральной Азии.

Таблица 4.1. Кредитование с пенсионными компонентами, предоставленное Всемирным банком с 1984 по 2004 финансовый год

<i>Финансовый год</i>	<i>Общий объем кредитования с пенсионным компонентом, предоставленного Банком (млн. долл. США)</i>	<i>Объем пенсионного компонента (млн. долл. США)</i>	<i>Пенсионный компонент в процентах от общего объема кредитования</i>
1984	5,0	0,4	8,0
1987	80,0	11,4	14,3
1989	181,1	16,3	9,0
1990	295,2	14,2	4,8
1991	654,3	12,3	1,9
1992	1 777,2	163,0	9,2
1993	1 003,1	159,3	15,9
1994	929,0	39,5	4,3
1995	2 237,0	161,9	7,2
1996	947,4	46,7	4,9
1997	2 591,2	985,6	38,0
1998	8 500,8	1 286,5	15,1

1999	7 013,0	1 309,3	18,7
2000	2 342,5	788,7	33,7
2001	1 184,5	50,0	4,2
2002	2 687,7	197,5	7,3
2003	1 147,2	149,0	13,0
2004	603,6	76,3	12,6
Всего	34 179,8	5 468,0	16,0

Источник: ДООД, готовится к печати.

Многообразие пенсионных реформ

В рассматриваемый период Всемирный банк оказывал поддержку проведению широкого спектра пенсионных реформ. В ходе анализа основополагающих документов по займам каждому займу присваивался простой дескриптор, посредством которого кредитование классифицировалось как относящееся к первой, второй или третьей составляющей пенсионной системы или какому-либо их сочетанию. Эта классификация дает возможность провести некоторые несложные замеры, чтобы определить, проводил ли Банк на практике политику гибкости и приспособления к местным условиям и если да, то в какой степени, либо он осуществлял программу, ставящую во главу угла некий конкретный вариант реформы, либо, как полагают некоторые наблюдатели, придавал особое значение реформам, предусматривавшим внедрение накопительной второй составляющей, управляемой частными структурами.

По большому счету, это несложный тест на наличие любых признаков навязывания определенного "сценария" реформы. С этой целью эксперты Банка по вопросам пенсионного обеспечения и независимый департамент оценки Банка (ДООД) использовали вышеописанную классификацию для оценки степени распределения финансовой поддержки между различными типами пенсионных систем и реформ. Кроме того, в тех случаях, когда займы были ориентированы на более чем одну составляющую системы пенсионного обеспечения, но в центре внимания реформы находилась вторая составляющая, проводилось выяснение того, осуществлялось ли кредитование до или после начала реформы, чтобы определить, имеются ли свидетельства того, что кредитование оказало существенное политическое воздействие на эти виды реформ.

Таблица 4.2. Региональное распределение кредитных операций Всемирного банка (1984–2004 годы)

<i>Регион</i>	<i>Число стран</i>	<i>Объем пенсионного компонента (млн. долл. США)</i>	<i>Число займов</i>
Африка южнее Сахары	14	122,2	26
Восточная Азия и Тихоокеанский регион	4	518,4	7
Европа и Центральная Азия	25	1 626,2	93
Латинская Америка и Карибский бассейн	15	3 067,5	57
Ближний Восток и Северная Африка	6	76,0	9
Южная Азия	4	59,0	12
Всего	68	5 468,0	204

Источник: ДООД, готовится к печати.

Таблица 4.3. Распределение кредитования Всемирного банка, связанного с пенсионной реформой, по поддерживаемым составляющим пенсионных систем (1984–2004 годы)

<i>Тип проекта пенсионной реформы</i>	<i>Число займов</i>	<i>Совокупное кредитование Банка с пенсионным компонентом (млн. долл. США)</i>	<i>Объем пенсионного компонента (млн. долл. США)</i>	<i>Кредитование на цели пенсионной реформы в процентах от общего объема кредитования</i>
Займы, связанные с отдельной составляющей пенсионной системы:				
с первой составляющей	120	18 694,8	2 373,9	43,4
со второй составляющей	92	13 356,4	2 078,2	38,0
с третьей составляющей	10	322,6	125,5	2,3
Займы, связанные более чем с одной составляющей				
с первой и второй	18	5 015,8	170,2	3,1
с первой и третьей	80	13 824,8	3 094,0	56,6
со второй и третьей	24	4 105,8	1 432,1	26,2
со всеми тремя	22	5 634,9	1 170,3	21,4
Займы, не связанные с какой-либо составляющей	2	167,0	12,1	0,2
Всего	32	3 917,1	479,4	8,8
	4	1 660,0	0,0	0,0
	204	34 179,8	5 468,0	100,0

Источник: ДООД, готовится к печати.

Одно- и многокомпонентные реформы

Распределение кредитования на цели пенсионной реформы между различными видами реформ (сочетаниями составляющих) показывает, что Всемирный банк поддержал своими кредитами широкий спектр систем и реформ пенсионного обеспечения. Из таблицы 4.3 видно, что кредитование, предоставленное Банком, было направлено на поддержку всех основных вариантов реформ и в общем распределено по всему спектру составляющих систем пенсионного обеспечения и их потенциальных сочетаний. Из таблицы явствует, что объем кредитования был распределен примерно поровну между одно- и многокомпонентными реформами: с поддержкой однокомпонентных реформ были связаны 120 займов на общую сумму 2,4 млрд. долл. США, а с поддержкой многокомпонентных реформ – 80 займов на общую сумму 3,1 млрд. долл. США. Львиная доля кредитования (5,2 млрд. долл. США, или свыше 90 процентов) была направлена на поддержку реформ первой составляющей пенсионных схем – как в одиночку, так и в сочетании с другими составляющими. Значительно больше половины объема кредитования в долларовом выражении (57 процентов) было направлено на поддержку реформ нескольких составляющих систем пенсионного обеспечения. На поддержку реформ второй составляющей пенсионных систем в отдельности было направлено всего 10 займов и 125 млн. долл. США (менее 5 процентов по любому из этих двух показателей), а в общей сложности с реформами второй составляющей – отдельно или в сочетании с другими составляющими (обычно с первой) – было связано менее 40 процентов кредитных ресурсов (2 млрд. долл. США и 68 займов).

Кредитование реформ второй составляющей

Высказывалось мнение, что даже в рамках этого широкого спектра схем реформирования Всемирный банк сосредоточивал внимание в первую очередь на кредитовании, имевшем целью поддержку внедрения обязательных накопительных вторых составляющих пенсионной системы, управляемых частными структурами. В таблице 4.4

приводится доля предоставленного в рассматриваемый период кредитования, в котором определенная часть займа выделялась либо на "проведение фактических мероприятий по реформе" второй составляющей, либо на "наращивание ее институционального потенциала". (Сюда не включались займы, предусматривавшие "аналитическую поддержку общего характера", результатом которой могло быть – а могло и не быть – внедрение второй составляющей пенсионной системы.) В связи с невозможностью вычлнить долю средств конкретного займа, связанного с каждой составляющей пенсионной системы (многие реформы являются многокомпонентными), эти данные представляют собой верхнюю границу доли осуществлявшихся в этот период операций Банка, направленной на поддержку внедрения второй составляющей. Это означает, что определенный элемент поддержки внедрения второй составляющей присутствовал в немногим более одной пятой (21 процент) кредитных операций, связанных с реформированием пенсионных систем. На эти займы пришлось 30 процентов общего объема кредитования, сходным было и отношение числа получивших их стран к общему числу стран, в которых Банк проводил те или иные операции, связанные с реформированием пенсионных систем (24 из 68).

Таблица 4.4. Кредитование на поддержку внедрения второй составляющей пенсионной системы в общем объеме кредитования на поддержку пенсионной реформы (1984–2004 годы)

Вид кредитования	Займы		Объем		Страны	
	Число	Процент	Сумма (млн. долл. США)	Процент	Число	Процент
Внедрение второй составляющей	43	21	1 648,3	30	24	35
Все виды кредитования	204	100	5 468,0	100	68	100

Источник: ДООД, готовится к печати.

Аналогичным образом, некоторые наблюдатели высказывали мнение, что кредитование Всемирным банком реформ второй составляющей систем пенсионного обеспечения было ориентировано исключительно на поддержку реформ, связанных с формированием доминирующей второй составляющей. За истекший период этим критериям соответствовала лишь небольшая часть пенсионных реформ: в Боливии, Казахстане, Мексике, Перу и Чили. В таблице 4.5 показана доля кредитования, относящегося к этим реформам, в общем объеме кредитования, предоставленного на нужды пенсионных реформ в этот период. Пенсионный компонент этих займов составил 943,1 млн. долл. США, а совокупный пенсионный компонент всех займов – 5,4 млрд. долл. США; таким образом, к реформам с доминирующей второй составляющей относилось 17,2 процента от общего объема кредитных средств, связанных с пенсионными реформами. Это составляет менее половины суммы примерно в 2 млрд. долл. США, которой исчисляется объем кредитования (включая аналитическую поддержку общего характера) в рамках займов, имевших какое-либо отношение к реформам второй составляющей пенсионных систем.

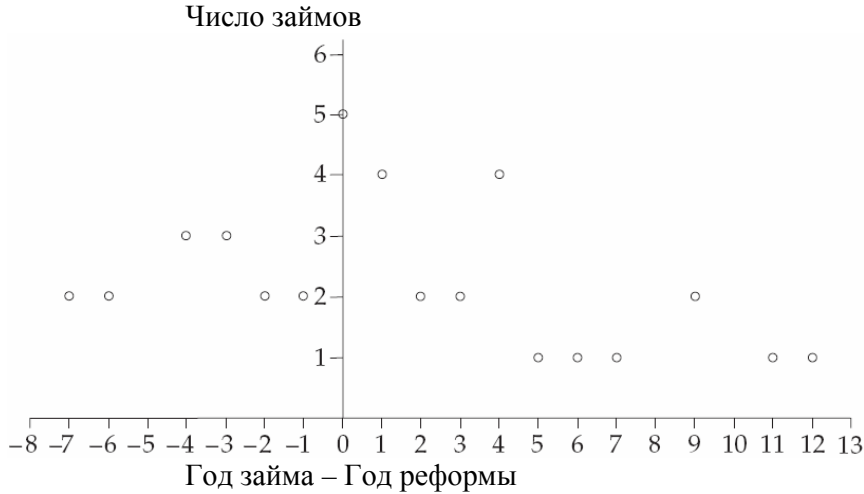
Таблица 4.5. Кредитование, предоставленное Всемирным банком на нужды реформ с доминирующей второй составляющей (1984–2004 годы)

Вид кредитования	Объем (млн. долл. США)	Процент общего объема кредитования с пенсионным компонентом
Все займы с пенсионным компонентом	5 400	100
Займы на цели реформ с доминирующей второй составляющей	943,1	17

Источник: ДООД, готовится к печати.

Характер участия Всемирного банка в проведении пенсионных реформ в странах-клиентах можно также рассматривать путем сопоставления числа займов, предоставленных до начала реализации реформ (и, таким образом, возможно, повлиявших на концепцию реформы), с числом займов, утвержденных и предоставленных после начала их реализации (и, таким образом, выделенных в ответ на политическую концепцию, уже введенную в действие в данной стране). Из рисунка 4.1 видно, что займы, связанные с пенсионным обеспечением, в основном предоставлялись в самые первые годы осуществления реформ, а не до начала их реализации.

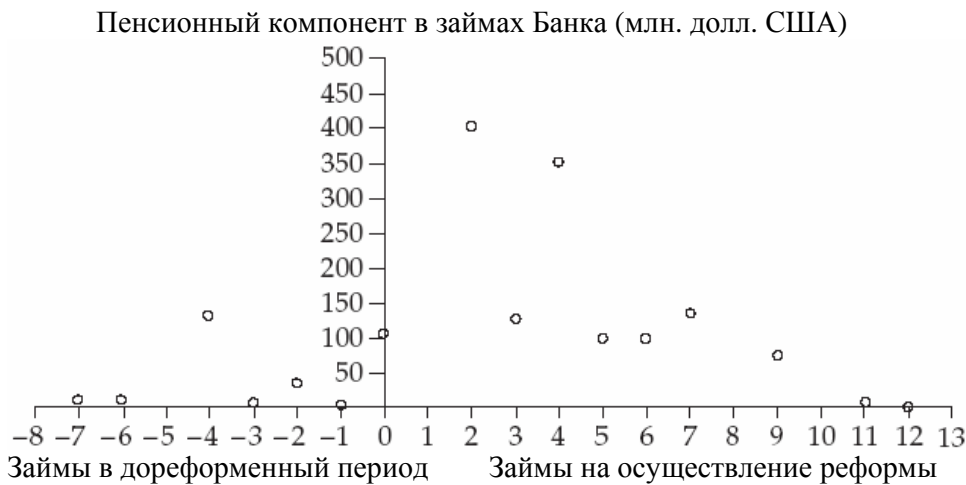
Рисунок 4.1. Соотношение во времени между займами Всемирного банка и многокомпонентными реформами с разбивкой по числу займов



Источник: ДООД, готовится к печати.

Роль Всемирного банка в проведении многокомпонентных реформ просматривается еще четче при сопоставлении объемов кредитования, предоставленного им до и после реформы. Из рисунка 4.2 видно, что большая часть кредитования, выделенного Всемирным банком на поддержку пенсионных реформ, была предоставлена в форме займов на практическое осуществление реформы после ее официального провозглашения. Почти половина всех кредитных средств на поддержку пенсионных реформ была предоставлена в первые два года после реформы. Объем кредитования в дореформенный период был относительно незначителен, а в течение двух лет, непосредственно предшествующих реформе, – пренебрежимо мал.

Рисунок 4.2. Соотношение во времени между займами Всемирного банка и многокомпонентными реформами с разбивкой по объемам займов



Источник: ДООД, готовится к печати.

Как показывает этот анализ, кредитные операции Всемирного банка, связанные с поддержкой пенсионных реформ, составляли весьма существенную долю в общем объеме деятельности Банка. Для этих займов был характерен широкий разброс во времени и региональный охват; они отражали подход, основанный на поддержке многокомпонентных пенсионных систем. Большая часть кредитования направлялась на поддержку реформирования – в той или иной степени – уже существующей первой составляющей пенсионной системы, управляемой государством; серьезное внимание уделялось развитию накопительной второй составляющей пенсионной системы, однако этот аспект, безусловно, не был доминирующим. Значительная часть кредитных ресурсов выделялась после официального введения реформы в действие, что отражало ориентацию преимущественно на практическое осуществление реформ, официально сформулированных самими странами-клиентами, нежели на использование кредитования для навязывания определенных политических шаблонов.

ЧАСТЬ 2

ПРОБЛЕМЫ РАЗРАБОТКИ И РЕАЛИЗАЦИИ

Вторая часть настоящей работы, представляющей точку зрения Всемирного банка на пенсионные системы и их реформирование, посвящена довольно детальному рассмотрению насущных проблем, возникающих в ходе разработки и реализации этих реформ. В главе 5 анализируются обобщенные варианты реформы и содержится формализованная схема выбора политики; если цели реформы носят универсальный характер, то выбор политики в каждой стране в значительной мере определяется унаследованной системой, стимулами к реформированию и политическим контекстом, способствующим или не способствующим проведению реформы. В главе 6 содержится весьма обширный, но все же неполный анализ ключевых аспектов реформы. По некоторым вопросам сотрудники Банка выработали достаточно твердое мнение, однако по ряду других вопросов мы еще только ищем удачные решения. В главе 7 представлен сводный анализ опыта реформ в двух регионах, проявивших наибольшую активность в данной сфере, – Латинской Америке и Европе и Центральной Азии – и менее обширный обзор хода реформ в других регионах. В главе 8 содержатся некоторые заключительные замечания по итогам рассмотрения этих вопросов.

Глава 5

Варианты реформы пенсионных систем: общие и для конкретных стран

ПОЛИТИЧЕСКАЯ КОНЦЕПЦИЯ, ИЗЛОЖЕННАЯ В ГЛАВЕ 4, ориентирована как на процесс, так и на результат, и обеспечивает достижение целей и соблюдение критериев, опирающихся скорее на функциональные, нежели на структурные понятия¹⁵. Это не может не привести к появлению широкого спектра подходов к пенсионной реформе и структуре пенсионной системы. Несмотря на специфический характер мер по реализации каждой пенсионной реформы, объем практически достижимых результатов в достаточной степени ограничивается общими реалиями, которые позволяют выявить определенные принципы и модели. Их полезно проанализировать, для того чтобы в обобщенном виде определить круг приемлемых результатов. Рассмотрение характера вариантов, их слабых и сильных сторон является удобной точкой отсчета для рассмотрения вопроса о том, каким образом те или иные виды реформ позволят осуществить требования, изложенные в главе 4. Фактические варианты реформы в отдельно взятой стране должны самым конкретным образом учитывать характер унаследованной системы или систем, конкретные потребности в реформировании и политический контекст – способствующий или не способствующий проведению реформы.

Обобщенные варианты реформы

По большому счету, существует пять основных вариантов реформирования типичной государственной ненакопительной пенсионной системы с установленными выплатами. Они представляют собой подгруппу потенциально более широкого спектра вариантов, возникающих в связи с различными сочетаниями видов выплат (установленные выплаты или установленные взносы), управления (государственное или частное) и порядка накопления (ненакопительная, накопительная или с накопительным финансированием). К указанной подгруппе относятся: а) параметрические реформы, в результате которых сохраняется структура выплат, государственное управление системой и ее ненакопительный характер, а изменяются только параметры; б) реформа пенсионной системы путем ее преобразования в условно-накопительную с установленными взносами, в результате чего изменяется структура выплат, но сохраняется государственное управление системой и ее ненакопительный характер; в) рыночный подход, обеспечивающий внедрение накопительных схем с установленными взносами или установленными выплатами, управляемых главным образом частными структурами (особенно в части инвестирования активов); г) накопительное государственное финансирование с обеспечением установленных выплат или установленных взносов при государственном управлении системой; а также е) многокомпонентные реформы, обеспечивающие диверсификацию структуры выплат, управления пенсионной системой и порядка накопления. Далее будет рассмотрен каждый из этих основных вариантов. В то время как вышеперечисленные варианты реформ особенно актуальны для ненакопительных систем, их подгруппа актуальна и для систем с централизованным финансированием.

Параметрическая реформа

Параметрические реформы не затрагивают существующую структуру, но в параметры системы вносятся изменения с целью более успешного решения социально-экономических задач. К числу таких параметрических реформ относится увеличение периода, заработок за который учитывается при назначении первоначальной пенсии (например, с трех лет, предшествующих выходу на пенсию, до совокупного трудового стажа); введение актуарных надбавок (или вычетов) за досрочный (или более поздний) выход на пенсию (как правило, от 0 или 2 процентов до примерно 6 процентов за год);

снижение годового коэффициента накопления (например, с 2 до 1,25 процента за год); повышение пенсионного возраста; переход к индексации пенсий в зависимости от роста цен, а не заработной платы, и пересмотр положений о гарантии минимальной пенсии с одновременным увеличением ставки отчислений в пенсионный фонд для обеспечения финансовой стабильности системы.

В принципе, такие реформы могут обеспечить решение социально-экономических задач, но у них есть три основных недостатка. Первый (и самый главный): их никогда не доводят до конца – в основном по политическим причинам. Ни одна страна не смогла осуществить параметрическую реформу, которая сама по себе обеспечивала бы устойчивую выплату пенсий в достаточном размере и на приемлемых финансовых условиях. Такие параметрические реформы просто-напросто политически непривлекательны, поскольку многие их плюсы проявятся уже после того, как инициировавшие реформу политики удалятся от дел. По этим причинам они инициируют частичные параметрические реформы, чтобы удержать пенсионную систему "на плаву": иначе говоря, реагируют, а не играют на опережение. Поскольку граждане знают о предстоящих переменах, но не имеют полного представления о плане реформы, ей не доверяют, а у многих появляется повод выступить даже против самых незначительных изменений.

Во-вторых, хотя в результате параметрических реформ – как правило незавершенных – некоторые диспропорции на рынке труда и могут быть устранены, многие, по всей вероятности, сохранятся. Например, препятствия к перемещению работников между государственным и частным сектором, поскольку параметрические реформы редко способны обеспечить формирование общей унифицированной пенсионной системы. В то время как ввиду сокращения размеров обязательных выплат, вероятно, увеличится спрос на добровольные и накопительные пенсионные схемы, можно ожидать, что влияние на развитие финансового рынка будет незначительным. В-третьих, любые меры, направленные на решение проблемы старения населения, потребуют долгосрочных, объявленных либо дискреционных изменений пенсионного возраста и иных параметров пенсионной системы в соответствии с изменениями продолжительности жизни – что, опять-таки, политически непривлекательно и практически никогда не делается. Реформировать традиционную пенсионную систему с установленными выплатами, чтобы предоставить гражданам возможность гибко подходить к вопросу соотношения между учебой, трудом и отдыхом на пенсии, почти во всех случаях оказывается с политической точки зрения делом практически нереальным.

Тем не менее параметрические реформы важны, и большинство реально проведенных в последние десятилетия пенсионных реформ относится именно к этой категории (см., например, Fox and Palmer 2001; Gillion and others 2000; OECD 1988; Schwarz and Demirguc-Kunt 1999; World Bank 1994). Хотя в большинстве случаев эти параметрические реформы сами по себе не приведут к возникновению современных, преобразованных пенсионных систем, они могут сыграть ключевую роль, предшествуя более глубоким парадигматическим реформам, поскольку изменяют характер обязательств по старой системе и таким образом могут позволить более безболезненно перейти к новой системе и новой структуре выплат.

Преобразование пенсионной системы в условно-накопительную с установленными взносами

В нефинансовой, или условной, системе пенсионного обеспечения с установленными взносами создается индивидуальный лицевой счет, на который вносятся взносы работника (и его/ее работодателя) и на средства которого начисляется условный доход по определенной ставке (Palmer 2005b). Эта условная процентная ставка соответствует процентной ставке, по которой может выплачиваться доход ненакопительная пенсионная система, – то есть темпам "естественного" прироста (по существу, темпам прироста заработков, в отношении которых выплачиваются взносы, в зрелой системе). При выходе на пенсию к средствам, накопленным

на условном личном счете, применяется фактор аннуитета, отражающий остаточную продолжительность жизни данной возрастной группы в момент выхода на пенсию, и соответствующая процентная ставка, и таким образом определяется размер выплат. Обычно выплаты индексируются в соответствии с ростом цен (или по крайней мере индексация не в полной мере отражает рост заработной платы), чтобы дать возможность сформировать резерв на случай экономических или демографических потрясений.

Такая реформа приводит к преобразованию структуры выплат: система с установленными выплатами превращается в систему с установленными взносами, но ее характер остается ненакопительным. По существу, при переходе от ненакопительной системы с установленными выплатами к нефинансовой системе с установленными взносами становятся более явными и прозрачными основополагающие финансовые взаимоотношения. Формально параметры ненакопительной системы с установленными выплатами можно отрегулировать таким образом, чтобы имитировать условную систему с установленными взносами, и полномасштабная система с установленными выплатами (такая, как германская или французская балльная система) может быть очень близка к этому (Disney 1999; Góra and Palmer 2004; Legros 2005). Однако для достижения полной эквивалентности необходимо ввести в формулу установленных выплат переменные и скорректированные с актуарной точки зрения вычеты (надбавки) за досрочный (более поздний) выход на пенсию и сделать так, чтобы она учитывала увеличение (остаточной) продолжительности жизни. Опыт реформ в Бразилии, Германии, Франции и Эквадоре показывает, что такие коррективы системы с установленными выплатами трудно осуществить с политической точки зрения; таким образом, преобразование пенсионной системы в условно-накопительную с установленными взносами не является просто подвидом параметрической реформы.

Такая нефинансовая структура с установленными взносами привлекает своей простотой и прозрачностью, стимулирующим воздействием на предложение рабочей силы и принятие решений о выходе на пенсию, учетом изменений профессионального характера и семейного положения (включая развод), а также автоматическим учетом увеличения продолжительности жизни. В частности, трудящиеся, как и при накопительных индивидуальных пенсионных программах, заинтересованы в информации о размерах взносов, перечисленных в пенсионный фонд от их имени, и могут легко ее получить. Представляется маловероятным, что взносы будут восприниматься как налоги; кроме того, смягчаются диспропорции на рынке труда (но не устраняются полностью – пока условная процентная ставка, скорректированная на риск, остается ниже скорректированной на риск рыночной процентной ставки или определяемой лично ставки дисконта). Смягчаются и диспропорции в области принятия решений о выходе на пенсию. Надбавки (вычеты) за досрочный (более поздний) выход на пенсию являются частью схемы выплат и не требуют принятия дополнительных политических решений.

Этот подход позволяет также быстро и легко унифицировать различные пенсионные программы (например, для работников государственного и частного секторов), поскольку более высокие выплаты для работников государственного сектора в основном сохраняются для лиц, чей возраст близок к пенсионному (если имеющееся у них право на пенсию преобразуется в соответствующие условные средства), а новые участники системы получают те же права, что и работники частного сектора. Система с установленными взносами в чистом виде намеренно не предусматривает перераспределения внутри данного контингента населения (то есть каждому работнику выплачивается сумма его/ее взносов плюс условная процентная ставка), однако элементы перераспределения могут вводиться (например, паритетные взносы для работников с низкими доходами либо в период болезни или безработицы). Однако это перераспределение следует осуществлять посредством открытых и прозрачных трансфертов, чтобы не раздавать произвольных или чрезмерных обещаний, не обеспеченных средствами. Структура индивидуальных счетов позволяет легко накапливать индивидуальные права женщинам и разделять накопленную сумму взносов в случае развода или смерти; вместе с тем страховые выплаты на случай пережития для вдов не

предусмотрены, если только на эти цели не резервируется определенная доля условного капитала. В случае возрастания ориентировочной продолжительности жизни возрастной группы фактор аннуитета понижается, в силу чего участники системы получают более низкую пенсию, но могут скорректировать ее размер, выйдя на пенсию позднее или откладывая больше.

Некоторые из вышеприведенных аргументов убедили разработчиков политики в Италии, Латвии, Польше и Швеции – а также в Бразилии, Кыргызской Республике и Монголии – осуществить реформы, направленные на преобразование существовавших в этих странах пенсионных систем с установленными выплатами в нефинансовые системы с установленными взносами (некоторые сомневаются, что бразильскую пенсионную реформу можно назвать преобразованием в условно-накопительную систему с установленными взносами). Для этих реформ характерны альтернативные подходы к реформированию, например, одномоментный переход на условно-накопительную систему с установленными взносами в противовес ее постепенному, поэтапному внедрению, а также различные способы преобразования имеющихся прав в условные суммы средств (см. Palmer 2005a). Кроме того, опыт названных стран выявил и определенные существенные слабости, причем за основу сравнения обычно принимается Швеция (см. Palmer 2000).

Опыт показывает, что концепция условно-накопительной системы с установленными взносами может быть "приватизирована" политиками и привести к принятию не самых оптимальных схем. Так, в случае ошибочного выбора условной процентной ставки – например равной темпам прироста ВВП на душу населения или заработной платы, а не совокупного базового заработка (скорректированного с учетом изменений соотношения взносов и выплат и демографической статистики; см. Settergren and Mikula 2005) – может сохраниться финансовая неустойчивость. Необходимо спроецировать и применить остаточную продолжительность жизни возрастной группы, а не использовать ее в качестве постоянного фактора, как это было сделано в Китае (James 2002). Поскольку система остается ненакопительной, на случай экономических и демографических потрясений необходимо создать механизм обеспечения финансового равновесия, например буферный фонд. Такой буферный фонд может постигнуть та же судьба, что и резервные фонды других ненакопительных систем в прошлом, – иначе говоря, он будет опустошен. Не следует учитывать взносы на индивидуальном счете, если они не были уплачены (как поступали в Италии). Не следует недооценивать существенные требования к администрированию, предъявляемые при внедрении такой системы (что наблюдалось в Кыргызской Республике и в Монголии). Несмотря на указанные проблемы, реформирование пенсионной системы в условно-накопительную с установленными взносами, если оно проведено качественно, по всей вероятности, представляет собой наилучший способ реструктуризации типичной ненакопительной системы с установленными выплатами в рамках многокомпонентной структуры (то есть перераспределение осуществляется через нулевой компонент или посредством открытых трансфертов через условный компонент с установленными взносами; кроме того, вводится накопительная система, позволяющая гражданам компенсировать вероятное снижение коэффициента возмещения личными сбережениями)¹⁶.

Реформа, целиком основанная на рыночных принципах

Такая реформа – и это самая важная ее особенность – изменяет характер накопления (из ненакопительной система превращается в систему с авансовым накоплением); она также может предусматривать передачу управления пенсионной системой от государства частным структурам. Реформы, основанные на рыночных принципах, могут проводиться в системах как с установленными выплатами, так и с установленными взносами, а также в связи с переходом от системы с установленными выплатами к схеме с установленными взносами. Эти реформы могут предусматривать комплексные преобразования во всех сферах – от сбора взносов до осуществления инвестиций и производства выплат, – а могут сосредоточиваться только на внедрении рыночного механизма инвестирования средств. Как правило, по-

настоящему важен именно переход к инвестированию на рыночных принципах. В рамках таких реформ управляемые государством ненакопительные пенсионные схемы сохраняются только в рамках нулевого, или базового, компонента, задача которого – исключительно борьба с бедностью. Эту задачу решает пенсионная система, не зависящая от взносов или построенная на принципах социального вспомоществования, возможно, дополняющая какую-либо форму перераспределения средств в рамках первого компонента в пользу участников пенсионной системы, имеющих низкие доходы: например минимальную пенсию и минимальные гарантии доходности в рамках нового накопительного компонента. Иллюстрацией такого подхода является чилийская пенсионная реформа 1981 года, предусматривающая выплату пенсий нуждающимся из числа бедных, не выплачивавших взносы в пенсионный фонд, и гарантии минимальной пенсии участникам пенсионной системы, имеющим низкие доходы (а также сходные реформы, проведенные в 1990-е годы в Боливии, Мексике, Перу и Сальвадоре), или реформы в Австралии и Гонконге (Китай).

В идеале, реформы, основанные на рыночных принципах, дают немало преимуществ. В частности, обеспечение доходности личных и накопительных счетов на уровне рыночных процентных ставок, превышающих долгосрочные темпы прироста заработной платы, открывает потенциальную возможность обеспечения более высокого коэффициента возмещения при данной ставке отчислений в пенсионный фонд либо требует более низкой ставки отчислений для данного целевого коэффициента возмещения. Но вместе с тем эта потенциальная выгода чревата рисками в плане доходности и коэффициента возмещения. В то же время следует уменьшать диспропорции в сфере предложения рабочей силы и принятия решений о выходе на пенсию. Пенсионные выплаты автоматически корректируются сообразно росту продолжительности жизни, что снижает подверженность системы демографическому риску. Такая система по определению надежна и устойчива в финансовом отношении, а накопительный принцип должен увеличивать объем сбережений на национальном уровне и способствовать развитию финансовых рынков и экономическому росту. Разумеется, сохраняются и все преимущества условно-накопительной системы с установленными взносами: внедрение элементов перераспределения, предоставление индивидуальных прав женщинам, корректировка на рост продолжительности жизни.

На самом деле, чтобы воспользоваться всеми или хотя бы некоторыми из этих преимуществ, придется преодолеть немало препятствий. Как было показано в части I настоящего доклада, при переходе от распределительной пенсионной системы к полноценной накопительной неявный долг становится явным. Для выплаты этого ставшего явным долга возникает необходимость ввести дополнительный налог с целью избежать возрастания государственного долга (выраженного в процентах от ВВП) до чрезмерного уровня. Будучи налогом на трудовой доход (для данного коэффициента возмещения), он в точности поглощает разницу между прежней более высокой ставкой отчислений в пенсионный фонд и более низкой страховой премией в накопительной системе (Sinn 2000). Выплата неявного долга требует более жесткой налогово-бюджетной политики (увеличения налогового бремени или сокращения расходов по другим статьям бюджета) в целях устранения исходной непредвиденной прибыли, которую ненакопительные пенсионные программы приносят первому поколению их участников. На поколение, при жизни которого совершается переход к накопительной системе, потенциально может лечь двойное бремя, и облегчить его можно, только если в ходе реформы будет сокращено чрезмерное налоговое бремя (путем изменения структуры налогообложения), либо будут достигнуты положительные внешние эффекты (путем поощрения ускоренного роста за счет увеличения сбережений и стимулирования развития финансовых рынков) (Holzmann 1997a, 1999). Самым важным для стран – клиентов Банка является то, что такая реформа по мере расширения ее охвата препятствует росту нефундируемого долга и неявного бремени, ложащегося на будущие поколения.

Принятие решения о передаче управления пенсионной программой частному сектору не снимает с государства предполагаемых обязательств. По социальным и политическим

причинам правительства многих стран не смогут возложить на граждан все риски, связанные с их доходами после выхода на пенсию. Выплата минимальной пенсии или гарантия минимальной доходности эквивалентны выбору варианта, способного лишь очень незначительно сократить неявный долг (Smetters 2002). Наконец, чтобы обеспечить повышенную доходность накопительной системы при разумном риске, необходим жизнеспособный, хорошо отрегулированный и хорошо контролируемый финансовый сектор. Хотя в момент начала функционирования программы наличие у финансового сектора таких качеств и не обязательно, они должны быть в наличии задолго до вступления пенсионной программы в стадию зрелости. Этому способна существенно помочь международная диверсификация, однако она предъявляет свои требования и создает специфические проблемы (Chan-Lau 2004; Holzmann 2002). Таким образом, полная приватизация может рассматриваться как вариант реформы в тех странах, где размеры неявного долга в существующей системе невелики (в силу сравнительной незрелости системы с точки зрения как уровня выплат, так и охвата), налицо потенциал создания сильного финансового сектора в относительно короткие сроки (при допущении международной диверсификации активов), а также есть возможность использовать бюджетные средства для компенсации резкого падения уровня доходов вследствие неблагоприятных изменений коэффициентов. И действительно, было установлено, что вероятность проведения реформы, целиком основанной на рыночных принципах, выше в странах с низким уровнем пенсионного долга (James and Brooks 2001).

Накопительное государственное финансирование

Накопительное государственное или централизованное финансирование пенсионных систем с установленными выплатами или установленными взносами было предложено в качестве решения проблемы старения населения (в частности, Orszag and Stiglitz 2001) и осуществляется в ряде развитых стран. Частичное накопительное финансирование в той или иной мере применяется в Ирландии, Канаде, Новой Зеландии и Соединенных Штатах. Кроме того, бывшие британские колонии в Азии и Африке имеют давние традиции сберегательных фондов, которые в принципе позволяют накопить сбережения для пенсии в рамках системы с установленными взносами; пенсионная система с установленными взносами и централизованным управлением была недавно создана в Косово, такую же предлагается ввести для государственных служащих в Эритрее. В обоих случаях это мыслится как первый шаг к более широкому выбору. Общей чертой, характерной для всех вышеперечисленных программ, является то, что накопительное финансирование сосредоточивается в одном фонде, находящемся в ведении государства, хотя управление инвестициями и может быть передано на началах субподряда частным структурам по управлению активами.

Чтобы достичь основных и второстепенных целей пенсионной системы с помощью накопительного финансирования, необходимо внести в формулу выплат такие же изменения, как и при осуществлении реформы по остальным вариантам. Централизованное накопительное финансирование призвано решить две задачи: а) облегчить налогово-бюджетное бремя будущих поколений за счет улучшения интертемпоральной бюджетной позиции правительства (что во многом аналогично сокращению явного государственного долга, но, возможно, не столь неприятно с политической точки зрения) и б) использовать единый централизованный государственный фонд (в противовес множеству фондов, управляемых частными структурами) с целью оптимизации рисков путем их объединения и недопущения роста административных расходов.

Чтобы воспользоваться потенциальными преимуществами централизованного накопительного финансирования, необходимо прежде всего создать структуру управления, обеспечивающую независимость инвестиционных решений от политических соображений и не допускающую смягчения налогово-бюджетной политики по причине наличия у правительства свободного доступа к финансовым средствам (Hess and Impavido 2004; Impavido 2002). Степень контроля над капиталом таких пенсионных программ со стороны

правительства чревата серьезными проблемами, требующими решения. Хотя некоторые изменения и подходы, наблюдавшиеся в последнее время в высокоразвитых странах, дают определенные основания для оптимизма (Palacios 2002), в общемировом разрезе результаты работы централизованных фондов неудовлетворительны: хорошо известны, в частности, примеры Малайзии и Сингапура (Asher 2002; Palacios and Iglesias 2001). Более того, данный подход ставит серьезные вопросы, связанные с корпоративным управлением в частных компаниях, управляющих средствами централизованного фонда. В ближайшие несколько лет опыт Косово и России покажет, можно ли использовать такой подход в качестве переходного этапа на пути к децентрализованному управлению пенсионными фондами (см. Musalem and Palacios 2004).

Многокомпонентная пенсионная система

Многокомпонентный подход направлен на одновременную диверсификацию структуры выплат, их финансирования и управления ими. Всемирный банк (1994) предложил конкретное определение многокомпонентной пенсионной программы: а) управляемая государством (обязательная) ненакопительная система установленных фиксированных выплат или выплат нуждающимся, направленная на борьбу с бедностью; б) обязательная накопительная система (на этапе накопления – обычно с установленными взносами), активами которой управляют частные компании, а задача состоит в замещении дохода; а также с) добровольные накопительные пенсионные программы, компенсирующие любое ожидаемое гражданами снижение доходов по выходе на пенсию, особенно применительно к лицам, имевшим более высокие доходы в период трудовой деятельности.

Многокомпонентные системы, удовлетворяющие этому определению, действуют сегодня примерно в 20 странах мира, в том числе в Австралии, Аргентине, Боливии, Казахстане, Коста-Рике, Уругвае, Чили, Швейцарии, а также в ряде других стран Латинской Америки. Однако если применить более широкое определение, можно сказать, что многокомпонентные системы существуют почти во всех странах мира, поскольку в большинстве из них действует – в той или иной форме – программа социального вспомоществования населению (и пожилым бедным), большинство имеет тот или иной вид профессиональной пенсионной программы, являющейся в принципе накопительной и охватывающей определенную часть трудоспособного населения, занятого в формальном секторе, и наконец, во всех странах есть возможность добровольно откладывать сбережения на старость (посредством сберегательных счетов или капиталовложений в жилье). Однако возникают другие соображения, в силу которых дать четкое определение многокомпонентной пенсионной программы становится затруднительным:

- Несоответствие между тем, как должна выглядеть "идеальная" система (а это зависит от точки зрения наблюдателя), и определением, наилучшим образом характеризующим программы, существующие в мире на сегодняшний день.
- Неодинаковое употребление понятий "второй" и "третьей" компонент в разных странах мира (см. OECD 2001b). В Европе и некоторых других регионах под вторым компонентом понимают профессиональные пенсионные программы, а под третьим – личные пенсионные схемы (обязательные или добровольные); на Американском континенте и в некоторых других регионах под вторым компонентом понимают обязательные пенсионные программы, а под третьим – добровольные (профессиональные или личные).
- Различия в использовании понятий обязательности или типа финансирования при определении компонентов. Некоторые государственные программы частично финансируются за счет авансового накопления (Ирландия, Канада), в то время как некоторые профессиональные программы являются ненакопительными (несколько

квазиобязательных программ – например во Франции – и добровольные программы, финансируемые за счет резервов, – например в Германии).

- Различия в определении основных групп населения, на которые распространяется действие системы. Согласно традиционному определению многокомпонентной пенсионной программы, она сосредоточивается в основном только на занятых в формальном секторе экономики. С учетом низкой степени охвата и существования в обществе двух других многочисленных групп с несходными потребностями и возможностями – пожизненно бедных и занятых в неформальном секторе экономики – наличие в пенсионной системе различных компонентов приобретает реальную значимость.

Вследствие этого Банк предлагает следующую категоризацию компонентов, ориентированных на три основные группы населения. Компоненты, целевые группы и их основные характеристики приводятся в таблице 5.1 и подробно описываются ниже.

Целевые группы приблизительно соответствуют характеристикам трех основных групп населения в странах – клиентах Банка:

- *Пожизненно бедные.* Эта группа населения участвует в деятельности формального сектора экономики от случая к случаю или не участвует в ней вообще. Труд – главный актив ее представителей; они слишком бедны, чтобы накопить средства, достаточные для продолжительного существования после прекращения трудовой деятельности. Достигнув преклонного возраста и будучи уже не в состоянии работать на условиях полной занятости, они оказываются крайне социально незащищенными, особенно если живут одни или овдовели.
- *Занятые в неформальном секторе экономики.* Многие из них могли бы участвовать в официальной пенсионной системе, но по различным причинам находятся вне ее. Работая, они не бедствуют, однако могут оказаться в такой ситуации, если отсутствуют финансовые инструменты, позволяющие обеспечить им резервирование средств на будущее.
- *Занятые в формальном секторе экономики.* Им, практически по определению, предписывается участвовать в официальных пенсионных программах. Но стаж некоторых из них может оказаться недостаточным даже для того, чтобы претендовать на минимальную пенсию.

Предлагаемые компоненты выходят за рамки исходной трехкомпонентной схемы Банка. Нулевой, или базовый, компонент направлен на более эффективное решение проблем пожизненно бедных, а также работников неформального и формального секторов экономики, которые по достижении пенсионного возраста располагают недостаточными ресурсами либо не имеют права на получение официальной пенсии. Как ожидается, значение базового компонента будет снижаться по мере роста доходов и сокращения масштабов неформального сектора экономики.

Первый компонент – это типичная государственная пенсионная программа, финансируемая за счет отчислений на социальное обеспечение, быть может, с известным резервом, установленными выплатами или нефинансовыми установленными взносами, находящаяся под государственным управлением и, возможно, с дополнительной целью перераспределения. Первоначально в эту категорию входят разнообразные пенсионные программы для лиц разных профессий (например, государственных служащих, работников частного сектора, самостоятельно занятых или фермеров), а по мере развития и возрастания значения мобильности рабочей силы появляется тенденция к унификации этих программ. Основная черта данной системы – обеспечение пенсионерам минимального уровня пожизненного страхования за счет межвозрастного перераспределения доходов.

Основными характерными чертами второго компонента (будь то профессиональные или личные пенсионные программы) являются обязательность, полномасштабный накопительный характер и частное управление активами. На этапе накопления средств второй компонент обычно представляет собой систему с установленными взносами, однако в стадии зрелости он содержит инструмент, посредством которого граждане могут конвертировать средства на счете в пожизненный аннуитет. Вместе с тем второй компонент может содержать элементы системы с установленными пособиями, и формировать его следует исходя из конкретных целей замещения доходов.

Третий компонент включает в себя добровольные пенсионные программы с накопительным финансированием (профессиональные или личные), созданные и регулируемые для достижения конкретных целей выхода на пенсию. В зависимости от характера выплат третий компонент также может обеспечивать пожизненное страхование, но опираться он при этом будет на учреждения частного сектора. Четвертый компонент добавляется потому, что значительная часть ресурсов, расходуемых на потребление после выхода на пенсию, может поступать из источников, формально не относящихся к пенсионному обеспечению, таких как владение недвижимостью, внутрисемейное перераспределение доходов и личные сберегательные счета.

Таблица 5.1. Классификация компонентов многокомпонентной пенсионной системы

Компонент	Целевые группы			Основные критерии		
	Пожизненно бедные	Неформальный сектор	Формальный сектор	Характеристики	Участие	Финансирование или обеспечение
0	X	X	x	"Базовая" или "социальная" пенсия, по крайней мере социальное вспомоществование (единая или для нуждающихся)	Всеобщее или по остаточному принципу	Бюджет или общие доходы
1			X	Государственная пенсионная программа, управляемая государством (с установленными выплатами или условными установленными взносами)	Обязательное	Взносы, возможно, с какими-то финансовыми резервами
2			X	Профессиональные или личные пенсионные программы (полностью накопительные с установленными выплатами или полностью накопительные с установленными взносами)	Обязательное	Финансовые активы
3	x	X	X	Профессиональные или личные пенсионные программы (частично или полностью накопительные с установленными выплатами или накопительные с установленными взносами)	Добровольное	Финансовые активы
4	X	X	X	Доступ к неформальной поддержке (семья), иным официальным социальным программам (медицинское обеспечение) и иным индивидуальным финансовым и нефинансовым активам (владение недвижимостью)	Добровольное	Финансовые и нефинансовые активы

Примечание: Размер и вид знака "x" отражают важность каждого компонента для каждой целевой группы в порядке возрастания следующим образом: x, X, X.

Понятие *типа финансирования* относится к форме обеспечения пенсионных обязательств; качество такого обеспечения определяется уровнем экономического развития, прочностью нормативно-правовой базы, а также сочетанием политических и экономических факторов. Поскольку качество обеспечения связано с ВВП и базовой демографической структурой, традиционное различие между ненакопительной и накопительной моделями затушевывается. Более того, накопительная программа с установленными взносами, средства которой вкладываются в дополнительные выпуски государственных ценных бумаг, или корпоративная и личная пенсионная программа, которая сужает средства государству и допускает увеличение бюджетного дефицита и рост явного государственного долга, может быть столь же ненакопительной, как и нефинансовая программа с установленными взносами¹⁷. Ненакопительные программы можно сопоставлять с накопительными с точки зрения вклада возникающих пенсионных обязательств в неявный или явный государственный долг. Если государственный долг (включая условные обязательства) не возникает, то пенсионную программу можно назвать накопительной; если же он возникает, то такую программу можно назвать ненакопительной. Альтернативное определение представлено в части I: в нем проводится различие между накоплением в узком и широком смысле. Накопление в узком смысле подразумевает подкрепление претензий лица на получение пенсии финансовыми активами (и правами собственности) в качестве индивидуального обеспечения. Накопление в широком смысле предполагает преобразование обязательств по выплате пенсий в будущем в увеличение совокупных сбережений (и увеличение выпуска продукции) в качестве макроэкономического обеспечения. Однако это последнее определение ставит понятие накопления в зависимость от поведения, которое практически невозможно проконтролировать.

Типы выплат – установленные выплаты или установленные взносы – в принципе можно различать в зависимости от того, кто несет риск (инвестиций и смертности). В системе с установленными выплатами (накопительной или ненакопительной) риск обычно несет организатор пенсионной программы, то есть предприятие или государство. В системе с установленными взносами (накопительной или ненакопительной) риск несет гражданин. Действительность, однако, сложнее. В случае неустойчивости ненакопительной системы с установленными выплатами экономический или демографический риск перекладывается на следующее поколение за счет увеличения взносов или государственных трансфертов. В случае неустойчивости пенсионного фонда компании риск перекладывается на пенсионеров и работников, которые живы на момент наступления неплатежеспособности фонда. Отдельные граждане также несут риск возможного изменения модели выплат или порядка индексации. В системе с установленными взносами демографический и инвестиционный риск либо возлагается на страховые компании (при широком распространении аннуитизации), либо передается будущим поколениям (если выплаты в конечном счете централизуются государством в общенациональном масштабе).

Варианты реформы для конкретной страны: последовательность политических мер и зависимость от избранного пути

Создание и реформирование пенсионных систем будет определяться основными вариантами реформы, описанными выше. Однако в реальности выбор будет зависеть от ряда соображений, специфичных для каждой страны, важнейшими из которых являются: характер существующей пенсионной программы (и других связанных с ней государственных программ), особые потребности пенсионных программ в реформировании и политический контекст – благоприятствующий или не благоприятствующий реформе. В широком смысле все эти соображения связаны со статусом страны с точки зрения развития и уровнем доходов ее населения. В связи с этим были высказаны пожелания, чтобы Банк подготовил политическую концепцию или последовательность политических мер, представляющую собой спектр вариантов реформы сообразно благоприятствующим ей условиям и касающуюся связи реформы с такими факторами, как статус страны с точки зрения развития, а также ее налогово-бюджетный и институциональный потенциал. В данном разделе мы

попытались пойти навстречу этому пожеланию, хотя ввиду необходимости изложить в сжатой форме множество потенциальных комбинаций и вариаций результат носит скорее формализованный, нежели предписывающий характер.

Хотя утверждение, что у более бедных стран с более слабым налогово-бюджетным и административным потенциалом выбор вариантов реформы меньше, а у более богатых стран с более благоприятными условиями – больше, обычно соответствует действительности, в данном случае последовательность вариантов не является линейной. Это связано с наследием существующей системы (или систем) или с ее (их) отсутствием. Вот наиболее критическая ситуация: в то время как богатое государство – член ОЭСР, обладающее мощным налогово-бюджетным и административным потенциалом, могло бы, с учетом благоприятствующих условий, перейти к любой системе, фактический (наилучший) выбор обязан учитывать унаследованную систему, включая неявный долг по выплате пенсий и институциональную структуру. В результате внедрение второго компонента может быть потенциальным, но вовсе не лучшим и даже практически неосуществимым вариантом политики. В противоположность этому в стране со средним уровнем доходов и решительным настроем на реформу при умеренных размерах неявного долга и достаточном налогово-бюджетном и административном потенциале такой вариант может быть жизнеспособным и желательным.

В таблице 5.2 приведены основные варианты реформы и указаны альтернативы, предлагаемые некоторым категориям, в каждую из которых входит немало стран. Таблица представляет собой формализованное представление вариантов, поскольку ограничения сведены к трем обширным областям – существующей системе, потребности в реформе и условиям, в которых она проводится, а в каждой подгруппе – к небольшому числу важнейших характерных черт с ограниченными свойствами. Если бы мы стали анализировать более широкую совокупность характерных черт и свойств, возникло бы дерево решений или альтернатив из нескольких тысяч элементов, что, однако, вовсе не обязательно привело бы к лучшему пониманию принципов функционирования. Понятно, что на выбор ограничений, характерных черт и свойств влиял опыт проведения реальных реформ. Основными чертами унаследованной системы являются наличие или отсутствие пенсионных систем, их неоднородность, уровень охвата (и неявного долга), а также типы пособий и накопления. Что касается потребностей в реформе, то, как представляется, важнейшими чертами являются налогово-бюджетные вопросы, низкая доходность, множественность систем и охват. Наконец, основополагающими благоприятными условиями, по-видимому, служат свобода маневра в макроэкономической и налогово-бюджетной сферах, административный потенциал, минимальные размеры финансового сектора и приверженность реформе со стороны правительства (как указывалось при перечислении критериев поддержки реформы в части 1).

Таблица 5.2. Формализованное представление вариантов реформ для отдельных стран: соотнесение потребностей в реформе с ограничениями и возможностями

<i>Тип страны</i>	<i>Существующая система</i>	<i>Потребности в реформе</i>	<i>Условия проведения реформы</i>	<i>Ключевые варианты реформы</i>
<i>С низким уровнем доходов</i>				
Преодолевающая последствия конфликта	Система и охват отсутствуют	Защитить наиболее социально незащищенные слои населения	Какой-либо потенциал практически отсутствует	Обеспечить базовую поддержку и услуги через социальные фонды, неправительственные организации и за счет международной помощи, избегать внедрения дорогостоящих программ для госслужащих и выплаты борцам за свободу компенсации в виде пенсий
В состоянии равновесия на низком уровне	Условная система с установленными выплатами для госсектора с ограниченным охватом	Решить проблему бюджетных затрат; расширить охват	Отсутствие свободы маневра в макроэкономической и налогово-бюджетной сферах, ограниченный административный потенциал, отсутствие финансового сектора, определенное желание правительства провести реформу	Провести корректировку параметров ненакопительной системы и обеспечить поддержку социально незащищенных пожилых людей на уровне общин
С формирующимся рынком, ориентированная на реформы	Условная система с установленными выплатами для госсектора с ограниченным охватом	Решить проблему бюджетных затрат; расширить охват	Ограниченность свободы маневра в макроэкономической и налогово-бюджетной сферах, административного потенциала и финансового сектора при наличии стремления провести реформу	Провести корректировку параметров ненакопительной системы (возможно, имея в виду переход к условно-накопительной системе с установленными взносами); ввести и регулировать добровольную систему, обеспечить надзор над ней; ввести и проверить в действии пенсии, не зависящие от взносов
	Накопительная система с установленными выплатами или с установленными взносами для госсектора с ограниченным охватом	Повысить доходность; расширить охват	Ограниченность свободы маневра в макроэкономической и налогово-бюджетной сферах, административного потенциала и финансового сектора при наличии стремления провести реформу	Повысить качество управления централизованным или сберегательным фондом; ввести и регулировать добровольную систему, обеспечить надзор над ней; ввести и проверить в действии пенсии, не зависящие от взносов

Таблица 5.2. (продолжение)

<i>Тип страны</i>	<i>Существующая система</i>	<i>Потребности в реформе</i>	<i>Условия проведения реформы</i>	<i>Ключевые варианты реформы</i>
<i>Со средним уровнем доходов</i>				
Находящаяся под воздействием неблагоприятных факторов	Множественные условные системы с установленными выплатами (и накопительные с установленными взносами) с умеренным охватом	Решить проблемы бюджетных затрат, низкой доходности, множественности систем, рынка труда; расширить охват	Ограниченность свободы маневра в налогово-бюджетной сфере, административного потенциала и финансового сектора, а также стремления провести реформу	Провести корректировку параметров или реформу ненакопительной системы; повысить качество управления централизованным и сберегательным фондом; обеспечить регулирование добровольной системы и надзор над ней
С формирующимся рынком, ориентированная на реформы	Множественные условные системы с установленными выплатами с умеренным охватом (и неявным пенсионным долгом)	Решить проблемы бюджетных затрат, множественности систем, рынка труда; расширить охват	Наличие определенной свободы маневра в налогово-бюджетной сфере, определенного административного потенциала и финансового сектора, а также решительного намерения провести реформу	Ввести единую ненакопительную систему (например, установленными взносами), продвигаться к полноценной накопительной системе либо внедрить их сочетание; ввести и регулировать добровольную систему, обеспечить надзор над ней; ввести пенсии, не зависящие от взносов (социальные пенсии)
	Множественные накопительные системы с установленными взносами с умеренным охватом	Решить проблемы низкой доходности (и закрытости рынка государственных облигаций); расширить охват	Наличие определенной свободы маневра в налогово-бюджетной сфере, определенного административного потенциала и финансового сектора, а также решительного намерения провести реформу	Ввести единую накопительную систему (накопительную с установленными взносами); ввести и регулировать добровольную систему, обеспечить надзор над ней; ввести пенсии, не зависящие от взносов (социальные пенсии)

Таблица 5.2. (продолжение)

<i>Тип страны</i>	<i>Существующая система</i>	<i>Потребности в реформе</i>	<i>Условия проведения реформы</i>	<i>Ключевые варианты реформы</i>
<i>С высоким уровнем доходов</i>				
Находящаяся под воздействием неблагоприятных факторов	Множественные условные системы с установленными выплатами с высоким охватом (и неявным пенсионным долгом)	Решить проблемы бюджетных затрат, множественности систем, рынка труда; сохранить или расширить охват	Наличие определенного административного потенциала и финансового сектора при ограниченной свободе маневра в макроэкономической и налогово-бюджетной сферах и ограниченной политической воле к проведению реформ	Провести скоординированные параметрические реформы ненакопительных систем; усовершенствовать нормативно-правовую базу добровольной системы и надзор над ней; усовершенствовать существующие пенсионные системы, не зависящие от взносов
"Тигр", вступающий в стадию зрелости	Базовое поддержание доходов при отсутствии обязательной пенсионной программы, зависящей от заработка	Решить проблемы нынешних и будущих бюджетных затрат (старение); усовершенствовать выравнивание потребления для различных групп населения	Мощный административный потенциал и финансовый сектор, прочное положение в макроэкономической и налогово-бюджетной сферах, решимость проводить реформы	Внедрить (ограниченную) обязательную, полноценную накопительную программу; усовершенствовать нормативно-правовую базу добровольной системы и надзор над ней
	Централизованная накопительная система с установленными взносами (сберегательный фонд) с ограниченным базовым поддержанием доходов	Решить проблемы низкой доходности; сохранить или расширить охват	Мощный административный потенциал и финансовый сектор, прочное положение в макроэкономической и налогово-бюджетной сферах, решимость проводить реформы	Повысить качество управления централизованной программой, включая предоставление возможности выхода при минимальном остатке на счете; усовершенствовать нормативно-правовую базу добровольной системы и надзор над ней; усовершенствовать существующие пенсионные системы и внедрить системы, не зависящие от взносов
Постоянно проводящая реформы	Множественные условные системы с установленными выплатами с высоким охватом (и неявным пенсионным долгом)	Решить проблемы бюджетных затрат, множественности систем, рынка труда; сохранить или расширить охват	Мощный административный потенциал и финансовый сектор, прочное положение в макроэкономической и налогово-бюджетной сферах, решимость проводить реформы	Продвигаться к единой ненакопительной системе (например, условной с установленными взносами); усовершенствовать нормативно-правовую базу добровольной системы и надзор над ней; ввести и укрепить систему выплаты пенсий, не зависящих от взносов

Примечание: Уровень доходов в общих чертах соотносится с классификацией, используемой Всемирным банком; при этом под странами с низким уровнем доходов понимаются страны – получатели средств Международной ассоциации развития, а с высоким уровнем доходов – страны, подобные странам ОЭСР.

Предлагаемая последовательность вариантов политики для *стран с низким уровнем доходов* относительно проста, но все же, возможно, не настолько, как ожидалось. Очевидно, что в странах, преодолевающих последствия конфликта и не обладающих действующей системой пенсионного обеспечения, основное внимание применительно к пожилым людям следует уделять снижению уровня бедности и положению наиболее социально незащищенных граждан. Однако пожилые могут и не быть наиболее социально незащищенными; в число таковых могут входить лица всех возрастов, потерявшие трудоспособность в результате гражданских беспорядков, в том числе и многие дети. В этих обстоятельствах ветераны войны ожидают компенсации за участие в боевых действиях, предпочтительно в виде пенсии; возникает риск ее смешения с ощущаемой потребностью введения некоей формы пенсионного обеспечения для государственных служащих, в определенной мере для снижения их подверженности коррупции. Если же необходимо соблюдать обязательства по отношению к работникам государственного сектора в соответствии с программой, действовавшей до конфликта, то в какой форме и каким образом их следует увязать с новой программой и как она должна выглядеть? В число стран, которым в настоящее время предстоит сделать такой выбор, входят, например, Афганистан и Эритрея.

В большинстве стран с низким уровнем доходов существует пенсионная система, распространяющаяся по меньшей мере на одну группу населения – работников государственного сектора (то есть государственных служащих и работников государственных предприятий и организаций). Обычно эти системы находятся в плачевном финансовом положении и нуждаются в неотложном реформировании. Направление реформы будет в значительной мере определяться условиями реформирования. При низком потенциале и слабо выраженной политической воле к реформам едва ли можно ожидать чего-то большего, нежели минимальная корректировка существующей программы (программ) и расширение помощи социально незащищенным старикам со стороны общин. Однако если наблюдается характерная нацеленность на реформы и имеется определенный, хотя и ограниченный, потенциал, выбор вариантов реформ гораздо шире: в этих условиях уместны комплексная реформа параметров ненакопительной пенсионной программы или даже реформа, ориентированная на введение условной системы с установленными взносами; улучшение управления накопительными программами; введение или по крайней мере апробация пенсионной системы, не зависящей от взносов, а также введение и совершенствование регулирования возникающих добровольных пенсионных программ. К странам этой группы относятся, в частности, Кения, Сенегал и Уганда.

Страны со средним уровнем доходов могут выбирать из более широкого спектра вариантов практически осуществимой политики. Рамки, в которых должны действовать страны этой весьма разнородной группы, являются следствием скорее ограниченности потенциала, нежели характера унаследованных систем. В результате этого для стран с ограниченным потенциалом и слабо выраженной политической волей к реформам основополагающий выбор вариантов реформы сводится к предупреждению сбоев и внесению элементарных коррективов. Перед странами, решительно настроенными на проведение реформ и обладающими достаточным потенциалом в налогово-бюджетной и административной сферах, открывается самый широкий спектр вариантов реформирования ненакопительной или накопительной (обязательной) государственной пенсионной системы. Поскольку охват – и, соответственно, неявный долг – унаследованной системы обычно невелик, можно предусмотреть переход к полномасштабному второму компоненту. Если же унаследованная ненакопительная система является масштабной (как в большинстве стран с переходной экономикой), то спектр вариантов сужается, и переход к накопительному обязательному компоненту может носить частичный характер.

Казалось бы, у *стран с высоким уровнем доходов* спектр вариантов практически осуществимой политики должен быть еще шире, но на практике так бывает не всегда. Ограничения, имеющиеся у этих стран (которые также весьма разнородны по составу), с высокой долей вероятности оказываются скорее следствием характера унаследованной системы, чем проблем с потенциалом, хотя последние также могут быть весьма существенными. Если богатая страна находится в неблагоприятной (с макроэкономической и налогово-бюджетной точек зрения) ситуации, а ее правительство не полностью привержено проведению реформы, то, как и в случае со странами со средним (и низким) уровнем доходов, выбор вариантов будет ограничен предупреждением сбоев и постепенными параметрическими реформами. Страна, ориентированная на реформы, в полной мере обладающая необходимым потенциалом, но унаследовавшая пенсионную систему бисмаркского типа с высоким неявным долгом, по всей вероятности, исключит из рассматриваемых ею альтернатив переход – даже частичный – к накопительному (второму) компоненту. По-видимому, к этой группе относятся многие страны континентальной Европы. Те немногие, которые обладают необходимым потенциалом в полном объеме и при этом предусматривают лишь базовое поддержание доходов, перейдут к обязательным накопительным системам, как это уже сделали в последнее время Австралия и Гонконг (Китай).

Выводы

Хотя между потенциалом и масштабом реформы есть явная связь, она носит нелинейный характер. Суть практически осуществимых и фактически избранных вариантов (в совокупности) определяет унаследованная система. Эта предполагаемая неоднозначная зависимость масштаба реформ от привходящих исторических факторов указывает на то, что ориентирующимся на реформы странам со средним уровнем доходов необходимо тщательно оценить имеющиеся у них альтернативы и прилежно работать над наращиванием своего реформаторского потенциала, иначе в будущем их ждут осложнения. В более широком плане то же относится и к странам с низким уровнем доходов, которым необходимо найти удобный момент для введения добровольных систем, совершенствования их нормативно-правовой базы и надзора за ними.

Глава 6

Основные проблемы реформы: твердые позиции и открытые вопросы

В настоящей главе речь идет о некоторых ключевых проблемах структуры пенсионных систем и осуществления реформы, причем особо выделены те вопросы, по которым Всемирный банк занимает четкую позицию, и вопросы, ответы на которые он все еще ищет. В частности, в главе представлены мнения сотрудников Банка относительно: структуры компонентов пенсионной системы, пособий по бедности и перераспределения; финансовой устойчивости; административных проблем и проблем реализации; вопросов нормативно-правового регулирования и надзора; выбора, имеющегося у стран с узкими финансовыми рынками; а также политических аспектов экономических проблем. В заключение в главе представлены некоторые из основных спорных моментов реформы – то есть моментов, по которым существуют серьезные расхождения во взглядах или же просто отсутствуют глубоко проработанные представления об оптимальной структуре реформы.

Структура компонентов пенсионной системы, пособия по бедности и перераспределение

В идеале, любому человеку, принадлежащему к старшей возрастной группе должен быть обеспечен доход по старости, как минимум, в форме пособия по бедности или желательно в форме пенсии, замещающей утрату дохода. На самом же деле, возможность получать такого рода пособие или пенсию в типичной стране – заемщице Всемирного банка ограничена, поскольку уровень доходов и степень охвата тесно связаны между собой. Обычно в странах с низким или средним уровнем доходов степень охвата колеблется в пределах от менее 10 процентов работающих и населения пожилого возраста до почти 50 процентов, а средний показатель составляет около 20 процентов. Исключение составляют страны Восточной Европы и Центральной Азии, которые прежде относили к странам с переходной экономикой, где степень охвата населения старших возрастных групп (и частично работающих) все еще остается очень высокой, а также некоторые страны юга Африки (Ботсвана, Маврикий, Намибия и Южная Африка) и Латинской Америки (Бразилия, Коста-Рика), в которых существует базовое пенсионное обеспечение. Традиционно считается, что степень охвата пенсионной программой, в которой размер пенсии зависит от уровня заработной платы, напрямую связан с уровнем дохода на душу населения, а целью, которую с течением времени предполагается достичь, является почти полный охват в богатых странах – членах ОЭСР. Однако эта концепция все больше подвергается сомнению, поскольку уровень охвата в странах – членах ОЭСР снижается, а в развивающихся странах он не вырос в той мере, в какой это ожидалось (Gill, Packard and Yermo 2004; Holzmann 2003, Holzmann, Packard and Cuesta 2001). В связи с этим возникают требующие решения специфические проблемы, связанные с приоритетностью и структурой компонентов пенсионной системы, уровнем выплат и ролью перераспределения. Кроме того, необходимо пересмотреть структуру пенсий по инвалидности и по случаю потери кормильца – как самих по себе, так и в рамках многокомпонентной пенсионной программы.

Роль компонентов

Роль компонентов в значительной мере определяется особенностями страны и стадией ее развития. Если в более развитых странах все компоненты могут сыграть определенную роль в достижении основных и второстепенных целей пенсионной системы, унаследованная пенсионная система обычно ограничивает возможности выбора. Напротив, менее развитые страны зачастую по существу не находятся под давлением унаследованной пенсионной системы. Однако отсутствие как финансовых рынков, так и потенциала для

создания новых систем и управления ими ограничивает для этих стран возможность выбора между различными компонентами.

В странах с высоким уровнем охвата пенсионным обеспечением и административным потенциалом нулевой, или базовой, компонент может выполнять функции системы социальной защиты и должен распространяться на реально нуждающихся. Даже в странах с высоким охватом некоторым людям, особенно тем, кто работал преимущественно в неформальном секторе экономики, не заработал достаточного стажа или вовсе не работал, в старости угрожает риск бедности. Система, основанная на взносах, может быть отнесена к первому компоненту (государственная распределительная пенсионная система или частично накопительная система с установленными выплатами, возможно, преобразованная в условно-накопительную систему с установленными взносами), ко второму компоненту (основанная на рыночных принципах и полностью накопительная система с установленными взносами) или может представлять собой сочетание первого и второго компонентов. Эти компоненты могут быть дополнены за счет добровольной системы, субсидируемой (как правило, за счет налогов) и действующей на уровне предприятия или на индивидуальной основе (третий компонент).

В странах с низким охватом нулевой компонент в идеале является ведущим инструментом защиты от риска, сопряженного со старостью, которым могут воспользоваться либо все лица, достигшие определенного возраста, либо значительное число людей, отбираемых путем проверки на нуждаемость или с помощью иного механизма. В таких странах могут присутствовать и первый компонент, и второй компонент либо их сочетание. Но во многих странах с низкими доходами ни государственный, ни частный сектор не могут обеспечить необходимого охвата, что порождает дилемму. В этих условиях следует обратить внимание на третий компонент (добровольное пенсионное обеспечение) и способствовать его более широкому внедрению, поскольку базовый компонент покрывает только минимум потребностей лиц, находящихся в наиболее уязвимом положении. Системы добровольных сбережений особенно важны для удовлетворения потребностей в пенсионном обеспечении многочисленных работников неформального сектора экономики в странах с низким уровнем доходов, а также для решения проблем, связанных с ярко выраженным нежеланием микропредпринимателей и трудящихся участвовать в официальных пенсионных программах, в которых размер пенсии зависит от заработка. Обычно государственные служащие или другие группы с особыми интересами добиваются принятия специальных программ пенсионного обеспечения, действие которых затем распространяется на другие группы, а также соблюдения международных трудовых норм (см. ILO 2002b). В результате, несмотря на низкий охват и трудности управления такими системами в странах с наименьшими доходами, наблюдается тенденция к введению обязательного первого или второго компонента хотя бы для некоторых категорий населения, тогда как остальные остаются ни с чем.

Проблемы разработки базового компонента

Первый шаг в разработке структуры базового компонента – это рассмотрение всех "за" и "против" имеющихся вариантов. Имеет смысл рассмотреть четыре варианта: а) расширение пенсионной системы, основанной на взносах; б) интеграция программ, направленных на решение проблем бедности пожилого населения, в общую систему социальной защиты (то есть систему социальной помощи домохозяйствам независимо от возраста их членов, направленную на борьбу с бедностью с целом), в) всеобщая базовая пенсия и д) базовая пенсия, выплачиваемая на основании проверки на нуждаемость.

РАСШИРЕНИЕ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ, ОСНОВАННОЙ НА ВЗНОСАХ

Главная проблема системы, основанной на взносах, состоит в том, что она не может охватить всех, особенно пожизненно бедных, не имеющих необходимого трудового стажа, а также работников неформального сектора экономики. Даже если удалось бы охватить все

эти категории социально незащищенных лиц, потребовалось бы собрать обширные данные и предпринять колоссальные усилия по ведению учета, что практически невозможно сделать, особенно в сельских районах, где почти каждая страна сталкивается с информационными ограничениями при осуществлении таких программ. Аналогичным образом, простое расширение такого охвата в обязательном порядке не даст в большинстве случаев ожидаемых результатов из-за проблем практической реализации, связанных с выявлением соответствующих категорий населения и созданием рентабельной системы обеспечения соблюдения закона.

ИНТЕГРАЦИЯ В ОБЩУЮ СИСТЕМУ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ

В принципе, интеграция в общую систему социальной защиты – направленную на борьбу с бедностью систему социальной помощи всем домохозяйствам, в том числе и с тем, в составе которых есть пожилые люди, – возможна, однако она не наделяет пожилых правами и не предоставляет им возможностей самим себя обеспечивать. Это может привести также к негативным последствиям на рынке труда, если будут затронуты домохозяйства, в которых совместно проживают трудоспособные и пожилые. Существенным препятствием является также потенциальная "стигматизация" пожилых в случае их включения в такого рода программы. С учетом всего этого большинство стран не обращаются к системе социальной помощи для защиты интересов престарелых.

ВСЕОБЩИЕ БАЗОВЫЕ ПЕНСИИ (БЕЗ ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫХ ВЗНОСОВ)

Ряд стран, как развитых, так и развивающихся, реализуют программу пенсий, выплачиваемых без предварительных взносов работника. В таблице А.2 представлен список стран и основные положения всеобщей пенсионной системы. Возможно, это оптимальный способ предоставления пособий по бедности для населения старших возрастных групп. Учитывая, что весьма сложно определить, кто именно из пожилых беден, основное достоинство программы – это то, что ее универсальный характер позволяет обойти эту проблему. Однако ее главное преимущество порождает и главную проблему – то, насколько эта программа посильна для бюджета, особенно в странах с низким уровнем доходов. Соответственно, многие страны, в которых в настоящее время действует программа всеобщего пенсионного обеспечения, рассматривают способы превратить ее в целевую или снизить размеры выплат (позволяя инфляции снижать реальную величину пенсий).

Для того чтобы решить, могут ли программы всеобщего пенсионного обеспечения оплачиваться из государственного бюджета, необходимо рассмотреть несколько важных вопросов, прежде чем делать выбор в пользу этого варианта, особенно в странах с низкими доходами, где каждый доллар их ограниченных государственных средств можно с большей пользой вложить в решение проблемы сокращения бедности в целом (а не только среди населения старших возрастных групп). Для решения этих вопросов необходимо оценить степень бедности и условия жизни пожилых, степень их социальной незащищенности по сравнению с другими группами (такими, как дети), степень воздействия, которое решение проблем бедности среди пожилых оказывает на уровень бедности в стране, а также альтернативные возможности использования средств для сокращения бедности (например, инвестиций в физический и человеческий капитал).

В настоящее время Всемирный банк начал эмпирические исследования в этой сфере в 15 африканских странах (Kakwani and Subbarao 2005) и в некоторых странах других частей света (например, в Непале). Хотя предварительные результаты подтверждают необходимость изучить вопрос о влиянии социальных пенсий на социальное и экономическое развитие страны, они не говорят в пользу этого варианта для всех развивающихся стран. В частности, исследование свидетельствует о неоднородности африканских стран в том, что касается доли пожилых в общей численности населения, условий их жизни и возможностей получения дохода. Большинство пожилых живут в расширенных семьях, и в некоторых странах пожилые, живущие с детьми (или, как правило, внуками), являются, как представляется,

наиболее социально незащищенными. Чтобы ликвидировать разрыв в уровне бедности между одинокими пожилыми людьми и пожилыми, проживающими с детьми, не требуется значительных бюджетных средств, но гораздо больше их необходимо для того, чтобы с уровня одиноких пожилых людей выйти на уровень всех домохозяйств, возглавляемых пожилыми (таблица А.3).

Ориентация программы социальных пенсий только на бедные категории пожилого населения представляет собой, без сомнения, менее затратный вариант и может оказать более сильное воздействие на уровень бедности отдельных групп населения и в стране в целом. Однако подобная оценка выгод не учитывает затрат (административных) на такую ориентацию. Обеспечение фиксированного размера пенсии (0,70 процента от суммы, считающейся порогом бедности) для всех пожилых – это очень дорогостоящий вариант, даже если пенсии выплачиваются только бедным пожилым людям (таблица А.4). В случае пенсионного возраста, равного 60 годам их размер составляет от 1 до более 3 процентов ВВП, если они выплачиваются всем пожилым людям, и более половины от этого объема, если получателями являются только пожилые люди, признанные бедными. Во многих странах с низким уровнем доходов 2 процента от ВВП составляют 15 процентов налоговых поступлений – эта сумма в 5–10 раз превышает совокупный объем социальных пособий для всех социально незащищенных групп и составляет больше половины суммы, обычно выделяемой на образование. Кроме того, даже если можно найти средства на финансирование этих пособий, мы пока еще слишком мало знаем о том, как распределять подобные небольшие суммы среди населения в малонаселенных сельских районах, где возраст многих потенциальных получателей сложно установить.

Тем не менее, существуют веские основания для того, чтобы выяснить степень социальной незащищенности пожилого населения вообще и в развивающихся странах, в частности. Необходимо внимательно изучить три параметра, важных для разработки программы: а) размер пенсий, б) пенсионный возраст и с) другие условия получения пенсии. В этом смысле особенно интересен опыт Непала. Здесь уровень выплат поддерживается на низком уровне (менее 2 долл. США в месяц на человека), а право на выплату пенсии жители страны получают в 75 лет; при этом действует принцип универсальности. В результате обеспечен очень высокий уровень охвата (под действие программы подпадают 87 процентов всех имеющих на это право, а ошибки, в результате которых пенсии не выплачиваются, сведены к минимуму) при низких бюджетных расходах, причем страна не только в состоянии выплачивать пенсии, но и может в долгосрочной перспективе сохранять на определенном уровне бюджетные затраты на программу. В Индии также реализуется программа выплат пенсий по старости с различным в разных штатах пенсионным возрастом и размером пенсий, и расходы на это составляют не более 0,1 процента от ВВП.

В связи с этим не удивительно, что многие страны, в которых в настоящее время действуют программы всеобщего пенсионного обеспечения, пытаются либо превратить их в целевые, либо позволяют инфляции с течением времени снижать размер пособий, руководствуясь при этом в значительной степени бюджетными соображениями. Если структура программы с самого начала хорошо проработана, многие страны должны еще раз взвесить приемлемость этого варианта политики. Тем не менее, любое решение относительно оптимальных инструментов и компромиссов между всеобщим пенсионным обеспечением и сокращением программ для других групп населения (например, детей или вдов) необходимо принимать с учетом специфики каждой страны.

БАЗОВАЯ ПЕНСИЯ НА ОСНОВЕ ПРОВЕРКИ НУЖДАЕМОСТИ

Базовая пенсия пожилым устанавливается по итогам проверки нуждаемости (например, в форме проверки уровня благосостояния) для лиц, проживающих в определенных географических зонах, или для других категорий, определяемых с учетом социальной незащищенности (например, семей, в которых есть больные СПИДом). Основное препятствие для реализации подобной программы – это затраты на оказание услуг, особенно

в странах, где проведение проверки нуждаемости требует значительных административных расходов. В разных странах возможности проводить проверку нуждаемости различны, и при определении методов реализации необходимо учесть, что уровень децентрализации оказывает сильное влияние на затраты и рентабельность. Например, в Таиланде у социальных работников в деревнях есть возможность относительно просто и дешево определять, кто из пожилых относится к категории бедных. В других странах ситуация может быть иной. Однако сравнительные данные по разным странам подтверждают эффективность целевых программ в развивающихся странах (Coady, Grosh, and Hoddinott 2004).

Выводы и последствия для политики

Для большинства развивающихся стран оптимальная стратегия может состоять в том, чтобы начинать выплачивать базовые пенсии лицам преклонного возраста, сохраняя низкий уровень этих пенсий. Это могло бы обеспечить самоотбор получателей при низких затратах бюджета. В странах с низким уровнем доходов важно специально уделить внимание анализу размера пенсий и предполагаемого охвата ввиду наличия альтернативных потребностей в бюджетных средствах: вдовы и многодетные женщины могут оказаться в положении даже худшем, нежели пожилые. В стране с ограниченным бюджетом увеличение средств, выделяемых на престарелых означает сокращение средств на другие программы (такие, как здравоохранение и образование). Кроме того, необходимы оценка риска и степени уязвимости, чтобы определить, угрожают ли пожилым как определенной группе населения гораздо более серьезные риски, чем другим его категориям. На основе таких оценок размеры выплат могут быть пересмотрены в сторону повышения или сокращения. Независимо от нынешнего размера пособий, расходы бюджета будут возрастать по мере увеличения численности населения пожилого возраста, что с учетом нынешних демографических тенденций будет происходить буквально повсеместно. Когда подобное произойдет, другой вариант политики в области пенсионного обеспечения, который необходимо рассмотреть, будет состоять в сохранении пенсий на низком уровне, чтобы они не были привлекательными для небедных, повышении пенсионного возраста по мере увеличения продолжительности жизни и постепенном, по мере укрепления и роста надежности информационной базы, внедрении проверки нуждаемости.

Структура системы, основанной на взносах (первый и второй компоненты)

На фактическую структуру национальной пенсионной системы, основанной на взносах, сильное влияние оказывают исторические прецеденты и поставленные страной цели. Тем не менее, независимо от распределения компонентов, следует опираться на ряд принципов. Система, основанная на взносах, должна действовать на основе самофинансирования и быть финансово устойчивой. Необходимо принять во внимание последствия, которые уровень совокупных взносов в пенсионный фонд и выплачиваемых пенсий имеет для рынка труда, учитывая, что высокие ставки взносов часто ведут к уклонению от их уплаты и сокращению поступлений и что высокий уровень пенсий попросту стимулирует квалифицированных работников покидать контингент рабочей силы, на который распространяется такая система. Кроме того, важно избегать фрагментации рынка труда, предлагая разным профессиональным группам разные пенсионные программы. И, наконец, для того чтобы свести к минимуму расходы на социальное обеспечение, относительно скромные коэффициенты замещения в условиях обязательной системы предпочтительнее более высоких коэффициентов замещения. Любая обязательная пенсионная система предполагает расходы на социальное обеспечение для многих. Программы пенсионного обеспечения носят обязательный характер для того, чтобы противодействовать недальновидному подходу работающих, который может привести к бедности в пожилом возрасте, и чтобы не дать пожилым превратиться в обузу для государства. Для того чтобы решить эти задачи, необходимо установить довольно скромную пенсию.

Страны с высоким охватом, возможно, захотят предусмотреть некоторое перераспределение дохода в рамках основанной на взносах пенсионной системы. Это можно сделать посредством формулы прогрессивных выплат в рамках системы с установленными выплатами или посредством целевых трансфертов, равных взносам работников с низким уровнем доходов, в рамках систем с установленными взносами – как нефинансовых, так и накопительных. Хотя финансирование подобного перераспределения в рамках ненакопительной программы может и, возможно, должно проводиться полностью за счет ее собственных средств, но применительно к накопительным программам с установленными взносами это потребует целевых государственных трансфертов. Особые периоды, в течение которых работник не уплачивал взносы (болезнь, отпуск по беременности и родам, военная служба и периоды безработицы, во время которых работник получал пособие, – но не период учебы) должны официально финансироваться из средств соответствующих фондов социального страхования на условиях абсолютной прозрачности и в индивидуальном порядке (не как трансферты без конкретно оговоренной цели). Другой подход может состоять в том, чтобы перераспределять заработки в рамках первого компонента и замещать доход в рамках второго компонента. Третий подход заключается в том, чтобы признать риски, сопряженные и с первым, и со вторым компонентом. В целях диверсификации рисков можно использовать первый компонент и для перераспределения, и для замещения дохода, а второй компонент может обеспечить дополнительное замещение дохода.

В странах с низким уровнем охвата ситуация иная. Необходимость перераспределения в рамках системы, основанной на взносах, – по крайней мере в краткосрочной перспективе – менее настоятельна, потому что перераспределение происходит только при широком охвате населения. В результате, страна может построить пенсионную систему, используя первый компонент, второй компонент или их сочетание. Совершенно необходимо, независимо от структуры основанной на взносах системы, чтобы эта система действовала на принципах самофинансирования. Можно отдать предпочтение второму компоненту, поскольку его эффективность выше при замещении дохода, и благодаря ему легче обеспечивается самофинансирование. Однако выбор компонента будет определяться конъюнктурой финансового сектора, историческими прецедентами и выбором самой страны.

Выбор структуры для первого – третьего компонентов

Структура первого компонента может быть разработана по-разному. Это может быть система с фиксированными выплатами (или фиксированная пенсия, выплачиваемая на основании проверки на нуждаемость и с учетом минимального размера пенсии), система пропорциональных или прогрессивных установленных выплат, рассчитанная с учетом заработка, или же система с установленными выплатами в форме нефинансовой системы с установленными взносами. Прямая взаимосвязь между взносами и размером пенсии помогает бороться с уклонением от уплаты взносов и делает систему более справедливой, но при этом должна быть в необходимой степени учтена задача перераспределения, обеспечение страхования и способ выплаты. Кроме того, пенсию следует рассчитывать исходя из среднего размера заработка на протяжении всей жизни, а не только в заключительный период. Это сделало бы систему более справедливой и менее уязвимой для махинаций, когда работники указывают слишком низкий заработок, пока работают, а затем, непосредственно перед выходом на пенсию, заявляют о резком увеличении заработков, чтобы тем самым увеличить размер пенсии. Следует также предусмотреть прямую индексацию пенсий сообразно уровню инфляции, чтобы после выхода на пенсию наиболее пожилым и наиболее социально незащищенным не угрожала бы бедность.

Вторым компонентом может стать система с установленными взносами с точки зрения порядка исчисления уровней пенсий, а управление накопленными активами и их инвестирование следует осуществлять на основе рыночных принципов. Однако второй компонент должен предусматривать по достижении этапа выплаты пенсий предоставление

участникам возможности перевести остаток на счетах в пожизненный аннуитет. В связи с этим, по своему характеру такая система не может считаться системой с установленными взносами в чистом виде. Международный опыт централизованного государственного управления не настраивает на оптимистический лад, а последний обнадеживающий опыт некоторых стран ОЭСР недавнего времени пока еще недостаточно проверен, и, вероятно, его нельзя будет применить в типичной стране-клиенте с низким уровнем доходов. Стимулирование конкуренции между частными компаниями путем проведения аукционов на управление пенсионным фондом или использования нескольких управляющих фондами, в принципе, приветствуется. К числу основных проблем относятся способы сохранения административных расходов в разумных пределах, возможность выбора (поскольку существуют непосредственные свидетельства взаимозависимости между выбором и затратами), структура частных поставщиков услуг и предлагаемых инструментов накоплений, а также разработка, реализация и регулирование выплат. Основа для подобного, зачастую сложного выбора рассматривается ниже.

Если задачей первого и второго компонентов является обеспечение пенсий небольшого размера, то роль *третьего компонента* состоит в том, чтобы стимулировать отдельных людей и компании осуществлять накопления и получать пенсию в большем размере или, при желании, выйти на пенсию досрочно. Поскольку долгосрочные накопления оказывают положительное воздействие на экономику в целом, обычно для стимулирования накоплений в рамках третьего компонента предоставляются налоговые льготы. Однако дискреционные сбережения более характерны для лиц с высоким уровнем доходов, нежели для тех, чьи доходы низки. Также существует меньшая вероятность того, что налоговые льготы могут побудить бедных к накоплениям, хотя бы потому, что бедные зачастую платят небольшие налоги. Лица с высоким уровнем доходов, пользующиеся такими программами, часто имеют накопления, которые они перебрасывают из одной инвестиционной компании в другую, чтобы воспользоваться налоговыми льготами, и это сокращает потенциальные выгоды для экономики. Поскольку предоставление налоговых льгот означает отказ от части и без того ограниченных налоговых поступлений, такие меры обычно оказывают негативное воздействие на перераспределение. Целевые субсидии в теории предпочтительнее, но они сопряжены с большими административными проблемами, которые могут сделать налоговые льготы единственно приемлемой альтернативой. И, наконец, третий компонент не может быть полноценной заменой нулевому, первому или второму компонентам, поскольку одна из основных причин участия государства в работе пенсионных систем – это противостоять недальновидному подходу и предупредить бедность в старости.

Пенсии по инвалидности

Какой должна быть оптимальная схема для выплаты пенсии по инвалидности – этот вопрос остается открытым как при традиционной однокомпонентной системе, так и в рамках вновь созданных многокомпонентных систем. Традиционные программы пенсий по инвалидности, как правило, предоставляют больше возможностей для злоупотреблений, нежели системы базовых пенсий по старости, и страны часто используют их в качестве альтернативы пособиям по безработице (Andrews 1999). Это породило предложения выделить пособия по инвалидности и пенсии по старости (в зависимости от заработка) в разные виды пособий со своей собственной структурой и механизмом финансирования. В теории такое разделение можно рассматривать как результат увеличения средней продолжительности жизни и усиления различий между двумя видами пособий. Когда пенсионные программы бисмаркского типа только появились, пособия по инвалидности играли для физических лиц гораздо большую роль, нежели пенсии по старости, потому что только один из каждых шести работающих мог рассчитывать дожить до пенсионного возраста, который в то время составлял 70 лет. Поэтому тогда пенсии по старости могли рассматриваться как пенсии по инвалидности общего типа или для специальных категорий работников – то есть как страхование почти от тех же рисков. Сегодня пенсия по старости представляет собой пожизненный аннуитет, выплачиваемый из накопленных средств или на

основе приобретенных прав, страхующий от риска неопределенности момента наступления смерти; в теории она полностью отделена от пособия по инвалидности, страхующего от утраты дохода в случае нетрудоспособности.

Страны, внедрившие многокомпонентные программы, разработали несколько схем пенсионного обеспечения по инвалидности, к числу которых относятся сохранение их в рамках государственной системы, передача их выплаты "на подряд" страховым компаниям и промежуточный вариант – передача "на подряд" частным компаниям при сохранении государственной доплаты. На сегодняшний день эти системы проработали недолго, и они не достаточно изучены для того, чтобы дать четкие рекомендации. Для большинства стран проблема состоит в том, чтобы разработать программу, которая бы позволяла проявлять сострадание к тем, кто оказался в тяжелой ситуации (в чем и состоит задача страхования), но была бы защищена от наиболее распространенных видов злоупотребления. В этой сфере необходимо больше работать и продолжать накапливать опыт. Исследование, недавно проведенное в 10 странах Латинской Америки, где осуществлялась пенсионная реформа, свидетельствует о наличии значительной степени свободы в определении структуры системы пособий по инвалидности в рамках многокомпонентной системы (Grushka and Demarco 2003). Исследование подходов, применяемых в странах ОЭСР к проблеме пособий по инвалидности (ОЭСР 2003), дает дополнительную информацию об опыте (не обязательно подлежащем копированию).

Проблемам структуры, содержания и реформирования системы пособий по инвалидности в странах – клиентах Банка в будущем будет уделяться гораздо больше внимания в его теоретической и практической деятельности. Это отражает растущее признание важности таких пособий для работающих как в формальном, так и неформальном секторе экономики (и одновременно – недостаточного внимания, уделяемого до сих пор этому вопросу). Кроме того, в 2002 году Банк создал Группу по проблемам инвалидности и развития, которая занимается более широкими проблемами инвалидности и пособий по инвалидности в контексте развития и их значимости для задачи Всемирного банка по сокращению бедности.

Пенсии по случаю потери кормильца

Традиционные пенсии по случаю потери кормильца исходят из представления о работающем муже, жене-домохозяйке, занимающейся детьми, и незначительном числе разводов. Иногда в итоге пособия оказывались чрезмерно щедрыми, а перераспределение носило искаженный характер, когда на государственную казну возлагалось бремя финансирования значительных по размеру пособий женщинам из семей с высоким уровнем доходов. В других случаях эти пособия были незначительными или же лишали стимула к труду, так как женщины вынуждены были отказываться от собственной пенсии, чтобы иметь право на получение пенсии по случаю смерти мужа. Пересмотр структуры пособий по случаю смерти одного из супругов необходим вследствие повышения доли работающих (в формальном секторе) женщин как в развитых, так и в развивающихся странах, а также вследствие изменения структуры семей из-за увеличения количества разводов. Во многих развитых странах доля разводов составляет более 50 процентов от количества браков, и многие развивающиеся страны быстрыми темпами приближаются к этому показателю. Ответ на вопрос о том, каким образом лучше всего провести такой пересмотр в странах-клиентах, пока еще не найден.

Концептуальные, административные и финансовые проблемы разработки и функционирования системы пенсионного обеспечения по случаю потери кормильца с учетом изменения структуры семьи и получения как собственных пенсий, так и пенсий за супруга, увеличили потребность в установлении права женщин на получение индивидуальной пенсии. Эти пенсионные права могут быть основаны на заявлениях и взносах женщин, на их трудовом стаже или взносах бывшего супруга в период совместного ведения хозяйства

(например, на основании раздела прав на пенсию или накопленных средств) и, возможно, на трансфертах из средств страховых компаний или государственного бюджета. Реализация такого подхода возможна в рамках нефинансовых и накопительных программ с установленными взносами (Holzmann and Palmer 2005).

Другая точка зрения состоит в том, что пособия по случаю потери кормильца будут по-прежнему играть важную роль для благосостояния пожилых женщин. Менее ясно, каким образом они должны выплачиваться и каковы при этом роли, соответственно, государства и частного сектора. Для этого подхода были предложены два простых принципа: право на получение пенсии по случаю смерти супруга не должно лишать ее права на получение заработанной ею самой пенсии и таким образом снижать для нее стимул к труду, а женщины из семей с низкими доходами должны иметь первоочередное право на получение государственных пособий. В некоторых странах с многокомпонентной системой муж при выходе на пенсию обязан приобретать совместный аннуитет или финансировать иные виды совместной пенсии, которая распространилась бы и на жену. Например, в Чили и в Мексике муж обязан финансировать пенсию по случаю потери супруга в размере 60 процентов от собственной пенсии; в Аргентине обязательный нижний предел составляет 70 процентов. Если муж умирает, жена получает пенсию по случаю потери супруга в дополнение к собственной пенсии. В сочетании эти две пенсии доводят ее доходы до двух третей от ранее получаемого совокупного дохода домохозяйства (в среднем), что вполне достаточно для поддержания ее уровня жизни на прежнем уровне без создания дополнительного бремени для государственной казны. На деле подобные положения о совместных пенсиях служат компенсацией для структуры "экономики" домохозяйств, определяют масштабы неофициального "семейного контракта", согласно которому женщины вообще меньше работают и меньше зарабатывают, и официально закрепляют его (James, Cox-Edwards, and Wong 2003a, 2003b).

Пенсии государственных служащих

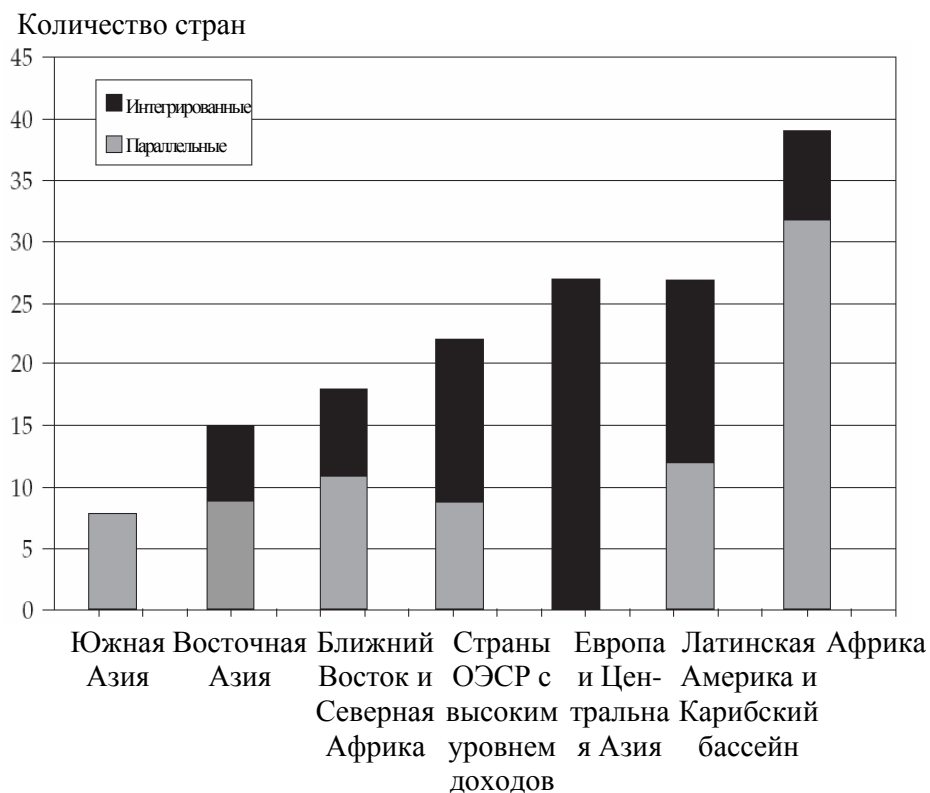
В большинстве стран первыми были введены пенсии для государственных служащих, и более чем в половине стран мира они по-прежнему отличаются от пенсий работников частного сектора и зачастую не требуют прямых взносов со стороны работников или работодателей (правительства; см. рисунок 6.1). Будущие пенсии, размер которых зачастую по-прежнему рассчитывается на основании оклада, выплачиваемого перед выходом на пенсию, обычно очень высоки в сравнении с реальной величиной заработков за весь период трудовой деятельности и часто рассматриваются как компенсация за низкие заработки в течение активной трудовой жизни (что не всегда верно для многих развивающихся стран, где государственные служащие зачастую не только получают более высокую заработную плату и пенсию, но и пользуются более весомыми гарантиями занятости).

Подобные пенсионные системы влекут за собой ряд последствий. Они практически сводят на нет обмен кадрами между государственным и частным сектором, особенно для работников старшего возраста, поскольку в этом случае государственные служащие потеряют значительную долю своих пожизненных доходов. Это ограничивает возможность увеличить пенсионный возраст с целью сокращения расходов, потому что правительство вынуждено будет по-прежнему платить вместо пенсий заработную плату, зачастую с учетом принципа выслуги лет. А во многих случаях продолжение государственной службы по достижении определенного возраста невозможно (военная служба) или бесполезно (учителя). Это также создает серьезные проблемы для проведения реформы, поскольку более низкая заработная плата и более высокие пенсии представляют собой заем, который государственные служащие предоставляют правительству (неявный долг) и который, в принципе, необходимо выплачивать в случае изменения системы.

Тем не менее, некоторые страны уже приступили к реформированию системы пенсионного обеспечения государственных служащих (Palacios and Whitehouse 2004).

Несмотря на то что параметры реформы различаются, эта работа повсюду преследует одни и те же цели: привести схему пенсионного обеспечения государственных служащих в соответствие с пенсионным обеспечением работников частного сектора, чтобы обеспечить мобильность всей рабочей силы; рассматривать эту реформу как составную часть общего пересмотра системы оплаты труда государственных служащих и как приведение ее, в идеале, в соответствие с оплатой труда в частном секторе; а также финансировать дополнительную пенсию для государственных служащих, если она предусматривается, в порядке, аналогичном выплате профессиональных пенсий в частном секторе. Индия, например, отменила пенсионную программу с установленными выплатами для всех чиновников центрального правительства, принятых на работу после 1 января 2004 года, и заменила ее накопительной системой с установленными взносами, отчисления в рамках которой равны 20 процентам заработной платы: она должна обеспечивать возмещение дохода примерно в том же объеме, что и прежняя система, и при этом не связана с прежней нагрузкой на бюджет и не препятствует мобильности рабочей силы. Многие системы пенсионного обеспечения государственных служащих нуждаются в параметрических реформах, которые снизили бы коэффициенты накопления пенсий, внесли бы изменения в чрезмерно щедрые формулы расчетов пенсии или подняли бы минимальный возраст выхода на пенсию, чтобы стать финансово устойчивыми и придти в соответствие с пенсиями, выплачиваемыми другим работникам формального сектора экономики. Другая стратегия, к реализации которой пока еще не приступали, состоит в том, чтобы система пенсионного обеспечения во всех секторах, в том числе и государственных служащих, стала нефинансовой системой с установленными взносами, при которой возникшие по прежней схеме права немедленно преобразовываются в условную сумму. Со временем это понизит коэффициент возмещения для государственных служащих до устойчивого уровня, обеспечивая при этом плавный переход от тех, кто только выходит на рынок труда, к тем работникам, которые близки к выходу на пенсию (Holzmann 2005).

Рисунок 6.1. Параллельные и интегрированные пенсионные программы для государственных служащих, в разбивке по регионам



Источник: Palacios and Whitehouse 2004.

Проблемы финансовой устойчивости

Одна из главных целей пенсионной реформы – обеспечить финансовую устойчивость, то есть выплату текущих и будущих пенсий в соответствии с объявленным порядком изменения размера взносов, не сталкиваясь с необходимостью неожиданно повышать взносы, сокращать пенсии или покрывать дефицит из средств бюджета. Чтобы вызвать к себе доверие, пенсионная реформа должна продвигаться в этом направлении; для этого, прежде всего, необходимы надежные финансовые проекты, учет как краткосрочных, так и долгосрочных перспектив и оценка задействованных капиталов и финансовых потоков. Применительно к накопительным компонентам требуется также оценка достигнутых норм прибыли, в том числе и роли иностранных инвестиций в диверсификации и управлении прибылями.

Пенсионные реформы часто вызываются к жизни краткосрочными финансовыми дисбалансами, на которые политики реагируют, проводя разовую корректировку (сокращая пенсии или повышая взносы) и выдвигая предложения о проведении реформы, чтобы придать схеме устойчивость. Однако подобную реформу не следует проводить (и Банк ее не поддержит), если она полностью не просчитана и не сопоставлена с существующей схемой. Основой достоверных прогнозов служит подробное моделирование пенсионной системы (систем); изменений в структуре населения, рынка труда и экономики; а также консервативные предположения относительно таких ключевых параметров, как будущий рост ставок заработной платы, участия на рынке труда и возврата инвестиционных доходов. Страны могут использовать свои собственные модели, заказывать разработку прогнозов актуарным фирмам или использовать разработанную Банком модель PROST для подготовки таких прогнозов. Полезно использовать несколько моделей прогнозирования, потому что

различные модели могут дать разные результаты, и подобные расхождения необходимо объяснять.

Чтобы предотвратить чрезвычайные корректировки и реформы, Банк призывает страны периодически проводить оценку финансовой устойчивости пенсионной системы (лучше всего это делать ежегодно, но можно и раз в три года). Подобные оценки должны осуществляться независимыми органами на основании согласованного комплекса предположений относительно демографического и экономического развития, а их результаты необходимо публиковать и публично обсуждать.

Для оценки финансовой устойчивости (в первую очередь ненакопительных систем) необходимы долгосрочная перспектива и учет как финансовых потоков, так и капиталов. Рассмотрение вновь созданных ненакопительных программ в кратко- или среднесрочной перспективе не дает оценки финансовой устойчивости. После внедрения программы в течение многих лет пенсии выплачиваются незначительному числу людей или не выплачиваются вообще, взносы собираются со все увеличивающегося числа работников. Полученное в итоге положительное сальдо денежных средств не является показателем финансовой устойчивости, поскольку поступления средств и взносы порождают обязательства, которые должны будут выполняться в виде пенсионных платежей в будущем, часто спустя 40 лет, причем на протяжении 20, 30 и более лет. В связи с этим прогноз по финансовым потокам (расходы, доходы и баланс) должен выполняться на 75-летнюю перспективу или более длительный период.

По тем же соображениям оценку финансовых потоков следует уточнять путем расчета и оценки всей совокупности обязательств и активов (в том числе предназначенных для покрытия по другим расходам и будущим статьям бюджета; см. Heller 2003). Первое достигается путем расчета неявного пенсионного долга, который в операционном плане лучше всего определять как накопленные на данный момент обязательства (Holzmann, Palacios, and Zviniene 2004), то есть как совокупную величину пенсий, начисленных пенсионерам и плательщикам взносов. Второе обеспечивается за счет текущей переоценки накопленных средств по рыночной стоимости, если таковые имеются. Большой и постепенно возрастающий неявный долг по выплате пенсий приходится покрывать за счет будущих взносов, и это наряду с небольшими и неувеличивающимися активами заблаговременно предупреждает об отсутствии финансовой устойчивости.

Расчет неявного долга важен также для оценки хода пенсионной реформы. При параметрическом реформировании ненакопительной системы воздействие финансовых потоков ощущается лишь постепенно через снижение расходов (например, при переходе от индексации на основе роста заработной платы к индексации на основе роста цен). При оценке накоплений последствия проявляются незамедлительно, и сокращение неявного пенсионного долга вследствие изменения принципа индексации пенсий может составлять до 20 процентов (и более) первоначальной величины (Holzmann 1999)¹⁹.

Оценка реформы путем анализа накоплений приобретает еще большую значимость в случае перехода от ненакопительной к полностью или частично накопительной системе. При такой реформе неявный пенсионный долг постепенно снижается, поскольку взносы частично теперь производятся в фонд накопительной программы, что уменьшает обязательства ненакопительной. Однако прежние обязательства необходимо соблюдать (а пенсии выплачивать); поэтому некоторые взносы утрачиваются, а дефицит системы возрастает. Бюджетный дефицит и долг возрастают, если это не покрывается за счет более высоких налогов или снижения государственных расходов по другим статьям. Частичное финансирование долга можно оправдать соображениями снижения налогов и потребления. В результате и для того, чтобы оценить общий ход реформы, совокупный пенсионный долг – неявный плюс связанный с реформой явный долг (включая капитализированные процентные ставки) – необходимо рассчитывать и оценивать ежегодно. Информация о размере и динамике совокупного пенсионного долга необходима не только для отслеживания хода

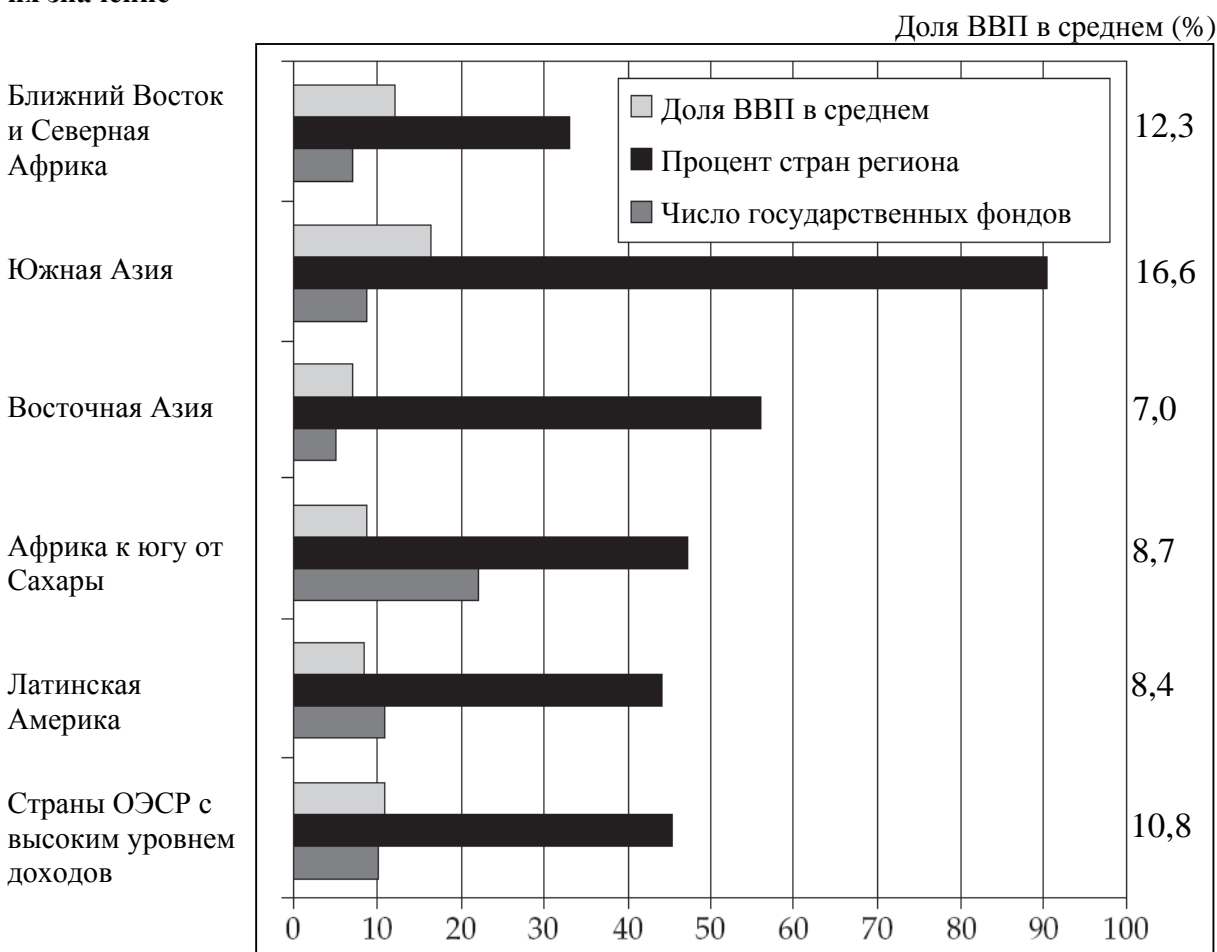
реформ, но и для оповещения финансовых рынков, которые в ином случае могут негативно отреагировать на временное повышение явного финансового долга (и дефицита).

В системе пенсионного обеспечения с установленными выплатами (как полностью, так и частично накопительных), так же как и в накопительных системах с установленными взносами (управляемыми как централизованно, так и частными компаниями), решающую роль в обеспечении финансовой устойчивости играет доходность финансовых активов. В системах пенсионного обеспечения с установленными выплатами (таких, как стандартная программа с резервами в рамках первого компонента) устойчивая повышенная реальная доходность активов требует более низкой ставки взносов или меньших объемов спонсорских или государственных трансфертов, чем в противном случае, и это напрямую укрепляет финансовую устойчивость. В случае накопительных систем с установленными взносами, которые по определению являются финансово устойчивыми, проблемы неустойчивости из-за низкой или даже отрицательной реальной доходности возникают вследствие условных обязательств (Smetters 2002): вследствие гарантированной минимальной доходности или минимального размера пенсии, замещения социальных пенсий или просто политического обязательства платить, если сумма слишком мала.

Управление государственными пенсионными фондами

В различных регионах мира системы обязательного пенсионного обеспечения, которые располагают значительными средствами, находящимися в государственном управлении, являются доминирующим видом пенсионных программ, по крайней мере, для основной массы охваченного населения (см. рисунок 6.2). Эти значительные фонды и система установленных взносов являются наследием Британской империи и отражают то решительное предпочтение, которое она отдавала резервным фондам как в государственном, так и в частном секторе. Многие основанные на установленных взносах системы с большими резервными фондами унаследованы от "системы поэтапно уменьшаемых страховых премий", внедрившейся МОТ после второй мировой войны, при которой существенное превышение доходов над расходами было нацелено на то, чтобы в будущем обеспечить устойчиво низкие ставки взносов, если инвестированные средства обеспечивали достаточно приемлемую доходность (Cichon and others 2004).

Рисунок 6.2. Распределение государственных пенсионных фондов по регионам и их значение



Источник: Carmichael and Palacios 2004.

Многие подобные частично или полностью накопительные системы остро нуждаются в реформировании, и большая часть побудительных причин для реформ совпадают с теми, которые действуют в отношении ненакопительных систем: неспособность решать социальные задачи, потребность в гармонизации пенсионных программ в государственном и частном секторах и финансовая (не)устойчивость вследствие низкой и зачастую отрицательной доходности. Пенсионные фонды, находящиеся в государственном управлении, как правило, неспособны обеспечить высокую доходность (Iglesias and Palacios 2001). В большинстве случаев показатели доходности в реальном исчислении (в течение 20 и более лет) оказываются отрицательными, но даже если они положительны, они редко по темпам прироста превышают темпы роста заработной платы и отличаются в невыгодную сторону от средств, находящихся в частном управлении.

Основные варианты реформы

С учетом того, что качество управления средствами пенсионных фондов во многих странах постоянно снижается, каковы возможности реформирования подобных систем? Их, в сущности, три: а) проститься с иллюзией накопления и перейти к ненакопительной – "распределительной" – системе в чистом виде; б) сохранить накопительную систему, но реформировать ее путем введения основанного на рыночных принципах и децентрализованного управления пенсионными фондами (как в Чили и в Швейцарии); а также с) сохранить накопительную структуру системы в ее нынешнем виде, но улучшить

структуру управления фондом, используя передовой опыт частных и государственных пенсионных фондов.

ПЕРЕХОД К НАКОПИТЕЛЬНОЙ – РАСПРЕДЕЛИТЕЛЬНОЙ – СИСТЕМЕ

Подобный подход может быть желателен, если в стране из-за отсутствия соответствующих финансовых инструментов или неспособности защитить фонд от нецелевого использования под политическим нажимом нет возможности управлять государственным фондом. Очевидно, что подобные ситуации наблюдались после деколонизации, когда существовали крупные сберегательные фонды. Сберегательные фонды стали идеальной схемой пенсионного обеспечения для экспатриантов в империи, где имелаась основная валюта, и в колониях действовал механизм полного золотовалютного обеспечения. На стадии накопления сберегательный фонд имел доступ как к внутренним, так и к международным активам, практически не подвергаясь валютным рискам. При выходе на пенсию человек обычно репатриировал средства, в основном в Великобританию, и приобретал аннуитет на наиболее развитых на тот момент рынках аннуитета. После обретения независимости эти фонды, как правило, лишались выхода на международные рынки, возможности инвестиций в новой валюте были очень ограничены, а способность противостоять политическому нажиму, направленному на использование этих фондов в иных целях, исчезала. Многие были просто вынуждены покупать государственные ценные бумаги на закрытых рынках. Через это прошли многие страны Африки к югу от Сахары, и это привело к истощению подобных государственных фондов вплоть до того момента, когда официальный переход на распределительную систему стал неизбежен. В других странах, вероятно, необходимо рассмотреть вопрос о таком переходе.

ПЕРЕХОД К РЫНОЧНОЙ И ДЕЦЕНТРАЛИЗОВАННОЙ СИСТЕМЕ

Подобный подход может дать положительный эффект, если соблюдаются условия финансового рынка в отношении инструментов, а также регулирования и надзора, однако существуют серьезные сомнения относительно того, что в ближайшем будущем может сформироваться способность противостоять политическому нажиму, требующему не самого оптимального использования средств фонда. Главная сложность подобной реформы состоит в необходимости диверсифицировать портфель инвестиций, в котором доминируют государственные облигации, и урегулировать последствия этих изменений для бюджета. Если фонд владеет значительной долей невыплаченного государственного долга, подобное изменение портфеля повлечет за собой изменение бюджетной политики и выплаты долга, как это требует переход от накопительной системы к накопительной. С точки зрения пенсионного или сберегательного фонда, переход к более диверсифицированному портфелю может и не повысить доходность (и в еще меньшей мере – норму прибыли, скорректированную с учетом риска). В некоторых странах (например, в Индии) проценты, выплачиваемые по государственным облигациям, выпущенным для сберегательных фондов, по политическим соображениям довольно высоки, но неустойчивы, учитывая высокий дефицит бюджета и государственный долг.

Частично переходя на более децентрализованный режим инвестиций, некоторые страны (например, Малайзия и Сингапур) позволили физическим лицам, чьи сбережения превышают минимальную сумму, инвестировать излишек на частном рынке. Привлекательность таких реформ в этих странах снизилась из-за того, что они проводились в разгар азиатского финансового кризиса в конце 1990-х годов. В результате менеджеры в частном секторе заявили о том, что равные условия конкуренции не были обеспечены.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СТРУКТУРЫ УПРАВЛЕНИЯ СУЩЕСТВУЮЩИМ ПЕНСИОННЫМ ФОНДОМ

Использование централизованных фондов, находящихся в государственном управлении, имеет свои преимущества, если удастся разрешить проблему экономической

эффективности капиталовложений и использования прав собственности на "частные" предприятия. Двумя основными преимуществами являются: а) возможность объединить риски физических лиц, потому что доходность одинакова для всех участников, и б) эффективность, достигаемая за счет централизованного сбора взносов, управления данными, работы с информацией о потребителях, распределения пособий и управления инвестициями. Более индивидуальный подход к вопросу о риске и прибылях можно обеспечить, если фонд предлагает на выбор некоторый набор портфелей. Однако все эти преимущества, за исключением выгод от консолидации управления инвестициями, можно достичь, применяя механизм сбора и распространения информации. Чтобы решить вопрос с принадлежащими централизованному фонду правами собственности на частные предприятия, необходимо использовать права на управление по доверенности и другие инструменты, чтобы избежать национализации предприятий. Чтобы решить проблемы управления инвестициями, требуется осуществить значительные преобразования в структуре управления фондами.

Целесообразность учреждения централизованных государственных фондов становится, по-видимому, все более очевидной по мере того, как недавние тенденции в Ирландии, Канаде, Новой Зеландии и Норвегии (см. Musalem and Palacios 2004; Palacios 2002) породили среди экономистов определенный оптимизм относительно полезности и возможности централизованного накопления пенсионных средств (Orszag and Stiglitz 2001). Национальный и международный опыт управления государственными и частными пенсионными фондами оказывается очень полезным и предлагает принципы успешного инвестирования, которые могут быть также применены в наиболее развитых странах-клиентах²⁰.

Возможные принципы организации успешного инвестиционного процесса

Как только стало очевидно, что управление отражается на экономической эффективности инвестиций, страны и международные организации начали разрабатывать инструкции по управлению. Например, Ассоциация управления канадскими пенсионными фондами, Департамент управляющих финансовыми учреждениями и Ассоциация пенсионных инвестиций Канады разработали независимо друг от друга инструкции по управлению. Поскольку многие положения в этих инструкциях повторяют друг друга, эти организации создали Совместную целевую группу по управлению пенсионными программами с целью разработать общий комплекс руководящих принципов, а также руководство для управляющих пенсионными программами по проведению ими оценки их практики управления.

Совсем недавно Международная администрация социального обеспечения (МАСО) также приступила к разработке инструкций по управлению государственными пенсионными фондами. В центре внимания инструкций МАСО по управлению фондами находятся вопросы структуры управления, требований к управлению и механизм функционирования инвестиций (ISSA 2004). В инструкциях прямо говорится о проблеме придания политического характера управлению государственными фондами и о необходимости повысить доходность инвестиций благодаря управлению рисками. В материале МАСО (ISSA 2004) изложены указания, очень близкие к тем, о которых пойдет речь ниже. Хотя эти инструкции и представляются менее жесткими, чем этого хотелось бы, в вопросах исключений в отношении социальных обязательств, в них ясно говорится о том, что "в случаях, когда правительство и/или орган управления программы социального страхования хочет инвестировать средства в определенное предприятие, считая это необходимым с экономической или социальной точек зрения, несмотря на то что прибыль от инвестиции, вероятно, будет ниже рыночных норм, инвестиции следует структурировать таким образом, чтобы субсидии осуществлялись из других источников государственных средств и не было подорвано доверие к фидуциарным обязанностям программы социального страхования" (ISSA 2004, 7).

Эти и другие руководства определяют в общих чертах принципы успешного инвестиционного процесса. Эти принципы подкрепляются международным опытом и исследованиями, а также опытом работы на местах сотрудников Банка в финансовом секторе и в области реформирования пенсионных фондов. Хотя, очевидно, существует необходимость продолжить изучение вопроса о том, как механизмы управления, действующие в наиболее развитых странах, можно приспособить и реализовать в условиях наших стран-клиентов, мы считаем, что при разработке порядка инвестирования средств государственных пенсионных фондов должны применяться следующие общие принципы²¹.

Правительству не следует допускать ненадлежащего вмешательства в осуществление государственным пенсионным фондом его задач и исполнение его обязанностей. В идеале оно не должно оказывать давление на инвестиционные решения, принимаемые управляющим фондом. В этих целях страны применяют разные подходы. Новая Зеландия избрала путь раскрытия информации. Хотя министр официально уполномочен давать указания правлению государственного пенсионного фонда, все такие указания должны даваться в письменном виде, представляться Парламенту и публиковаться в правительственном вестнике. В Ирландии один из возможных путей злоупотребления средствами государственного пенсионного фонда в интересах правительства прямо ограничивается посредством недвусмысленного запрета на инвестирование средств фонда в ирландские государственные ценные бумаги. В Канаде Совет по инвестициям государственного пенсионного фонда действует как самостоятельная государственная корпорация по управлению активами фонда. В Японии для управления государственными пенсионными фондами создан самостоятельный Государственный пенсионный инвестиционный фонд.

Государственные пенсионные фонды следует обязать раскрывать цели своей коммерческой деятельности. Множественность (и неясность) целей порождает серьезную тенденциозность в процессе контроля за деятельностью фонда, усугубляет проблемы, связанные с принадлежностью к различным группам заинтересованных сторон внутри фонда, и этого следует избегать. В идеале, государственным пенсионным планам следует иметь единственную и однозначную цель коммерческой деятельности.

Оптимальную структуру контроля за деятельностью государственного пенсионного фонда следует увязывать со структурой лиц, имеющих право на его остаточные доходы. Структуру контроля за деятельностью государственного пенсионного фонда следует согласовывать со структурой лиц, имеющих право на его остаточные доходы. Активным участникам пенсионной программы и вообще налогоплательщикам как лицам, имеющим право на остаточные доходы фонда, должны быть предоставлены более широкие права контроля за работой его руководящих органов. Этого можно достичь лишь при условии, что закон или уставные документы фонда четко зафиксируют цели его коммерческой деятельности.

Поскольку на практике предоставление налогоплательщикам права непосредственного контроля затруднительно, необходимо создавать определенные механизмы (в основном, поведенческие), чтобы скорректировать фактически имеющее место нарушение баланса в пользу пассивных членов, таких, как правительство.

Следует максимально увеличить число независимых профессионалов среди членов правления. Даже если активным участникам государственных пенсионных фондов будет предоставлено в их рамках больше полномочий, это еще не гарантирует эффективного мониторинга деятельности администрации фонда. Активные участники фонда не образуют единой группы заинтересованных лиц, и поэтому все еще сохраняется потребность в такой структуре управления, которая бы упрощала проблему коллективных действий заинтересованных лиц государственного пенсионного фонда. Кроме этого, поскольку многие механизмы управления, традиционно используемые корпорациями, недоступны для государственных пенсионных фондов, контролировать работу администрации фонда должен

авторитетный руководящий орган. Роль независимых директоров в пенсионных фондах представляется более значительной, нежели в корпорациях.

В нормативной базе фонда следует подробно и четко определить условия, например проведение проверки соответствия занимаемой должности и профессиональной подготовки, на основании результатов которых можно назначать или отправлять в отставку членов правления. Например, в Канаде в процессе назначения на должность участвует комитет по выдвижению кандидатур, который рекомендует федеральным властям и властям провинций отвечающих требованиям кандидатов. Процесс назначения проходит под пристальным общественным контролем, и кандидаты должны соответствовать не только должностным требованиям, но также удовлетворять жестким требованиям с точки зрения профессиональных и личностных качеств.

Члены правления должны нести фидуциарные обязанности, и невыполнение таких обязанностей должно влечь за собой правовую ответственность. В Соединенных Штатах Америки частные пенсионные фонды должны соответствовать жестким фидуциарным требованиям, определенным в Законе о гарантиях пенсионных выплат работникам (ERISA). Нормы ERISA относительно "исключительной цели" (обязанность соблюдать лояльность), "осмотрительного человека" (обязанность соблюдать осторожность, проявлять старательность и обладать соответствующими навыками) и правила диверсификации требуют от ответственных работников наличия соответствующего опыта и проявления должной осмотрительности при принятии решений по управлению фондом, в том числе и по выбору объектов инвестирования. Требуется также, чтобы все решения принимались исключительно в целях повышения экономической ценности активов фонда и обеспечения прибылей участников фонда. Хотя данные правила относятся к частным пенсионным схемам, действующим при финансовой помощи работодателей, их полезно было бы использовать и применительно к государственным пенсионным фондам.

Всем сотрудникам фонда, но прежде всего – его высшему руководству и членам правления следует придерживаться публично обнародованного кодекса поведения и норм, регулирующих случаи конфликта интересов. Еще одно средство контроля за деятельностью руководящих органов – это этический кодекс (или кодекс поведения). Применительно к членам правления этот кодекс регулирует такие проблемы, как конфликт интересов и получение вознаграждения. Посредством этих положений кодекс призван направлять членов правления на принятие решений на основании здравого смысла, а не личной выгоды, а это, в свою очередь, должно обеспечить улучшение общих показателей работы пенсионного фонда. Как и положение об осмотрительности, этический кодекс призван помочь в регулировании проблем управления.

Руководящий орган должен учредить комитет по управлению. Задача комитета по управлению – давать рекомендации относительно политики, основных направлений и процедур в сфере управления, а также эффективности работы правления, отслеживать применение кодекса поведения и инструкций по разрешению конфликта интересов и периодически проводить оценки качества управления.

Следует обеспечить полное раскрытие информации о структуре управления пенсионной программой и управляющей компании, в том числе правил подбора членов правления и управляющих. Нормы представления отчетности требуют гласности в отношении структуры управления. В частности, следует обеспечить надлежащее раскрытие информации о механизмах выявления и предотвращения мошенничества. В рамках политики обнародования положений об управлении управляющая организация должна публиковать сведения об официальном делегировании полномочий и ответственности. Как только организация официально приняла схему подобного делегирования, ей следует довести ее до сведения всех заинтересованных лиц (например, через свой сайт в сети Интернет).

Руководящий орган должен учредить комитет по внутреннему аудиту. К сфере ответственности такого комитета следует отнести вопросы надзора за финансовой отчетностью, внутреннего и внешнего аудита, информационных систем и политики и практики внутреннего контроля.

Внутренние и внешние аудиторские проверки состояния финансов, бухгалтерского учета, актуальных данных и управления, а также гласность их результатов, крайне важны для повышения степени прозрачности работы фонда и, таким образом, повышения его подотчетности. Вероятность плохого управления или злоупотребления влиянием можно кардинально снизить, если регулярно информировать общественность о таких вопросах, как структура управления, финансовое положение и работа управленческих структур, а также финансовые показатели работы фонда. Внутренний аудит должен подкрепляться внешними аудиторскими проверками, проводимыми независимыми аудиторами.

Руководящий орган должен учредить комитет по инвестициям. Его роль заключается в формировании инвестиционной политики фонда. Следует выработать рациональную инвестиционную политику и в то же время обеспечить прозрачность процесса информирования общественности о ходе реализации и соблюдении инвестиционной политики. В документе об инвестиционной политике следует четко определить состав портфеля активов, необходимый для приведения в соответствие активов и обязательств. В нем может также раскрываться роль и состав комитета по инвестициям, если это не определено в руководстве по управлению; способы регистрации инвестиций; показатели кратко- и долгосрочных инвестиционных результатов; комплекс средств, которые можно использовать для достижения этих показателей; указания по допустимым рискам – либо в количественном выражении, либо с точки зрения результатов применения модели управления активами и пассивами; и, наконец, отчетность, структуру соблюдения стандартов отчетности и анализ инвестиционных результатов. Инвестиционная политика должна также определять критерии предварительной экспертизы инвестиционных операций, оценки реальных активов, отражения активов в бухгалтерской отчетности и процедур, которые должны применяться для утверждения инвестиций комитетом по инвестициям; в ее рамках должно также предусматриваться требование о том, чтобы каждая инвестиционная операция утверждалась двумя подписями – сотрудника фонда и председателя комитета, давшего разрешение на операцию. Долгосрочные целевые инвестиционные показатели должны, прежде всего, соответствовать планируемыми долгосрочным показателям накопления средств в фонде.

В программном заявлении следует изложить подходы фонда к корпоративному управлению как акционера и как потенциально господствующей силы на внутреннем рынке. Последний аспект инвестиционной политики, которым должен заниматься руководящий орган, – это его позиция по отношению к осуществлению своего права голоса как акционера. Поскольку фонд, в принципе, может быть основным держателем акций, он обязан разумно пользоваться своим правом на управление. Осуществление права голоса имеет важное значение, но для того, чтобы не допустить ситуации, при которой правительство фактически руководит частным бизнесом, обычно лучше делегировать эти полномочия управляющим фондов. Одним из способов свести к минимуму конфликт интересов, который может возникнуть в связи с подобными ситуациями, является публикация фондом, по прошествии определенного периода времени, сводных данных о его голосовании как акционера по различным вопросам. Опасаясь, что контролируемый государством процесс инвестирования приведет к частичной национализации крупнейших компаний, что, в свою очередь, позволит политикам напрямую вмешиваться в экономику, некоторые страны установили ограничения на степень концентрации или передали права голоса управляющим фондов. Другие страны, например Швеция, ограничили реальное право голоса фонда. Во всех случаях политика голосования в качестве акционера должна быть открытой, подтвержденной документами и подлежать разглашению.

Необходимо предоставлять периодическую отчетность органам, выражающим интересы активных членов фонда. Полная информация о результатах деятельности фонда как в абсолютном, так и в относительном выражении крайне важна для защиты интересов участников фонда. Канада и Ирландия публикуют контрольные показатели для сопоставления результатов деятельности. В Канаде таким критерием является работа фондов частного сектора, тогда как Ирландия пользуется специально разработанным эталонным набором показателей. Кроме того, в Канаде управляющие фондов обязаны не реже одного раза в два года проводить в каждой провинции общие собрания для обсуждения результатов деятельности фонда. Надо отметить, что после введения подобных форм отчетности перед общественностью административные расходы в Канаде снизились более чем на 60 процентов. Если практические соображения препятствуют представительству налогоплательщиков в правлении, для информирования представителей налогоплательщиков о результатах работы по пенсионным программам необходимо внедрить четкие процедуры раскрытия информации (например, периодические отчеты в парламенте и в других представительных органах).

Необходимо выявлять и предавать гласности случаи дефицита финансовых средств и информировать о предложениях правительства по устранению таких ситуаций. Порядок оценки случаев недостаточности средств фонда и действий по их восполнению должен быть прозрачным, и его желательно предусмотреть в законодательстве. Если государство придерживается прозрачной политики частичного финансирования пенсионного фонда, необходимо сопоставить недостаток средств в фонде с обнародованными минимальными коэффициентами накопления и указать это в финансовой отчетности правительства.

Вознаграждение по итогам работы следует в максимально возможной мере увязывать с делегированными обязанностями и ставить в зависимость от рисков. Те, кто принимает решения на основе делегированных полномочий, должны получать поощрения или подвергаться взысканиям в соответствии с тем, как они выполняют делегированные им полномочия. Следует требовать от управляющих периодически проверять, как реализуются обязанности, которые они делегировали. Соблюдение руководящих указаний в отношении управления либо инвестиций следует поощрять, а в случае их нарушения следует налагать взыскания, даже если прибыль оказалась больше, чем ожидалось.

Правительству следует потребовать, чтобы деятельность управляющей компании подлежала регулированию и надзору со стороны какого-либо органа, наделенного достаточными полномочиями и достаточно независимого для осуществления эффективного надзора. В большинстве случаев это может обеспечить то же ведомство, которое отвечает за регулирование деятельности частных пенсионных фондов, и там, где это возможно, его деятельность должна соответствовать тем же нормам, которые применяются в отношении частных фондов. Государственный фонд Канады не контролируется каким-либо органом, занимающимся финансовым регулированием частного сектора, однако к нему применяется к нему комплекс норм по управлению и инвестированию аналогичных тем, которые действует в отношении частного сектора. Напротив, предложенные в Индонезии реформы в сфере госрегулирования предусматривают, что регулирование деятельности индонезийского государственного пенсионного фонда будет осуществлять тот же орган, который регулирует деятельность частных пенсионных фондов. Такой же порядок уже действует сегодня в Коста-Рике, Фиджи, Гондурасе, Кении, Марокко, Намибии и в определенной степени во всех странах, входящих в Западноафриканский регион Международной конференции социального обеспечения. Непосредственный надзор за управлением государственными пенсионными фондами можно усилить путем создания поста независимого уполномоченного по защите прав участников фонда, который был бы наделен полномочиями, достаточными для расследования заявлений о мошенничестве, растратах и злоупотреблениях.

Административные проблемы и проблемы реализации

Многие административные проблемы и проблемы реализации связаны с пенсионной реформой и внедрением многокомпонентной схемы. По некоторым вопросам существует четкое понимание (например, налоговый режим обязательных пенсионных программ), и некоторые последние инновации внушают оптимизм (например, клиринговые центры для сбора взносов и управления средствами, организация учета, выплата пособий в рамках децентрализованных программ). Другие проблемы все еще требуют наработки оптимального или успешного опыта (например, выплаты аннуитетов через частные компании). Хотя в ходе дискуссий по пенсионной реформе административные проблемы и проблемы реализации обычно недооцениваются и не получают достаточного внимания, в настоящем разделе выделяются основные сопряженные с этим проблемы и темы. Даже чуть более подробное рассмотрение вопроса выходит за рамки задач и возможностей настоящего доклада.

Административная готовность и институциональное строительство

Основными проблемами административной готовности новой пенсионной системы, особенно основанной на установленных взносах, является внедрение персональных счетов, единая система сбора социальных взносов и выпуск карт социального страхования. Введение персонального учета играет ключевую роль в отслеживании индивидуальных взносов. Это сложно еще и потому, что все работодатели должны представлять отчеты по каждому работнику с указанием его заработной платы до удержания налогов и его пенсионных взносов. Затем такие личные отчеты должны быть введены в систему посредством компьютера или вручную, а данные – переданы на центральный уровень. Для единой системы сбора социальных взносов необходима центральная база данных, которая способствовала бы унификации в будущем системы сбора данных по пенсиям и другим социальным взносам, желательно на достаточно регулярной основе (ежеквартально или даже ежемесячно). Цель карт социального страхования – обеспечить прямой доступ к личным данным, чтобы иметь возможность определить социальный статус человека и предупредить злоупотребления в системе. Изменения во всех этих трех сферах требуют времени и усилий.

Наш опыт показывает, что большинство трудностей возникает при решении вопроса о том, каким образом интегрировать на национальном уровне потоки финансовых средств и данных. С точки зрения органов социального обеспечения, финансовые потоки могут оставаться децентрализованными, тогда как потоки данных могут быть полностью или частично централизованы. Сохранение децентрализованного характера обоих процессов может серьезно подорвать попытки укрепить законопослушание и повысить эффективность сбора пенсионных взносов – и, в конечном итоге, сбора всех социальных взносов. Централизация потоков и финансовых средств, а также данных на национальном уровне (например, в некоем клиринговом центре) усилит контроль над системой, но может привести к появлению новых транзакционных издержек в процессе распределения финансовых средств, однако экономия, обусловленная ростом масштаба, должна их перевесить.

Один из важнейших уроков реформы на данный момент состоит в том, что для ее реализации требуется много времени. Реформы в Латвии и Мексике были отложены, чтобы дать время для становления систем администрирования. В Польше реформа столкнулась с проблемами, поскольку для их проведения в жизнь не было отведено достаточно времени. В частности, требования ежемесячно пересылать информацию по индивидуальным счетам в органы социального обеспечения и представлять новые отчеты не следует вводить без подготовительного периода. Если на испытание новых процедур не будет отведено достаточно времени, качество данных в системе социального страхования будет низким.

Ежемесячный график предоставления отчетности в сравнении с ежегодным сокращает время, необходимое для того, чтобы деньги поступили на личные счета, но при этом возникают большие непрерывные потоки данных, что крайне затрудняет внимательную

проверку их достоверности. Зачастую уместно рассмотреть промежуточные варианты, например предоставление отчетов один раз в квартал или раз в полгода. Это не только сократит время нахождения средств в центральном расчетном фонде (когда на них начисляются проценты по ставке дохода по государственным облигациям), но и снизит нагрузку на работодателей и администраторов, возникающую из-за необходимости ежемесячно представлять отчетность.

Качество данных зависит от того, каким образом информация направляется в учреждение социального обеспечения. Как правило, информация может передаваться тремя способами: а) заполненные вручную бланки; б) распечатки, подготовленные в специальных компьютерных программах, и с) электронная передача данных. Формы, заполненные вручную, содержат наибольшее количество ошибок, а данные, переданные в электронном виде, – наименьшее. Внедрение системы электронной передачи данных требует больших инвестиций и времени на разработку и испытание. Обычно лучше подождать, пока появится возможность передавать данные в электронном виде, нежели вводить систему бланков, заполняемых вручную, потому что в дальнейшем внесение изменений может оказаться сложным и длительным делом.

Большую роль играет решение о присвоении идентификационных номеров плательщикам взносов. Административная сторона любой реформы должна начинаться с тщательной оценки качества существующих систем нумерации счетов и передачи информации. Прежде всего, необходима четкая национальная стратегия регистрации работников и находящихся на их иждивении членов семей (практически всех граждан), а также работодателей. В рамках этой стратегии власти на самом высшем уровне должны будут осознать цели и принадлежность системы или нескольких систем регистрации (и взаимосвязь между ними). Важно выбрать наиболее удачную из уже используемых систем регистрации, если таковые существуют, а не создавать специальные номера социального страхования. В Соединенных Штатах Америки номера социального страхования используются в различных целях в значительной мере потому, что в 1930-е годы они уже существовали.

Государственно-частное партнерство в области сбора взносов: принцип "клирингового центра"

Рекомендуемая централизация потоков данных требует создания "клирингового центра" для того, чтобы согласовать некоторые аспекты функционирования второго компонента пенсионной системы с функционированием государственного ведомства, управляющего ее первым компонентом, или налогового органа. Термин "клиринговый центр" используется для обобщенного обозначения ряда возможных вариантов, к числу которых относится использование государственного ведомства для сбора взносов по второму компоненту и распределения их между фондами второго компонента, функционирование в качестве альтернативного регистратора и выступление в качестве исключительного регистратора и информационного агента для участников фонда. К числу аргументов в пользу такой консолидации относятся:

- *Экономия за счет масштаба.* Экономия за счет масштаба достигается благодаря наличию единого по регистрации передачи прав агента (Demarco and Rofman 1999). Это может происходить на уровне первого компонента (как, например, в Польше) или второго компонента (в Мексике).
- *Снижение нагрузки на работодателей.* Работодателям придется иметь дело только с одним органом по сбору взносов.
- *Информационные барьеры между работодателями и пенсионными фондами.* Поскольку взносы направляются через ведомство, управляющее первым

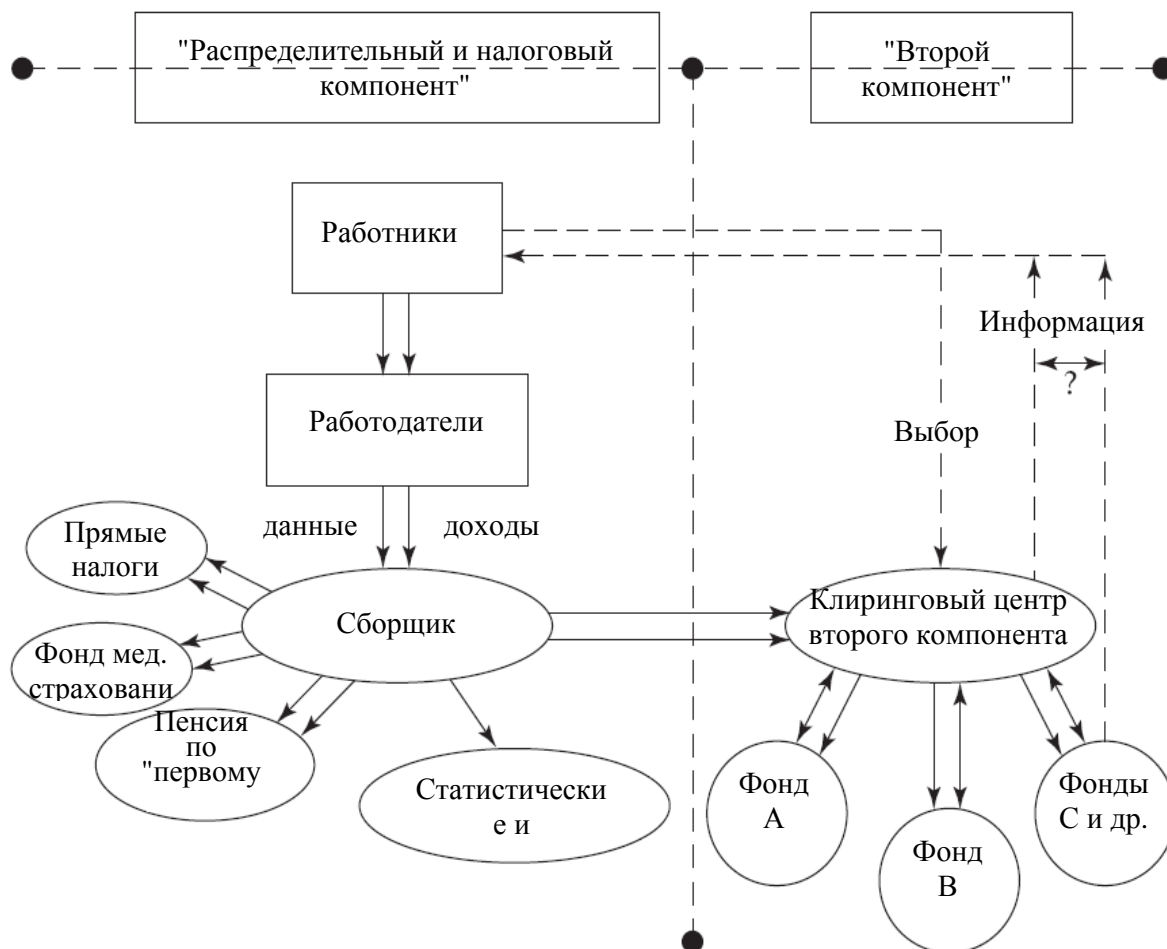
компонентом (как в Коста-Рике, Польше и Уругвае), или через налоговый орган (как в Аргентине), работодатели, как правило, не знают, членами каких фондов являются их работники. Это сводит к минимуму возможности фонда использовать работодателей для оказания нажима на работников с целью принудить их вступить в определенный фонд.

- *Увеличение инвестиционной гибкости для участников второго компонента.* При наличии централизованного регистратора у участников появляется возможность распределить свои накопления по подходящим им фондам, не сталкиваясь при этом с административными препонами.
- *Информационные барьеры между управляющими фондов и их участниками.* Снижение информационного барьера снизит издержки обращения и возможность давления. При наличии централизованного регистратора управляющим фондами не обязательно знать, кто именно является их клиентом, потому что они будут иметь дело с совокупными активами, размещенными в фонде ведомством, собирающим взносы, или регистратором ("анонимные" счета). Фонд отчитывается перед таким ведомством о состоянии счета и готовит для участников финансовые ведомости и другие отчеты, в которых указывается количество приобретенных и находящихся в собственности партий ценных бумаг и стоимость каждой такой партии.

В теории, этот второй "информационный барьер" между фондами и их клиентами в рамках централизованной регистрационной системы в значительной мере снижает возможность адресного маркетинга в целях увеличения доли на рынке. Подобные затраты на адресный маркетинг привели к очень высокой стоимости приобретения, в результате чего снизилась стоимость средств, собранных по поручению клиентов. Такой информационный клиринговый центр является составной частью внедряемого ныне в Латвии и Швеции второго компонента пенсионной системы. Чтобы успешно внедрить в какой-либо стране новый второй компонент, необходимо включить такой информационный клиринговый центр в его структуру. Как только профессия комиссионеров разовьется, они станут мощной группой влияния, противодействующей своей ликвидации.

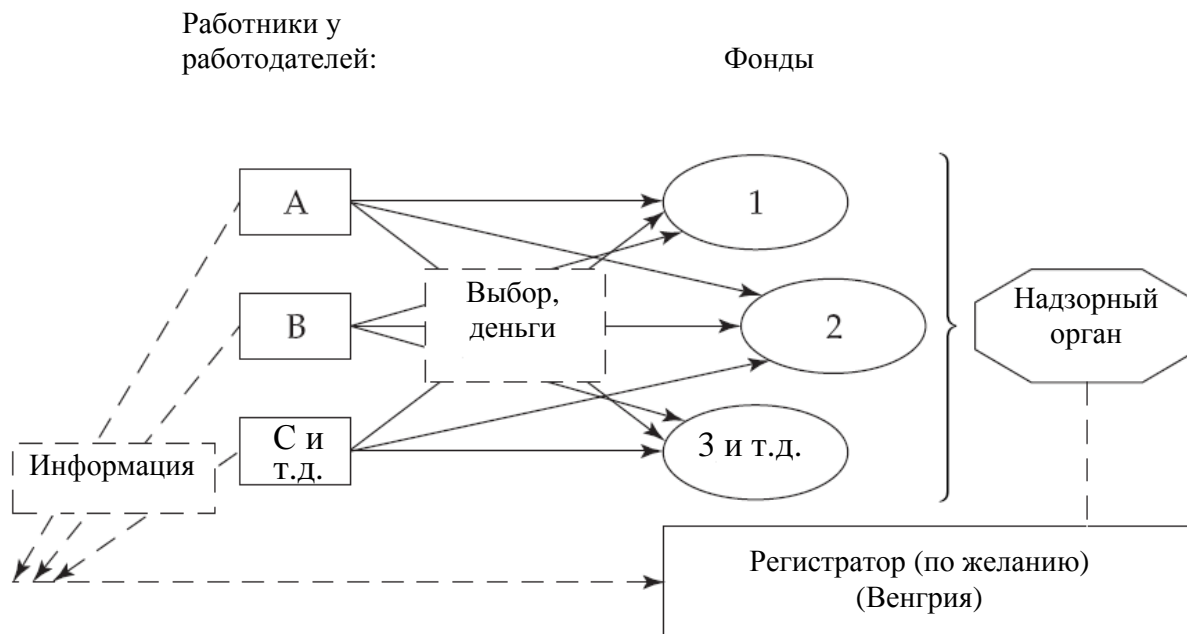
На рисунке 6.3 показана единая система сбора взносов и данных с включенным в нее в рамках второго компонента клиринговым центром. Широко обсуждавшаяся проблема информационного барьера между фондами и клиентами считается открытым вопросом, что показано в виде двух пунктирных линий, идущих к ячейке "работники" и от нее и вопросительного знака между ними. В странах, где второго компонента нет, комбинированную систему сбора можно создавать и без клирингового центра в рамках второго компонента (левая часть диаграммы). Кроме того, функция сбора взносов на социальное страхование может и *не* возлагаться на национальное налоговое ведомство; вместо этого осуществляющий ее орган может полностью или частично взять на себя функцию клирингового центра для фондов второго компонента. В принципе, возможно, чтобы клиринговый центр в рамках второго компонента действовал независимо от остальных аспектов унифицированной системы сбора или даже в качестве третьего независимого сборщика, однако подобные институциональные механизмы потребуют гораздо больших средств, что увеличит нагрузку на работодателей и потребует большего количества государственных средств.

Рисунок 6.3. Объединенная система сбора взносов и клирингового центра



Некоторые страны будут развивать децентрализованную модель с прямым обменом информацией между участниками и фондами (см. рисунок 6.4). Подобная модель (Венгрия, Чили) внедряется быстрее, но при этом работодатели несут более высокие транзакционные издержки. Вместо того, чтобы иметь дело с одним или двумя потенциальными сборщиками (налоговые органы и органы социального страхования), каждый работодатель вынужден распределять взносы по второму компоненту между большим количеством компаний, работающих в рамках второго компонента. Соответственно, следствием более высоких транзакционных издержек для работодателей может стать более высокий уровень неисполнения, что в первую очередь касается соблюдения сроков перевода взносов и подачи данных в течение одного года. Наряду с этой дополнительной нагрузкой у работодателей появляется и возможность повлиять на выбор фондов работниками.

Рисунок 6.4. Децентрализованный накопительный компонент пенсионной системы в Венгрии и Чили



Сосуществование налоговых органов и органов по сбору взносов на социальное страхование является связанным с этим, но тем не менее самостоятельным вопросом. Не смотря на то что имеется много веских доводов в пользу создания в долгосрочной перспективе только одного органа по сбору взносов (в качестве которого предлагается национальное налоговое ведомство), опыт некоторых регионов (в частности, стран с переходной экономикой) свидетельствует о необходимости учитывать темпы и готовность к проведению подобного слияния. Например, поскольку взносы в систему социального страхования являются, в отличие от общего налога, целевыми поступлениями, необходимо принимать во внимание взаимосвязь между поступлениями и расходами и стимулами для подобных органов. Между тем, у существующих налоговых органов может и не быть достаточно полной информации о предприятиях или достаточных технических возможностей для того, чтобы собирать взносы на постоянной основе. Банк совместно с Управлением МВФ по бюджетным вопросам ведет работу по определению условий, при которых сбор взносов может быть совмещен со сбором налогов.

Налогообложение пенсий

Налоговый режим пенсионных программ порождает множество вопросов (Dilnot and Johnson 1993; Whitehouse 1999), но особое значение имеют три из них: 1) Какой принцип налогообложения следует применять: налог на совокупный доход или налогообложение потребления? 2) Если применяется второй принцип, то следует ли взимать налог "авансом" или "по итогам"? 3) Какова роль льготного налогового режима добровольных пенсионных накоплений?

В большинстве стран подоходный налог взимается с совокупного дохода. В соответствии с таким подходом налогом облагаются доходы независимо от их источника. Соответственно, сбережения формируются из доходов после уплаты с них налога, а с процентного дохода, полученного по этим сбережениям, вновь взимаются налоги. Однако для доходов, получаемых в рамках обязательного пенсионного обеспечения, в большинстве стран делается исключение. При ненакопительной системе взносы обычно освобождаются от налогообложения, тогда как с пенсионных выплат налоги взимаются в полном объеме. Тот

же подход применяется и при накопительной системе, когда накопленные проценты обычно не облагаются налогом. В отношении пенсионного дохода применяется налог на потребление, что предотвращает диспропорции в отношении отстоящих друг от друга по времени решений о сбережениях и потреблении. По нашему мнению, такой подход к налогообложению пенсионного дохода является правильным. Однако следует избегать двойного налогообложения сбережений, равно как и полного освобождения от налогов. В некоторых странах пенсионные сбережения вообще не облагаются налогами, что ведет к диспропорциям в других сферах и к спорным результатам с точки зрения распределения, потому что непропорционально большие выгоды от такого подхода получают группы с более высоким уровнем доходов.

При режиме налогообложения расходов поддерживается налоговый нейтралитет в отношении потребления, которое произойдет через какое-то время, а сбережения считаются отложенным потреблением и поэтому освобождаются от налогов. Подобный режим можно, в принципе, обеспечить за счет либо авансового, либо итогового налогообложения, при условии, что государство не будет взимать налогов в промежуточный период, когда оно будет испытывать нехватку бюджетных средств. При итоговом налогообложении со взносов и начисленных на них процентов налоги не взимаются, тогда как пенсионные выплаты подлежат налогообложению (соответственно, этот режим можно представить как "не облагается – не облагается – облагается" – [ННО]). В первом случае налог со взносов взимается, а с накопленных процентов и с выплат – нет (то есть это – режим "облагается – не облагается – не облагается" – [ОНН]). При моделировании (включающем постоянную минимальную ставку налогообложения) оба режима равнозначны. В реальности различия все же имеются. По политическим соображениям предпочтение может быть отдано режиму ННО, поскольку режим ОНН не надежен (так как в будущем возможно введение новых налогов). Однако в интересах пополнения бюджета режиму ОНН может быть отдано предпочтение, поскольку финансирование долгосрочного налогового зачета физическим лицам, предусматриваемого режимом ННО, может оказаться невозможным. В рамках системы прогрессивного налогообложения ОНН, по всей вероятности, обеспечит больше доходов от налогообложения, тогда как ННО создаст больше стимулов для участия физических лиц в пенсионной программе. Кроме того, если исходить из положения о том, что государственные инвестиции дают меньший предельный продукт, нежели частные инвестиции, то режим ННО обладает преимуществом, поскольку он раньше высвобождает ресурсы, которые могут быть инвестированы частным сектором, и это дает более благоприятную структуру инвестиций. Поэтому с точки зрения динамики режим ННО может обеспечить, по крайней мере теоретически и при прочих равных условиях, более высокие налоговые поступления, нежели режим ОНН. Мы считаем, что оба режима – и ННО, и ОНН – приемлемы. Тот вариант, который выберет страна, будет определяться ее политикой и перспективами налоговых поступлений в бюджет. Любое различие в экономических последствиях каждого из вариантов будет иметь второстепенное значение.

В то время как по поводу налогового режима программ обязательного пенсионного обеспечения (ненакопительных или накопительных) пенсионное сообщество единодушно, в отношении налогообложения добровольных пенсионных программ – индивидуальных пенсионных счетов или финансируемых работодателями сберегательных схем, таких, как программы типа 401(k) в Соединенных Штатах Америки – такого единства мнений не существует. По мнению некоторых экономистов, работающих как в Банке, так и за его пределами, преференциальный режим налогообложения (то есть налогообложение потребления) следует применять – при определенных ограничениях – и в отношении добровольных пенсионных программ, чтобы стимулировать внедрение таких программ и дать возможность государству играть более активную роль в регулировании и надзоре. По мнению других экономистов, подобное налогообложение мало содействует увеличению общих объемов личных сбережений, а рост масштабов внедрения в значительной мере отражает замещение иных форм сбережений. Хуже того, влияние преференциального режима налогообложения на доходы может даже сократить личные и государственные

сбережения. На основе недавних оценок положения в странах ОЭСР можно сделать вывод, что применение к таким пенсионным программам налоговых льгот может недешево обойтись бюджету, тогда как последствия для сбережений пока не ясны (Antolin, de Serres, and de la Maisonneuve 2004; Yoo and de Serres 2004). Хотя мы не исключаем сокращения объема сбережений, мы считаем полезным предоставление определенных льгот при налогообложении стандартных финансовых продуктов, формирующих пенсионный доход. Хотя, возможно, это и не увеличит сбережения и будет способствовать развитию финансовых рынков, они изменят структуру финансового посредничества, в которой предпочтение отдается долгосрочным капиталовложениям. Это, в свою очередь, сокращает риски рефинансирования для государства, банков и предприятий и снижает соотношение между собственными и заемными средствами предприятий, что делает их более устойчивыми перед лицом потрясений.

Структура и размеры комиссионных

Размеры комиссионных или сборов, взимаемых с пенсионных финансовых продуктов, являются предметом широкого обсуждения и исследований. Критики накопительных систем считают эти комиссионные слишком высокими, особенно в сравнении с (лучшими) показателями по ненакопительным и государственным фондам; они сокращают чистую доходность – иногда до неприемлемо низкого уровня – и таким образом сводят на нет потенциальные преимущества по доходности, которые имеет накопительный компонент; структура комиссионных зачастую непрозрачна и неприемлема для бедных, что препятствует расширению охвата групп населения с более низкими доходами. Кроме того, сторонники накопительного компонента (в том числе и Банк) признают необходимость снизить размеры комиссионных и пересмотреть их структуру. Однако они считают, что эту проблему можно разрешить, поскольку размеры комиссионных в странах-клиентах в массе своей соответствуют уровню комиссионных, взимаемых за наиболее популярные финансовые услуги в развитых странах, и снижаются после того, как покрыты первоначальные издержки. Однако многие вопросы по разным странам и регионам требуют более внимательного изучения (к числу первых попыток изучить накопленный опыт относятся следующие работы: James, Smalhout, and Vittas 2001; OECD 2001a; Whitehouse 2000; World Bank 2003a; Yermo 2002). В настоящем разделе речь пойдет о трех вопросах, касающихся измерения размеров комиссионных и методов их сокращения или ограничения.

ИЗМЕРЕНИЕ И СОПОСТАВЛЕНИЕ РАЗМЕРОВ КОМИССИОННЫХ

В разных странах сборы или комиссионные (административные сборы и комиссионные за управление средствами) по таким долгосрочным финансовым продуктам, как пенсии, взимаются разными способами. Иногда это единовременные комиссионные, представляющие собой, как правило, фиксированную сумму, которая выплачивается либо авансом, либо при наступлении срока выплат. Другие являются текущими и могут принимать форму фиксированных комиссионных за определенный период, процентной доли от взносов или премий или процента от активов. Основная трудность для сопоставлений на международном уровне заключается в том, что продукты предоставляют разные услуги, а пенсионные системы имеют разную структуру. Например, некоторые программы гарантируют минимальную прибыль или минимальные пенсии, тогда как другие не предоставляют таких гарантий. Очевидно, что при прочих равных условиях комиссионные по гарантированным продуктам должны быть выше. Кроме того, некоторые программы предоставляют услуги более высокого качества, например более высокую доходность и немедленные выплаты участникам программы, и это может послужить оправданием их более высокой стоимости. Наконец, накопительные компоненты, сбором взносов в которые занимается государство (как, например, в Аргентине), должны нести меньшие административные расходы, чем независимые от государства фонды.

Для проведения сравнений размеров комиссионных на национальном и международном уровне необходим комплексный подход с учетом всего жизненного цикла,

когда учитываются все виды сборов практически за весь период трудовой деятельности и когда, например, на момент выхода на пенсию сопоставляется валовая сумма и чистая накопленная сумма (Whitehouse 2000). Одно лишь сопоставление комиссионных, взимаемых с денежных потоков (взносов) и запасов (активов) в конкретный момент времени, не очень показательно.

ОГРАНИЧЕНИЕ РАЗМЕРА КОМИССИОННЫХ ПОСРЕДСТВОМ РЕГУЛИРОВАНИЯ СТРУКТУРЫ

Страны придерживаются разных подходов к регулированию структуры комиссионных в пенсионных фондах. Например, в Австралии, Гонконге (Китай), Соединенном Королевстве и Соединенных Штатах Америки почти нет прямых ограничений на размер сборов, а вместо этого сборы регулируются на основе более широких стандартов "разумности" и "обоснованности". Частично это объясняется тем, что в Соединенных Штатах сохраняется добровольный принцип, тогда как в других странах оно основано на ранее существовавших добровольных системах. Большинство стран-клиентов Всемирного банка налагают ограничения на структуру сборов, а многие ввели ограничительные режимы, при которых компании могут взимать только два вида сборов (сборы на основе существующих активов и на основе взносов), предельная величина одного из которых (сбора на основе активов) ограничивается, тогда как размеры другого ничем не мотивированы.

Пока не ясно, в какой мере эти ограничения, налагаемые на структуру, позволяют эффективно снижать размеры комиссионных или какие последствия они имеют для более долгосрочной структуры предложения (количество фондов) или структуры спроса (широта охвата). Представляется, что эти ограничения могут играть меньшую роль, нежели другие элементы разработки и реализации второго компонента (первую оценку по четырем странам Европы и Центральной Азии см. в World Bank 2003a). По нашему мнению, простая и прозрачная структура комиссионных с хорошо продуманными предельными ценами представляет собой полезный метод на момент внедрения подобного нового компонента. Однако такие ограничения необходимо регулярно пересматривать и по мере необходимости корректировать с учетом других характеристик компонента; весьма вероятно, что они станут менее жесткими с течением времени, когда люди лучше познакомятся с этой системой.

ОГРАНИЧЕНИЕ РАЗМЕРА КОМИССИОННЫХ ПОСРЕДСТВОМ СОЗДАНИЯ СПЕЦИАЛЬНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ ПОСТАВЩИКОВ УСЛУГ

Ряд моделей управления пенсионными фондами направлены на снижение комиссионных за счет снижения издержек. Основная идея состоит в том, что на конкурентных рынках издержки являются основным определяющим фактором комиссионных, и, более того, следует знать реальную цену оказания услуг. Международный опыт свидетельствует о том, что в закрытых фондах (членами которых могут быть только работники определенной компании, отрасли или специальности) комиссионные ниже, нежели в открытых, возможно, потому, что здесь ниже издержки обращения. В некоторых странах (Боливия, Косово и Латвия, но не Швеция) действует централизованная система передачи сторонним организациям управления фондами на конкурсной основе. Эти системы позволили снизить комиссионные, хотя и не ясно, насколько устойчивым является ограничение возможности выбора для работников. В этом плане многообещающим представляется опыт Федеральной программы накопления сбережений в Соединенных Штатах Америки (под действие которой подпадают только сотрудники федеральных государственных учреждений). Отношение валовых расходов к совокупным активам постепенно сокращалось по мере роста активов фонда – в среднем с 0,67 процента активов фонда в 1988 году до 0,07 процента в 1999 году (Hustead and Hustead 2001; James, Smalhout, and Vittas 2001). На данный момент это самый низкий уровень комиссионных по отрасли²². Еще один важный пример снижения комиссионных при предоставлении участникам программы почти неограниченных возможностей выбора дает шведская модель. В большинстве стран Латинской Америки и Восточной Европы используется модель открытых и специализированных фондов при централизованной либо децентрализованной системе

сбора взносов и ведения учета. Эти модели требовали относительно высоких комиссионных за управление средствами, особенно в первые годы своего существования. Хотя эти комиссионные и не выше, а иногда и ниже, чем те, что предусмотрены персональными и акционерными пенсионными программами в Великобритании, по-прежнему имеются возможности снизить их, занявшись проблемой концентрации в отрасли.

Отмена регулирования комиссионных и расширение принципов состязательности (например, предоставление участникам программы возможности выбора) способствуют конкуренции, однако требуют более жестких норм раскрытия информации. Управляющие фондами обязаны предоставлять членам отчеты о состоянии их счетов. Кроме того, по меньшей мере один раз в год они должны доводить до сведения членов основную информацию о компании, управляющей пенсионным фондом (владельцы, управляющие, директора, проверенные финансовые отчеты, в том числе и отчет аудитора), а также информацию о структуре комиссионных и доходности в сравнении со средними показателями по системе и с учетом долгосрочной перспективы. Чем шире выбор и интенсивнее конкуренция, тем больше у управляющих фондами появляется стимулов расходовать деньги на формирование общественного мнения и маркетинг – а расходы на эти цели в конечном счете перекладываются на работающих с клиентами филиалы.

И снова слишком рано пока давать определенные рекомендации, однако полученный к настоящему моменту опыт позволяет говорить о трех перспективных подходах. Во-первых, снижение издержек за счет экономии на административных расходах по сбору взносов, управлению счетами и т. п. (то есть использование принципа клирингового центра). Во-вторых, снижение побудительных мотивов для пенсионных фондов расходовать средства на маркетинг путем введения анонимных счетов или ограничения для физических лиц возможности переходить из фонда в фонд законодательно либо путем введения пени за изъятие средств. И последний (но не менее важный) момент: сокращение комиссионных за управление активами путем ограничения возможности выбора для физических лиц, в том числе и путем использования вариантов пассивных инвестиций, выбора поставщиков финансовых услуг работодателями или проведения конкурсов для ограниченного числа поставщиков услуг.

Способен ли рынок частных аннуитетов оправдать ожидания?

Находящийся в частном управлении накопительный компонент (обязательный или добровольный) предполагает предоставление аннуитетов, которые в момент выхода на пенсию трансформируют накопленную сумму в пожизненный (то есть до момента смерти) рентный доход. В результате возрастает число проблем, оптимальное решение которых не всегда удается найти. Например, какая аннуитизация необходима, в какой форме и в каком возрасте (или в каких возрастах, если участникам плана предоставляется возможность приобретать аннуитеты в течение определенного времени), чтобы улучшить управление рисками? Какие поставщики должны предоставлять те или иные услуги? В какой мере можно и следует применять единую таблицу продолжительности жизни для обоих полов? Какие пруденциальные нормативы и нормы регулирования предпринимательской деятельности следует применять? Какие положения о разделении рисков можно или следует применять в отношениях между поставщиками услуг и получателями аннуитета? Как следует правильно распределять риск будущих изменений в показателях смертности между государственными и частными источниками? Какая роль отводится государству в обеспечении доступности соответствующих финансовых продуктов для проиндексированных задним числом договоров об аннуитете²³? В данном подразделе речь пойдет о пяти проблемах: а) Каким именно поставщикам услуг следует разрешать предлагать аннуитеты? б) Предложение каких именно продуктов следует разрешать? в) Когда должен быть готов рынок частных аннуитетов? г) Следует ли проводить индексацию аннуитетов в зависимости от роста цен? е) Каким образом нам следует решать основные проблемы?

КАКИМ ИМЕННО ПОСТАВЩИКАМ УСЛУГ СЛЕДУЕТ РАЗРЕШАТЬ ПРЕДЛАГАТЬ АННУИТЕТЫ?

Поскольку аннуитетные продукты носят страховой характер, основная масса поставщиков аннуитетов в любой стране, естественно, будут принадлежать именно к страховому сектору. Пенсионные фонды (профессиональные и индивидуальные) также могут предоставлять аннуитеты, особенно если они выплачивают пенсии с установленным размером. Что касается страховых компаний, здесь существует проблема того, следует ли разрешать компаниям по страхованию жизни продавать аннуитеты или этим должны заниматься специализированные компании, прошедшие лицензирование в соответствии с законодательством (как, например, в Мексике). С одной стороны, компании по страхованию жизни могут "хеджировать" риски долголетия и смертности, при продаже аннуитетов и (например) продуктов срочного страхования жизни. С другой стороны, практически во всех странах в страховой отрасли плохо развита практика раскрытия информации. Стандарты отчетности в основном непрозрачны, и с точки зрения защиты потребителей и прозрачности можно привести доводы в пользу специализированных компаний по продаже аннуитетов, особенно в отношении предоставления аннуитетов для схем обязательного пенсионного страхования.

ПРЕДЛОЖЕНИЕ КАКИХ ИМЕННО ПРОДУКТОВ СЛЕДУЕТ РАЗРЕШАТЬ?

Для рынков аннуитетов характерна значительная асимметрия в информированности поставщиков и потребителей. Это приводит к ошибкам в выборе и к тому, что даже на рынках развитых стран между ценой, справедливой с актуарной точки зрения для среднестатистического клиента, и реальной ценой страхования по типовой схеме существует разница примерно в 10-15 процентов. Результатом является также появление сложных продуктов, конкурирующих как по ценам, так и по множеству других показателей. Это ведет и к расхождению в ценах между отсроченными аннуитетами (например, если человек выплачивает страховые взносы периодически на протяжении своей активной жизни) и аннуитетами, приобретаемыми в момент выхода на пенсию. И наконец (что не менее важно), это ведет к разнице в ценах между индивидуальным и групповым страхованием. С точки зрения государственной политики, для решения этой проблемы необходимы: а) комплексное информирование потребителей и защита всех продуктов; б) стандартизированные продукты в качестве ориентиров для потребителей; в) участие работодателей в выборе продуктов, и d) инновационные решения (такие, как продажа с аукциона права предоставлять аннуитеты целой возрастной категории пенсионеров в рамках обязательного компонента пенсионного обеспечения).

КОГДА ДОЛЖЕН БЫТЬ ГОТОВ РЫНОК ЧАСТНЫХ АННУИТЕТОВ?

В начале проведения пенсионной реформы реально работающего сектора страхования жизни в странах-клиентах, как правило, нет, и он не должен существовать. Первоначально эти реформы сосредотачиваются на задаче аккумулирования средств, а стадия выплат начинается примерно через 10 лет или позже. Но можно ли начать реформу, не оглядываясь на страховой сектор? Например, решение физических лиц выбрать второй компонент может зависеть от имеющихся в наличии продуктов и их характеристик (например, индексации и совместных аннуитетов). Мы придерживаемся того мнения, что, если финансовый сектор соответствует минимальным требованиям для того, чтобы начать подобную реформу, страховой сектор можно (и необходимо) создать примерно за пять лет. Его становлению может в значительной мере способствовать принятие современного законодательства, которое создало бы независимо функционирующие органы регулирования и надзора, стимулировало бы подготовку актуариев, способствовало бы созданию возможности перестрахования в солидных перестраховочных компаниях и разрешало бы деятельность известных зарубежных компаний по страхованию жизни из стран, зарекомендовавших себя в этой области, либо в форме совместных предприятий, либо путем приватизации

существующих государственных организаций. Применительно к небольшим странам следует продумать вопрос о консолидации или объединении ряда надзорных ведомств, особенно занимающихся ценными бумагами, страхованием и пенсионным обеспечением (Impravido, Musalem, and Vittas 2002).

СЛЕДУЕТ ЛИ ПРОВОДИТЬ ИНДЕКСАЦИЮ АННУИТЕТОВ В ЗАВИСИМОСТИ ОТ РОСТА ЦЕН?

Для того, чтобы аннуитеты обеспечивали физическим лицам реальное поддержание уровня потребления, их необходимо индексировать в соответствии с ростом цен; в противном случае даже умеренная инфляция в течение длительного периода нахождения на пенсии приведет к серьезному сокращению реальной стоимости аннуитета. Для индексации аннуитетов по разумной цене (если индексация вообще производится) страховым компаниям необходим доступ к индексированным в зависимости от уровня цен активам, желательно в форме государственных облигаций, цена которых периодически индексируется. Ряд стран (Соединенное Королевство, Соединенные Штаты Америки, Чили и Швеция) приступили к распространению таких облигаций, однако они не являются универсальными, а зачастую и недолгосрочны. Даже если имеются индекслируемые государственные облигации, страховые компании, которые предлагают индекслируемые аннуитеты, вынуждены отказываться от более доходных инвестиций и поэтому устанавливают для получателей таких аннуитетов более высокие цены, чем на номинальные аннуитеты. Поэтому индексация требует достижения сложных компромиссов между повышением финансовой безопасности пенсионеров старшего возраста и более низкими дивидендами, которые они будут получать в молодом возрасте. Правительство должно учитывать эти компромиссы при расчете коэффициентов возмещения, которые будут складываться в новой системе (Impravido, Thorburn, and Wadsworth 2004). Более того, если государство захочет обеспечить (или сделать обязательной) доступность индекслируемых в соответствии с ростом цен аннуитетов, ему необходимо будет подготовить соответствующие индекслируемые в зависимости от уровня инфляции или другие специальные инструменты, которые дали бы этому рынку возможность развиваться. Однако это может потребовать серьезных компромиссов в сфере распределения, поскольку практически во всех развивающихся (и во многих развитых) странах получатели индекслируемых аннуитетов входят в группы с высоким уровнем доходов, тогда как расходы по созданию финансовых инструментов, которые позволили бы таким аннуитетам развиваться, ложатся на всех.

КАКИМ ОБРАЗОМ НАМ СЛЕДУЕТ РЕШАТЬ ГЛАВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ?

Из вопроса о том, кто должен принимать на себя риск, вытекают две проблемы. Первая касается *оценки или дифференцированного приема на страхование риска вероятности дожития до определенного возраста* (например, методом генетического тестирования). Одна из слабых сторон объединения рисков состоит в том, что "хорошие клиенты" (в случае аннуитетов это те, кто умирает рано) субсидируют "плохих клиентов", увеличивая страховые взносы для всех. Для некоторых групп пенсионеров – например, пенсионеров, имеющих проблемы со здоровьем или находящихся в худших социально-экономических условиях, – условия, на которых может происходить объединение, означают высокую вероятность субсидирования других участников пула из-за различной ожидаемой продолжительности жизни.

Отсутствие у страховых компаний доступа к подобной информации повышает асимметричность информации, неблагоприятный выбор и опасность кризиса на рынке. Предоставление информации обеим сторонам на рынке ведет к сегментированному объединению рисков и исключению некоторых групп (с высоким коэффициентом дожития), для которых, возможно, придется создавать государственную систему. Введение оценки устранит нестохастический компонент (то есть элементы, которые могут обусловить большие масштабы неблагоприятного выбора) из равновесия объединенных рисков. Иными словами, клиенты, которые систематически оказываются выше среднего уровня (то есть те,

кто умирает раньше), будут более состоятельными, тогда как клиенты, которые систематически оказываются ниже среднего уровня, будут менее состоятельными.

Другая важная проблема состоит в том, кому следует принять на себя риск увеличения продолжительности жизни и неопределенности будущих инвестиционных доходов. Некоторые демографы предсказывают существенное увеличение продолжительности жизни благодаря научному прогрессу. Некоторые экономисты предсказывают продолжительный спад в цене на акции или в процентных ставках по облигациям из-за количественного роста старших возрастных групп населения, представители которых превращают свои ценные бумаги в наличность и используют ее для покупки более надежных облигаций. Данные, полученные из многих стран, свидетельствуют о том, что такие компании теперь выплачивают аннуитентам ставку по государственным облигациям в течение их ожидаемого срока жизни; это означает, что "оправдывающий затраты коэффициент", дисконтированный в соответствии со структурой процентных ставок по государственным облигациям в зависимости от срока их погашения, близок к 100 процентам (см., например, James, Vittas, and Song 2001). Существенное увеличение продолжительности жизни или сокращение дохода по инвестициям может принести этим компаниям убытки, вплоть до возможного банкротства и невыполнения своих обязательств перед аннуитентами.

Каким образом следует работать с такими рисками? Кто лучше всего подготовлен к работе с ними? Здесь уместно говорить, по меньшей мере, о трех подходах. В рамках первого подхода страховые компании по-прежнему принимают на себя риски, но при этом государство осуществляет тщательное регулирование, обеспечивая, чтобы их резервы были достаточны для покрытия в случае внезапных потрясений. Такие резервы и такое регулирование требуют значительных затрат, поэтому можно ожидать, что они будут заложены в предлагаемые аннуитентам цены (или в "оправдывающие затраты коэффициенты").

Второй подход предусматривает разделение этих рисков аннуитентами: последние получают возможность, а возможно, и поощряются приобретать "плавающий" аннуитет, сумма которого изменяется ежегодно в зависимости от средней продолжительности жизни на данный момент и доходов от инвестирования. Аннуитенты получают более высокий ожидаемый доход, чем при аннуитетах с фиксированными ставками, но при этом они и принимают на себя некоторые риски, которые могут оказаться чрезмерными для пенсионеров с низкими доходами. Кроме того, они могут и не разобраться в сложных условиях "плавающего" аннуитета, и компании могут воспользоваться их неинформированностью. Очевидно, что если принимается подобный подход, то государство должно нести серьезную ответственность за обеспечение потребителей информацией и за стандартизацию условий вариативности выплат, чтобы обеспечить понимание и сопоставимость.

В соответствии с третьим методом распределения рисков более серьезные обязательства несет государство, которое может предложить минимальные гарантии по пенсиям, продавать облигации, индексируемые в зависимости от продолжительности жизни, или напрямую предоставлять аннуитеты. Это позволяет в максимальной степени распределить риск между поколениями, но это также создает опасность того, что государство на протяжении многих лет в будущем вынуждено будет нести большие условные обязательства. "Наилучшее" решение проблемы аннуитета по-прежнему остается неясным и противоречивым.

Готовность финансовых рынков, вопросы их регулирования и надзора за ними

Введение накопительного компонента обязательного пенсионного обеспечения вызвало серьезные дебаты как внутри Банка, так и за его пределами, и пройдет еще немало

лет, прежде чем будет достигнут очевидный консенсус. В настоящем разделе рассмотрены четыре проблемы, вокруг которых идут споры: а) Можно ли ввести накопительные пенсии в условиях неразвитых финансовых рынков, и если да, то на каких минимальных условиях? б) В чем состоит надлежащая и оптимальная практика государственного регулирования, которой должны следовать типичные страны-клиенты? с) Какую надлежащую или оптимальную практику надзора следует применять? d) Каковы варианты для стран с небольшими открытыми системами?

Готовность, минимальные условия и синергия

Сотрудники Банка придерживаются той точки зрения, что не все страны готовы к введению накопительного компонента и не обязаны этого делать. Однако введение накопительного компонента не требует идеальных условий и наличия с самого начала всех финансовых продуктов, поскольку компонент внедряется постепенно и создает синергический эффект для продвижения по пути совершенствования финансовых рынков. Тем не менее, минимальные условия должны быть обеспечены, и об этом можно говорить в ходе обсуждения трех типов стран и готовности их финансовых рынков (Impavido, Musalem, and Vittas 2002).

Существует три основных типа финансовых рынков: а) неполные, но их действующие сегменты хорошо развиты, обеспечивают высокий доход на душу населения, опираются на устойчивую макроэкономическую политику и имеют открытые счета движения капиталов (однако внутренние и международные финансовые инструменты не являются оптимальной заменой); б) неполные, и их действующие сегменты в основном являются слабыми, обеспечивают низкий доход на душу населения, имеют длительную историю дисбалансов в макроэкономической политике и закрытые счета движения капиталов; а также с) занимающие промежуточное положение между первыми двумя.

Страны с неполными, но здоровыми финансовыми системами, в которых относительно высок доход на душу населения, проводится надежная макроэкономическая политика и обеспечено свободное движение капитала, представляют собой оптимальный вариант для внедрения системы накопительных пенсий и аннуитетов. Для этого есть несколько причин. Во-первых, (добровольные) накопительные пенсии и аннуитеты представляют собой финансовые услуги класса "люкс". Спрос на них появляется скорее при высоком, нежели при низком доходе на душу населения (то есть при высоком душевом доходе временное предпочтение или процентная ставка ниже, что повышает стоимость приобретения покрытия на случай непредвиденных обстоятельств в будущем, а семейные узы более слабые, и это снижает масштабы самострахования в рамках семьи). Во-вторых, надежная макроэкономическая политика обеспечивает благоприятные условия для становления долгосрочных финансовых инструментов (например, пенсионных сбережений и аннуитетов). В-третьих, даже если для финансовых рынков характерна неполнота (например, рынки капитала находятся в зачаточном состоянии), но налицо здоровые банки, это создает механизм превращения долгосрочных накоплений в долгосрочные займы ссудополучателям (предоставляемые государству, предприятиям и частным лицам). Наконец, открытые счета движения капитала не препятствуют пенсионным фондам осуществлять инвестиции на местном рынке.

Страны второго типа – с хроническими макроэкономическими диспропорциями и другими ограничениями – предоставляют мало возможностей для развития накопительных пенсионных систем и аннуитетов. Долгосрочные сберегательные инструменты не могут стабильно развиваться в макроэкономической ситуации, для которой характерен высокий и изменчивый уровень инфляции, а пенсии и аннуитеты недоступны при низком доходе на душу населения. Кроме того, финансовая система в таких странах, по существу, ограничивается банковским сектором, обычно слабым. Хотя имеется возможность осуществлять инвестиции за границей, эти страны из-за слабости внутренних финансовых учреждений вынуждены иметь закрытые счета движения капитала. В связи с этим, прежде

чем пытаться развивать эти инструменты, власти должны сосредоточить усилия на создании прочной и долговременной макроэкономической структуры и усилении пруденциального регулирования и надзора над банками. Выполнение этих двух условий необходимо для успешного становления накопительных пенсионных систем и аннуитетов.

В третьей – промежуточной – категории финансовых систем имеется ряд вариантов. Существуют страны с надежной макроэкономической политикой, с достаточно здоровой банковской системой и открытыми счетами движения капиталов. Однако их финансовые рынки являются неполными (недостаточно развиты рынки ценных бумаг, страхование, пенсионные системы и ипотека), а доход на душу населения относительно низок. В этих странах имеются предварительные условия для становления накопительных пенсионных систем и аннуитетов, однако их относительно невысокий доход на душу населения налагает ограничения на масштабы рынка. На первых порах портфели этих фондов будут складываться в основном из государственных облигаций и банковских долгосрочных депозитных сертификатов. Кроме того, они могут располагать небольшими пакетами акций, иностранных ценных бумаг и, возможно, владеть лизинговыми компаниями. По мере развития финансовых рынков регулирование инвестиций позволит иметь более диверсифицированные портфели за счет более крупных капиталовложений в акции, иностранные ценные бумаги, корпоративные облигации и ценные бумаги, обеспеченные активами, а также небольших инвестиций в компании венчурного капитала.

Эти страны извлекут пользу из развития накопительных пенсионных систем и аннуитетов. Первоначально положительный эффект от развития финансового сектора будет ощущаться в сфере развития рынка государственных облигаций и долгосрочного банковского кредитования. На втором этапе выгоду принесет развитие рынка корпоративных облигаций, ценных бумаг, обеспеченных активами, и, позднее, рынка ценных бумаг. Развитие накопительных пенсионных систем и аннуитетов будет содействовать внедрению новых инструментов на финансовом рынке за счет развития деятельности, связанной с управлением фондами, и совершенствования нормативно-правового регулирования финансового сектора, связанного с защитой прав миноритарных акционеров, усилением прозрачности и укреплением корпоративного управления. Это будет содействовать также развитию конкуренции в банковской системе и повышению эффективности, а также появлению новых финансовых инструментов и услуг.

В итоге, для успешного внедрения накопительного компонента необязательно наличие хорошо развитой финансовой системы с полным набором эффективных институтов и финансовых инструментов, а достаточно следующих минимальных условий (Vittas 2000): а) наличие ядра здоровых банков и страховых компаний; б) долгосрочная приверженность государства по проведению здоровой макроэкономической политики; а также с) долгосрочная устойчивая приверженность реформированию финансового сектора посредством создания здоровой системы государственного регулирования и надзора над пенсионными и страховыми продуктами и поставщиками соответствующих услуг.

Какой практики в области государственного регулирования надо придерживаться?

Практические работники, имеющие солидный опыт в области развития, задают следующий вопрос: в связи с призывом к применению в развивающихся странах наилучшей практики, если страны в состоянии применять такую практику, останутся ли они по-прежнему клиентами Банка? Этот вопрос в применении к сбережениям договорного характера подразумевает, что мировой опыт стран ОЭСР может в течение какого-то времени быть недоступным для стран с низким и средним уровнем доходов (OECD 2004b). Тем не менее, многие реформаторы пенсионных систем в странах со средним уровнем доходов в Латинской Америке и Центральной и Восточной Европе наработали богатый опыт. В данном подразделе представлены основные выводы на основе этого опыта (Carmichael and Pomerleano 2002; Hinz and Rao 2003; Rocha, Hinz, and Gutiérrez 2001; Vittas 1998a, 1998b).

В отношении стран, следующих концепции инвестиционного фонда открытого типа (например, Чили), Банк настойчиво рекомендует первоначально применять жесткое регулирование и затем постепенно, по мере развития устойчивых финансовых рынков, ослаблять его. К числу жестких первоначальных норм относятся ограничение выбора для участников, лицензирование специализированных поставщиков услуг по формуле "один фонд – один счет", единообразие ценообразования и ограничения на виды комиссионных, четкие ограничения в отношении инвестиций, широкое раскрытие информации, правила минимальной доходности и государственные гарантии, а также активный надзор. Существует две основных причины для введения подобных "драконовских правил". С одной стороны, новая система обязательного пенсионного обеспечения внедряется при слабом рынке капиталов, отсутствии прочных традиций и недостаточной осведомленности в этой области. С другой стороны, жесткое регулирование обеспечивает гарантии, контролирует моральный риск, помогает преодолевать сопротивление по отношению к введению накопительной системы и в большей степени способно предотвратить неудачи на начальном этапе. Крайне важно смягчать правила по мере развития рынка и укрепления системы.

Менее спорные нормы регулирования следует применять в отношении накопительной схемы обязательного пенсионного страхования с самого начала ее внедрения. К числу этих норм относятся: а) надлежащее лицензирование и введение нормативов в отношении капитала поставщиков услуг; б) полное разделение активов, спонсоров, управляющей фирмы и банка и использование услуг независимых управляющих банков; в) диверсификация активов и введение правил управления активами (квалификационные требования в отношении внутренних или внешних управляющих и их лицензирование); г) правила оценки активов (переоценка на основе их рыночных цен) и расчеты доходности (паевой инвестиционный фонд вместо модели сберегательных счетов); д) периодические актуарные проверки и финансовые аудиты; е) прозрачность и раскрытие информации; и г) эффективный надзор и соответствующее применение санкций.

К числу *более противоречивых норм регулирования*, в отношении которых остается определенная неясность по вопросу о том, стоит ли их применять и когда, относятся а) ограничение структуры рынка и выбора (следует ли допускать на рынок только специализированные институты и продукты, и есть ли компромисс между выбором и затратами?); б) правила финансирования, инвестирования и мобильности; в) правовые ограничения на инвестиции в противовес принципу осмотрительности (можно ли применять последний в условиях менее развитого рынка?); г) ограничения на размер комиссионных и возможность перехода в другой фонд; а также е) нормы рентабельности и гарантии.

Какую практику надзора следует применять?

Кроме того, многие нормы не носят противоречивого характера, и их следует применять уже с ранней стадии. Относительно некоторых других полной ясности пока нет, и пока нет твердого мнения о том, какие из них более эффективны и при каких условиях.

К числу *менее противоречивых норм* и задач надзорного органа относятся: а) потребность в политически независимых, инициативных, высокооплачиваемых и квалифицированных сотрудниках; б) рассмотрение заявок на получение лицензии; в) проведение независимого наблюдения и инспекций на местах; г) разработка и принятие нормативной базы; д) последовательное и своевременное применение санкций с целью исправить положение и создать надежный механизм противодействия злоупотреблениям; е) публикация отчетов и статистических данных; и г) сотрудничество с другими регулирующими органами.

К числу *более противоречивых норм* и вопросов надзора относятся: а) создание целевого или специального надзорного ведомства; б) организация эффективного сотрудничества с другими органами регулирования и надзора, которые работают с многочисленными институтами, предлагающими продукты, формирующие пенсионный

доход; с) наилучший способ гарантировать независимость контролирующего органа в неустойчивой политической обстановке; и d) контроль за надзорным органом и его подотчетность.

Зачастую принципиальное решение в отношении надзора над накопительными пенсионными фондами состоит в том, создавать ли для них независимые надзорные органы (как в Чили и в большинстве стран Латинской Америки) или объединить эти функции с контролем над аналогичными финансовыми учреждениями, такими как банки и страховые компании (так дела обстоят, в частности, в Австралии, Венгрии и Соединенном Королевстве). Обе модели показали свою эффективность в решении задачи обеспечения объективного и надежного надзора, поэтому на этот организационный вопрос нет однозначного ответа. Выбор соответствующего метода определяется, по всей вероятности, структурой системы и эффективностью существующих органов надзора. Пенсионные фонды, которые действуют как специализированные и совершенно самостоятельные финансовые институты, могут эффективно контролироваться независимыми ведомствами, тогда как контроль над фондами, действующими под эгидой существующих финансовых институтов, будет более действенным со стороны организации с комплексными полномочиями. Форма организации вторична по сравнению с ее независимостью, наличием необходимых ресурсов, профессиональной подготовкой персонала и четкостью поставленных задач. Главным очевидным мотивом для создания интегрированного надзорного органа должна стать необходимость организовать согласованный надзор за аналогичными финансовыми институтами, и эту задачу эффективнее может решить единое ведомство. Основным контраргумент здесь заключается в том, что интегрированный надзорный орган со слабой структурой управления столкнется с конфликтом интересов в процессе надзора за деятельностью находящихся в сфере его ведения институтов, которые конкурируют между собой или играют различные роли в пенсионной системе (например, управляющие активами, банки и страховые компании), или же его возможности по защите системы будут ослаблены столкновением соперничающих между собой приоритетов.

Варианты для стран с небольшими финансовыми системами

Ряд небольших стран с открытым характером экономики, например страны Центральной Америки и Центральной Европы, Маврикий и Сенегал, приступают к пенсионной реформе, которая предусматривает в том числе и развитие накопительного компонента. Проведение подобной реформы в условиях ограниченного финансового сектора создает как возможности, так и проблемы. К числу проблем относятся: ресурсоемкий процесс разработки нормативно-правовой базы для данной конкретной страны и наращивание надзорного потенциала; по всей вероятности, небольшое количество пенсионных фондов вследствие небольших размеров страны и наличия существенного эффекта масштаба, а также ограниченность спектра финансовых инструментов, с помощью которых можно диверсифицировать инвестиционные портфели. Эти проблемы поднимают ряд вопросов. Вырастет ли благосостояние этих стран, если они будут развивать свои пенсионные фонды в региональном масштабе? Если региональный вариант невозможен, как можно сдержать рост расходов? В какой мере следует проводить международную диверсификацию и как решать проблему обменных курсов?

Существует много убедительных доводов в пользу развития финансовых систем, в том числе и институтов, обеспечивающих накопительную пенсию в региональном масштабе. Исследования, проведенные Банком, показали, что страны с небольшими финансовыми системами, как правило, имеют узкие и менее устойчивые финансовые рынки, являются более бедными, имеют меньшую численность населения и более открыты (Glaessner and Valdés-Prieto 1998; Impavido, Musalem, and Vittas 2002). При оказании финансовых услуг небольшие страны не могут в полной мере воспользоваться преимуществами эффекта масштаба и диверсификации. Меньшая численность населения ограничивает масштабы и качество имеющегося человеческого капитала. Нехватка средств сдерживает масштабы развития финансовой инфраструктуры, такой как платежные системы, организованный

рынок, надзор и регулирование. Фиксированные затраты на создание подобных базовых систем могут быть попросту слишком высокими для небольших или более бедных стран. Вследствие этого небольшие финансовые рынки являются, как правило, "неглубокими", неполными, плохо регулируемые, неликвидными, для них характерно отсутствие конкуренции и концентрация в сфере услуг, неэффективность и более высокие транзакционные издержки. Небольшие страны являются также менее устойчивыми. Фактически медиана стандартного отклонения частного потребления, соотношение импортных и экспортных цен, инфляция, рост ВВП и соотношения между движением капитала и ВВП у них в 1,5–4 раза выше, чем в больших странах (Bossone, Honohan, and Long 2001).

Несмотря на эти потенциальные выгоды, до сих пор страны-клиенты и другие страны не уделяли большого внимания совместному изучению возможного достижения эффекта масштаба и использованию пенсионной реформы в регионах для развития более интегрированных финансовых рынков. К числу регионов, которые могли бы участвовать в подобной совместной работе в интересах развития, относятся Карибский бассейн, Центральная и Восточная Европа, Центральная и Южная Америка и Центральная и Западная Африка (в последних двух регионах действует общая валюта и общая нормативная база). Низкий уровень интеграции удивляет, и необходимо провести исследования для выявления скрытых причин технического или политико-экономического характера. Если это так, то необходимо искать другие подходы и изучать существующую практику.

Разные страны опробовали разные институциональные структуры, и международный опыт может послужить в качестве критерия для оценки всех "за" и "против" конкретных решений. Как уже говорилось, *концепция единого фонда*, находящегося в государственном управлении, оказалась малоэффективной в большинстве стран, и пока еще рано подводить итоги последним инициативам по созданию централизованных фондов в пяти странах ОЭСР, причем этот опыт, возможно, будет трудно перенести в условия развивающихся стран (Palacios 2002). Одна страна (Боливия) сделала выбор в пользу *двух фондов* по итогам международного тендера с гарантиями на ограниченное количество лет (von Gersdorff 1997). Эти два фонда, успешно заимствуя знания и навыки и сохраняя расходы и комиссионные на низком уровне, слились на уровне материнской компании и, заняв подобную сильную позицию, располагают, судя по имеющимся данным, возможностью противостоять нажиму со стороны регулирующих органов, имеющему целью развитие конкуренции. *Метод Котликоффа*, предусматривающий полную международную диверсификацию в рамках фонда мирового индекса (который пользуется услугами международного управляющего активами вместо того, чтобы развивать местный финансовый рынок), пока еще не был реализован ни в одной стране, поскольку они вынуждены иметь дело с предубеждениями стран, неполными рынками, боязнью возникновения проблем с иностранной валютой и отсутствием достоверного мирового индекса (Kotlikoff 1999). В ходе проводимого ныне в Косове эксперимента планируется использовать один из вариантов этого подхода, и, следовательно, через пять лет мы сможем сообщить, насколько он эффективен. Однако большинство стран сделали свой выбор в пользу среднего пути, избегая этих двух крайностей.

В странах, выбравших концепцию *открытых фондов без участия работодателей*, наблюдается консолидация и концентрация (Чили столкнулась с сокращением числа пенсионных фондов – с более чем 20 примерно 10 лет назад до 6–7 в 2004 году). Концентрация, вероятно, способствовала эффекту масштаба и сократила издержки обращения, но поставила стратегическую проблему: каким образом обеспечить предоставление конкурентоспособных и эффективных услуг на постоянной основе? Одним из решений может быть предоставление работодателям возможности выйти из открытых систем, разрешив создание пенсионных программ, финансируемых работодателями. Страны, выбравшие вариант *закрытых, ориентированных на работодателей фондов*, располагают гораздо большим количеством фондов; однако эти фонды не конкурируют между собой,

поскольку каждый из них привязан к конкретному работодателю. В связи с тем что несколько работодателей могут прибегать к услугам одного и того же управляющего активами, количество конкурирующих между собой управляющих может быть гораздо меньшим, нежели количество фондов. Закрытые фонды уменьшают издержки обращения и обеспечивают определенную экономию на диверсификации (а для крупных работодателей – и за счет масштаба), однако их функционирование зависит от платежеспособности и добросовестности работодателей как спонсоров пенсионных программ. Результаты по пенсионным фондам, созданным крупными работодателями, представляются позитивными, но по программам, созданным небольшими компаниями, они скорее неоднозначные.

Наконец, недавно сформулированный *шведский подход* представляет собой яркий пример стратегии клиринговых центров, в которой централизованное государственное ведомство выполняет функции сбора взносов, ведения личных счетов, контроля за комиссиями и выплаты пособий в сочетании с децентрализованным частным управлением активами. У работников есть право направлять свои средства в несколько сот уполномоченных паевых инвестиционных фондов, большинство из которых возникли до того, как была введена новая пенсионная система. Эта система очень сложна и требует наличия эффективно работающего центрального административного органа с жестким и эффективным регулированием и надзором за участвующими ПИФаами. Это весьма перспективное новое направление для передовых стран с хорошо развитыми финансовыми рынками, и оно ведет по пути регулируемого, имеющего ограничения выбора.

Международный опыт дает основание говорить о том, что нет простого решения проблемы значительного эффекта масштаба или что выход в том, чтобы просто открыть двери для международного финансового рынка. Возможно, странам не удастся обойтись без каких бы то ни было затрат на внутреннее институциональное строительство, зато удастся извлечь пользу из зарубежного опыта, но делать это необходимо в обстановке прозрачности.

Страны с небольшими финансовыми системами и ограниченными ресурсами могут, вероятно, снизить невосполнимые издержки в связи с оказанием пенсионных услуг (от сбора взносов до управления активами), привлекая инвестиции первоклассных иностранных компаний, которые, в идеале, работали бы в рамках совместных предприятий с местными фирмами. Путем привлечения солидных зарубежных компаний проводящие реформу страны могут также сократить издержки на надзор, организация которого, независимо от расходов, требует времени. В результате принимающая страна должна будет пройти через переходный период, в течение которого создается эффективная система регулирования и контроля, тогда как страна регистрации материнской компании обеспечивает эффективный надзор (Impavido, Musalem, and Vittas 2002).

В странах с небольшими финансовыми системами ограниченные масштабы институциональных связей, относительная скудость человеческого капитала, более высокая концентрация богатства и относительно менее независимый чиновничий аппарат открывают путь к концентрации функций и вмешательству третьих сторон, повышают вероятность слабого управления. В связи с этим следует уделять больше внимания обязанностям государства по созданию нормативно-правовой среды, способной обеспечить сохранение активов пенсионных фондов. Это означает, что следует избегать прямого государственного контроля за управлением активами и прямых инвестиций в определенные отрасли, жилищное строительство и проблемные банки, а пенсионным фондам должна быть предоставлена определенная свобода осуществления инвестиций за рубежом.

И, наконец, не менее важную роль для пенсионных фондов и экономики в целом играют иностранные инвестиции и преимущества диверсификации портфелей. Хотя эти преимущества представляются неоспоримыми, мировой опыт позволяет с уверенностью говорить о том, что к числу необходимых условий открытости счетов движения капиталов относится в достаточной степени развитый внутренний финансовый рынок; в ином случае страна будет, по всей вероятности, страдать от неустойчивости потоков капитала и

серьезных колебаний процентной ставки (Karacadag, Sundararajan, and Elliot 2003; Prasad and others 2003). Дополнительную проблему для пенсионных фондов создает обменный курс в небольших странах, потому что здесь не существует долгосрочных инструментов хеджирования. Если, согласно эмпирическим правилам, доля иностранных инвестиций пенсионных фондов должна быть примерно равна расчетному объему рыночных товаров, потребляемых пенсионерами, какова должна быть оптимальная стратегия для небольшой страны, например, Маврикия, который оплачивает импорт в долларах, а выручку от экспорта получает в евро? Возможной альтернативой полной открытости счетов движения капиталов является использование пенсионными фондами обмена активами. Хотя этот вопрос и обсуждался в течение некоторого времени в Банке и за его пределами и первые рекомендации были изложены на бумаге (Bodie and Merton, 2001; Vittas 2003), этот рынок пока не развит и может оказаться слишком узким.

Таким образом, в небольших странах проведение пенсионных реформ, ориентированных на накопительную систему, порождает особые проблемы. Хотя потребность в ресурсах может быть высокой, ее можно снизить, если сотрудничать с соседями и международными фирмами, стремясь избежать невосполнимых издержек или снизить их. Тем не менее, развитие финансовых рынков и, в том числе регулирования, дает другие преимущества, поскольку развитие внутреннего финансового рынка невозможно импортировать, а такое развитие – неперемное условие открытости счетов движения капиталов и размещения рисков по всему миру.

Политико-экономические аспекты и организация пенсионных реформ

Для того чтобы пенсионная реформа была успешной и устойчивой, необходимо глубокое понимание ее политико-экономических аспектов и организации. При том, что ведущая парадигма так и не была определена, удалось добиться продвижения вперед в некоторых, хотя и не во всех, сферах (Holzmann, Orenstein, and Rutkowski 2003)²⁴. В настоящем разделе особое внимание обращено на полезную концепцию, взятую из работы Оренштайна (Orenstein 2000) и скорректированную с учетом опыта стран, на предлагаемый перечень контрольных вопросов, увязанный с концепцией и основанный на опыте недавних реформ, а также на взаимосвязь между типом пенсионной системы и ее способностью оградить себя от политических рисков в будущем.

Предлагаемая концепция

Оренштайн (Orenstein 2000) выделяет три основные фазы пенсионной реформы: формирование ориентации на реформу, объединение сил и проведение реформы в жизнь. Хотя эти фазы могут различаться по протяженности в зависимости от условий каждой отдельной страны, между ними есть и нечто общее.

Фаза *формирования ориентации на реформу* обычно является самой продолжительной из трех. На этой стадии желательно подключить к обсуждению как можно больше участников, даже если это не позволит достичь консенсуса. Важно также выявить и довести до сведения общественности и основных участников выработки политики соответствующий опыт других стран, проводивших успешные пенсионные реформы. К числу таких основных участников выработки политики относятся парламентарии, профсоюзы и национальные средства массовой информации. Не следует ограничивать продолжительность и тематику дискуссий ради достижения быстрого, но искусственного согласия. Здесь верно как раз обратное: именно открытые расхождения во мнениях на этом этапе дадут сторонам возможность прийти к согласию на последующих этапах.

Фаза *объединения сил* начинается, когда правительство принимает решение выступить с концепцией реформы. Решающим для перехода от фазы формирования ориентации на реформу к фазе объединения сил и ее успешного завершения является выдвижение лидера, который убежден в необходимости реформы и связывает с ней свою политическую судьбу.

На стадии объединения сил правительство может допускать внесение поправок в концепцию реформы, но не обязано соглашаться на масштабные изменения. Ключевое значение имеет качество концепции: она должна основываться на самых совершенных знаниях и учитывать опыт других стран. В концепции должны быть указаны четкие долговременные перспективы, в том числе анализ чувствительности, и приведены ссылки на опросы общественного мнения и позицию целевых групп, чтобы показать, что концепция отвечает на обоснованные претензии населения к существующей системе.

Для презентации концепции необходимо уделять особое внимание изложению основных идей. Пенсионную реформу можно рассматривать как столкновение поколений, в котором те, кто потенциально может проиграть, – нынешние пенсионеры и люди, близкие к выходу на пенсию, – зачастую пытаются заблокировать реформы, тогда как те, кто может оказаться в выигрыше, – молодые работники – не проявляют активности в обсуждении либо вследствие недальновидности, либо из-за отсутствия интереса и понимания. Вот почему на этой стадии важно сформулировать основные положения, обращенные к молодежи. Обычно для этого применяется следующая стратегия:

- Подчеркивать, что новая система увеличивает чистую дисконтированную стоимость будущих выплат почти до уровня нынешних взносов;
- Убеждать молодых работников, что государство будет выполнять в будущем свои обязательства;
- Привлекать молодых работников к обсуждению вопросов пенсионной реформы, переводя это обсуждение непосредственно на уровень дискуссии между поколениями;
- Привлекать организованных работников, пенсионеров, представителей финансового сектора и другие стороны, заинтересованные в результатах реформы, поскольку, чем более организованными будут участники, тем более вероятно, что они смогут учесть макроэкономические выгоды, которые принесет реформа.

Следующая стадия распространения положений концепции представляет собой непростую задачу. Опыт реформаторов показывает, что существенные плоды приносит ряд направлений работы. К ним относится использование услуг профессиональных компаний по связям с общественностью, сосредоточение внимания на основных участниках, формирование группы журналистов, понимающих процесс реформ и приветствующих их цели, а также работа с донорскими агентствами и другими международными организациями в целях углубления технического развития и анализа.

На основе концепции должны быть разработаны законодательные предложения, а в конечном счете – проект закона, имеющий целью инициировать законотворческий процесс. К этому моменту следует всесторонне подготовить пакет реформ и сопутствующие материалы по их обоснованию и распространению. Оптимальное управление и последовательность законодательного процесса в значительной мере зависят от условий и особенностей процесса законотворчества в конкретной стране, и существенное воздействие на них оказывают политические соображения. Например, в Чили все законодательные решения по реформе были приняты одновременно. В Польше же сначала в законодательном порядке были приняты второй и третий компоненты пакета, а к введению первого компонента приступили через год.

С принятием законов начинается наиважнейшая фаза: *проведение реформы в жизнь*. Почти неизбежно оказывается, что возможности административных органов по поддержке новой системы меньше, чем ожидалось. В Мексике реализацию реформы пришлось отложить на год – до тех пор, пока новые институты, необходимые для ее проведения в жизнь (надзорное ведомство "Консар" (Consar) и организация по обработке информации о

перечислении средств на личные счета "Просесар" (Procesar)), не окрепли настолько, чтобы быть в состоянии выполнять свои функции. В Польше новая система действовала со сбоями, поскольку система социального страхования была не в состоянии точно и вовремя перечислять взносы пенсионным фондам. На стадии проведения реформы в жизнь важно поддерживать четкие контакты с населением, чтобы изъятия в ходе реализации не смешивались с недостатками самой реформы.

Главное, что рекомендуют сотрудники Банка странам-клиентам, было сформулировано на основе анализа несовпадения стадий политической и административной готовности: принимать решение о реформировании нужно тогда, когда появляется политическая возможность, а уровень поддержки реформ относительно высок, но проводить реформу в жизнь следует, только когда будет обеспечена достаточно высокая степень подготовленности административных структур и можно рассчитывать, что с проблемами удастся справиться.

Опыт стран, проводящих реформы

Нижеследующие критерии можно использовать как перечень контрольных вопросов, чтобы определить, насколько страна готова к проведению реформ:

- Наличие политического решения и организованных групп поддержки;
- Наделение полномочиями группы технической подготовки реформы;
- Проведение комплексного и глубокого анализа;
- Качественная информация об общественном мнении по поводу существующей системы и предложений по реформе;
- Четкая стратегия поддержания контактов с заинтересованными группами населения;
- Участие профсоюзов и организаций, представляющих другие заинтересованные стороны;
- Полностью сформулированная стратегия и эффективное управление ходом ее реализации;
- Наличие данных о возможностях политического консенсуса.

В целом, опыт проведения реформ в разных странах позволяет сделать следующие выводы по поводу организации процесса:

- Политические традиции страны определяют нынешний выбор вариантов реформы, а разработка реформ определяется наследием существующих установлений.
- Чрезвычайно полезно создать учреждение, которое единолично отвечало бы за управление процессом проведения реформ. Бремя повседневных управленческих задач не позволяет сотрудникам ведомств, выполняющих и другие функции, мыслить и действовать в духе реформы.
- Краеугольным камнем успеха является хорошо продуманная стратегия связей с общественностью и доступные для понимания формулировки.

- Выбор групп, участвующих в диалоге по поводу реформы, постоянно влияет на результаты реформы, поскольку определенные группы выдвигают определенные типы участников. Если такой человек не получит возможности работать в рамках одного форума, он зачастую проявит большую активность в другом.

Ограждение от политических рисков

С точки зрения политико-экономических аспектов, основная цель реформ – обеспечить переход к системе, которая была бы более устойчивой в отношении разного рода потрясений, что подразумевает в том числе и большую защищенность от риска политического вмешательства, которое, преследуя краткосрочные политические выгоды, может вызвать нежелательные последствия (Diamond 1997). С этой точки зрения и нефинансовая, и накопительная системы с установленными взносами представляют собой шаг вперед по сравнению с распределительной пенсионной системой с установленными пособиями, в которой непрозрачным образом смешиваются элементы перераспределения и страхования. Новые структуры либо а) выводят пенсионные доходы за рамки государственного бюджета (накопительный компонент), либо б) требуют установления четкого источника финансирования пособий, выплачиваемых какой-либо группе физических лиц, либо с) ставят пенсии в жесткую и исключительную зависимость от взносов (условно-накопительная система с установленными взносами и накопительный компонент). Время покажет, насколько эффективно эти меры смогут помешать политической системе использовать эти ресурсы в качестве доходов государства или попытаться перераспределить их иными способами. Очевидно, что первая цель достигается путем нарушения принципов нефинансовой системы с установленными взносами или принуждения к инвестициям, направленным на финансирование государственного долга, особенно долга, проценты по которому ниже рыночных. Один из способов достижения второй цели – перераспределение части дохода по портфелям на "более нужные" счета (в которых может присутствовать возрастной компонент). Ключевой вопрос состоит в том, можно ли обеспечить защиту посредством отнесения личных счетов (как в нефинансовой системе с установленными взносами, так и в накопительной системе) к частной собственности, подпадающей под защиту в той же мере, что и другие активы.

Недавний пример Аргентины показывает, какие проблемы защиты активов накопительных пенсионных систем возникают в условиях макроэкономической катастрофы. Опыт Аргентины свидетельствует о том, что простое помещение активов под контроль частных компаний не может гарантировать их полную защиту, поскольку ущерб претерпели, наряду с вкладчиками, держателями страховых полисов, владельцами облигаций и акционерами, также все три компонента пенсионной системы. Опыт Аргентины показывает также, что для пенсионеров накопительный компонент по-прежнему может дать лучшие результаты, нежели возможные альтернативные системы.

Примеры проблем и вопросов, которые ставит реформа

В настоящем разделе представлены некоторые проблемы, которые встают в связи с реформой в странах-клиентах; мы пока не знаем, каким образом лучше приступить к решению этих проблем и какие решения предпочесть. Сталкиваясь с явной неопределенностью, мы, однако, твердо убеждены, что ничего не делать – тоже не выход. Соответственно, мы предлагаем соединить опыт с аналитической работой в ходе совместного с клиентами поиска новаторских решений и обучения.

Какой подход может быть эффективным, если государственный сектор не оправдывает ожиданий, а частный тоже не в состоянии это сделать, что достаточно часто происходит в наименее развитых странах? С одной стороны, государственная пенсионная программа не выполняет своих обещаний, является неплатежеспособной и требует реформирования, однако все попытки провести реформы терпят крах. С другой стороны, финансовый сектор не соответствует даже минимальным условиям, необходимым для того,

чтобы хотя бы задуматься о замене государственной ненакопительной системы накопительной программой. Следует ли свернуть действие государственной системы начисления пенсий в зависимости от заработка и выплачивать только минимальную пенсию (нулевой компонент)? Можно ли при данных условиях обеспечить выплату хотя бы минимальных пенсий? Надо ли создавать параллельное ведомство, подобное тому, о котором шла речь в ходе обсуждения проблем обеспечения доступа к базовым медицинским и образовательным услугам в странах с низкими показателями? Имеет ли смысл следовать предложению Котликоффа (Kotlikoff 1999) и вкладывать все ресурсы в новую накопительную программу за пределами страны (такая попытка была предпринята в Косово)? Или же нужно просто-напросто заниматься латанием дыр, ожидая, пока реформа государственного сектора продвинется вперед и можно будет подумать о системной реформе?

Ряд стран-клиентов с англосаксонскими традициями создали сберегательные фонды, которые представляют собой формально накопительные пенсионные системы с установленными взносами. С этими фондами связаны две основные проблемы: одну можно, в принципе, решить, в отношении другой это менее вероятно. Решаемая проблема заключается в плохих показателях деятельности вследствие плохого управления и слабого регулирования и надзора, и решения здесь, в принципе, имеются, если на то есть политическая воля. Более сложная для решения проблема состоит в псевдонакопительном характере таких сберегательных фондов, поскольку основную часть портфеля составляют государственные облигации. Диверсификация в частные активы возможна при наличии рыночных инструментов, но нежелательна для государства в плане доступа к финансированию. Это, по существу, ненакопительные программы, в которых неявно присутствует государственный долг. Следует ли преобразовывать такие системы в явно ненакопительные программы (скажем, условные с установленными взносами)? Следует ли пытаться изменить форму накопления (и, соответственно, покрывать дефицит, возникающий при переходе)? Имеет ли смысл постепенно ликвидировать эти сберегательные фонды и заменить их настоящей накопительной системой, находящейся в частном управлении?

Многие системы социального страхования в странах-клиентах пока далеки от стадии зрелости и поэтому располагают определенными резервными фондами. Эти средства крайне невелики в сравнении с накопленными обязательствами, однако они составляют 5 и даже более процентов ВВП. Управляются они плохо, их доходность обычно низка. Неясной остается реальная величина активов (из-за отсутствия аудита и общепринятых методик оценки), имеет место крупномасштабная коррупция. Кроме того, некоторые люди еще до выхода на пенсию занимают средства во многих из этих фондов. При том, что совершенствование руководства и управления фондами было бы наилучшим решением, ныне существующие системы администрирования и их персонал сохраняют свои позиции, а успехи остаются весьма ограниченными. Тем не менее по мере роста активов усилились требования увеличить пенсии, снизить пенсионный возраст и смягчить условия получения права на пенсию. Было бы лучше в этой ситуации вообще не накапливать средства? Какими возможностями располагают Банк и другие международные учреждения для того, чтобы добиваться повышения качества управления фондами? Благоприятствует ли сложившаяся обстановка решениям в пользу частного сектора, или наиболее реальные перспективы улучшения положения дел создает реформирование существующих государственных институтов?

Региональный опыт: события и оценка первых результатов реформы

ПЕРВАЯ ЧАСТЬ НАСТОЯЩЕЙ ГЛАВЫ ПОСВЯЩЕНА ОБЗОРУ ОПЫТА ПРОВЕДЕНИЯ РЕФОРМЫ в двух регионах – Латинской Америке и Европе и Центральной Азии, где с начала 1990-х годов наблюдалась наибольшая активность в осуществлении реформ²⁵. Хотя европейские и центральноазиатские страны с переходной экономикой испытали некоторое влияние первоначального латиноамериканского опыта, процесс реформ в этих двух регионах пошел по совершенно иному пути; в частности, там были применены новаторские подходы к разработке и осуществлению многокомпонентной пенсионной реформы. Во второй части настоящей главы вкратце рассматривается ход реформ в четырех других регионах, где действует Банк, – в Южной Азии, Африке к югу от Сахары, на Ближнем Востоке и в Северной Африке, а также в Восточной Азии и Тихоокеанском регионе. В то время как в упомянутых регионах всесторонние реформы фактически по-прежнему проводятся в ограниченных масштабах, в гораздо большем числе стран проходят политические дискуссии о необходимости осуществления реформы и о направлении, в котором она должна развиваться.

Латинская Америка и Карибский бассейн

В странах Латинской Америки и Карибского бассейна структурная реформа системы пенсионного обеспечения началась с того, что в 1981 году правительство Чили осуществило переход к накопительной программе, основанной на введении обязательных индивидуальных пенсионных счетов; в настоящее время аналогичная реформа проходит в 12 странах²⁶. Бразилия, тринадцатая по счету страна, произвела значительные изменения в организации национальных распределительных пенсионных систем; были приняты меры по укреплению и расширению практики предоставления услуг добровольного пенсионного сбережения и страхования частными источниками, однако явным образом индивидуальные сберегательные счета введены не были.

Если проводимые в Латинской Америке структурные реформы можно в целом назвать "многокомпонентными", поскольку в рамках всех 12 программ имеется обязательный накопительный компонент с индивидуальными счетами, управляемыми частными пенсионными фондами, то каждая из таких программ уникальна в том, что касается соотношения между компонентами, степени вовлеченности в реформу нынешних участников, размаха конкуренции между фондами, схем страхования по нетрудоспособности и потере кормильца, а также, в числе прочего, институциональных мероприятий. В таблицах 7.1 и 7.2 сравниваются результаты двух периодов структурных реформ в регионе²⁷.

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

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

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

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

- a. 20,5 процента в рамках частных пенсионных программ; 22 процента в рамках национальной системы. Максимальный размер налогооблагаемого дохода для страхования по нетрудоспособности и потере кормильца: 6130,88 нового соля, или 1751 долл. США. Валюта Перу – новый соль.
- b. Максимальный размер, разрешенный по закону. Фактическая ставка налогообложения снижается со времени начала реформы и различается по секторам и регионам. Нынешний размер ставки – менее 30 процентов.
- c. Хотя у новых аффилированных компаний есть право выбирать, около 80 процентов ежегодно не совершают четкого выбора. Второй – частный – компонент является выбором по умолчанию.
- d. В Уругвае участие в программе индивидуальных счетов определяется уровнем дохода. Работники, чей доход ниже порогового уровня, предпочитают делать взносы как в распределительную пенсионную систему, так и на индивидуальные пенсионные счета.
- e. Исключения существуют для некоторых субнациональных систем.
- f. На время публикации.
- g. Гарантии, которые обязаны обеспечить компании по управлению фондами.

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

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

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

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

– Нет данных.

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

b. Осуществлена в 2003 году.

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

Важнейшей особенностью реформ, проведенных в странах Латинской Америки за исключением Мексики и до некоторой степени Аргентины и Колумбии, явилось создание одной объединенной национальной пенсионной системы из ранее разрозненных элементов²⁸.

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

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

Предварительная оценка результатов многокомпонентной реформы

Заявленные цели реформы, о которых говорилось в начале настоящего доклада, а именно адекватность, доступность, устойчивость и прочность, позволяют установить ряд полезных критериев для оценки достигнутого в ходе структурных реформ систем пенсионного обеспечения в странах Латинской Америки. Впрочем, окончательное заключение о результатах реформ можно будет вынести, только когда начнет уходить на пенсию первый контингент работников, вступивший на рынок труда после реформирования пенсионных систем. В Чили это произойдет около 2020 года. Однако это не означает, что сейчас рано подводить предварительные итоги²⁹.

АДЕКВАТНОСТЬ

Адекватность определяют как обеспечение пенсией всей массы населения в размере, достаточном для предотвращения бедности в старости и обеспечения выравнивания потребления на протяжении всей жизни. Новые многокомпонентные пенсионные системы в большинстве латиноамериканских стран предоставляют пенсии достаточного размера тем, кто платит взносы на протяжении своей трудовой жизни. В некоторых странах, таких как Коста-Рика и Уругвай, неявно преследуется цель достижения высоких коэффициентов возмещения, тогда как в других, в том числе в Доминиканской Республике, Перу, Сальвадоре и Чили, параметры реформированных систем структурированы таким образом, чтобы обеспечивать более низкие в среднем уровни пенсии по сравнению с зарплатой³⁰. Страны, где значительное развитие получили пенсионные схемы с установленными взносами, также обеспечивают фактически более высокие коэффициенты возмещения работникам с низким уровнем доходов путем предоставления им минимальных пенсионных гарантий, на получение которых имеют право работники, выполнившие минимальные требования по уплате взносов в пенсионную систему³¹.

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

самодеятельного населения, делающего взносы в формальную пенсионную систему, будет расти, но между странами со сходным уровнем доходов существуют значительные различия в этом смысле. Имеются неоднозначные эмпирические данные о вызванных структурными реформами переменах в уровне участия: часть исследователей заявляют о расширении покрытия, в то время как другие почти не находят доказательств роста участия³².

В качестве страховочной сетки, помогающей уменьшить угрозу бедности в старости, – а такая опасность нарастает в силу незначительной доли участия работников в формальных пенсионных системах, – большинство более богатых стран со средним уровнем доходов (в частности, те страны региона, которые раньше других ввели системы социального обеспечения) предусматривают те или иные механизмы обеспечения доходов пожилых людей, которые либо платили взносы в течение недостаточно длительного срока, либо вообще не работали в секторе экономики, на который распространяется действие пенсионной системы. Финансирование таких "безвзносных" проектов и охват ими населения колеблются в значительных пределах. Наиболее полный охват безвзносной схемой наблюдается в Бразилии, где было решено обеспечить всех сельскохозяйственных рабочих пенсией в размере 100 процентов национального прожиточного минимума. Однако даже в Бразилии таких пособий не получают престарелые мужчины и женщины, живущие в городе, а бедность среди этой группы населения по-прежнему остается на высоком уровне³³.

Структурные реформы неоднозначно воздействуют на показатель адекватности, и это воздействие почти наверняка будет варьироваться от страны к стране. В странах, где до начала реформ выплачивались высокие, непосильные для государства пенсии, пришлось урезать щедроты. Моделирование возможных результатов параметрических реформ и перехода к системе накопительных счетов свидетельствует, что их совокупное воздействие на отдельных граждан в зависимости от возраста, уровня доходов и даже пола весьма различно³⁴. Трудности создания достоверных моделей способны обескуражить исследователя, а результаты моделирования интерпретируются исходя из предположений о том, что произошло бы, если бы реформы не были предприняты вовсе, а также предположений относительно ожидаемых доходов (с поправкой на риск) от инвестирования сбережений работников в предстоящие десятилетия с учетом уровня административных издержек, снижающих фактическую норму прибыли на каждого работника.

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

ДОСТУПНОСТЬ

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

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

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

УСТОЙЧИВОСТЬ

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

Как явствует из доклада Звиниене и Паккарда (Zviniene and Packard 2003), вслед за первоначальным ростом дефицита реформы должны привести к резкому сокращению дефицита в долгосрочной перспективе. С помощью моделирования установлено, что в Боливии дефицит в размере 8,5 процента ВВП, запланированный на 2050 год в случае, если не будут проведены реформы, снизится до 0,9 процента ВВП при реформе. В Мексике дефицит снизится с 2,3 процента ВВП без реформы до 0,6 процента при реформе. Аналогичным образом, в Перу неявный долг по выплате пенсий, который, как полагают, будет составлять в 2050 году 118 процентов ВВП без реформы, снизится до всего лишь 15 процентов при условии проведения реформы. Если говорить о Чили и Сальвадоре, то при реформе ожидается, что долгосрочный неявный долг по выплате пенсий сократится там с 210 и 148 процентов ВВП, соответственно, до нулевого значения³⁵.

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

Увеличение суммы явного государственного долга способно превзойти размер сбережений в рамках неявного долга по выплате пенсий. Более того, при росте дефицита во время переходного периода чрезвычайно затрудняется управление финансами³⁶. Таким образом, правительства стран, в которых структурные реформы начинаются в условиях финансовой слабости, могут столкнуться со значительными затруднениями, вызванными высокими издержками переходного периода. Это вылилось в серьезнейший финансовый кризис в Аргентине и Боливии, чей печальный опыт предостерегает против реформирования, предпринимаемого без тщательного анализа возможных кратко- и среднесрочных последствий такого шага, поскольку переход может длиться от 20 до 40 лет.

ПРОЧНОСТЬ

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

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

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

Еще один важный вопрос, который до сих пор вызывает споры, касается того, насколько реформы способствуют экономическому росту путем чистого прироста сбережений и повышения эффективности рынков труда и капитала. Устраняя противоречия, имеющиеся на рынках капитала и труда, и улучшая экономические условия роста, реформы, как ожидается, окажут положительное воздействие также на прочность и устойчивость пенсионной системы. Что касается финансовых выгод, то во всем регионе реформы привели к быстрому развитию новой формы сбережений³⁷. Пока не ясно, до какой степени прирост активов пенсионных фондов произошел за счет других институциональных инвесторов, например паевых инвестиционных фондов, однако нет сомнения, что стимулом для развития финансового сектора послужило то, какое значение придавалось обязательным индивидуальным сбережениям. Впрочем, Корбо и Шмидт-Хеббель (Corbo and Schmidt-Hebbel 2003) комментируют ожидаемую связь между приростом сбережений и ростом экономики в том смысле, что эффект ускоренного роста возникает главным образом благодаря типу финансирования, избранному на переходный период: финансирование через налогообложение придает больший импульс росту, чем финансирование за счет заемных средств.

Проблемы и перспективы

Проблемы кроются прежде всего в самой структуре реформированных пенсионных систем. Ряд стран региона, принявших на вооружение многокомпонентную модель, поддерживают деятельность обширных распределительных программ с установленными выплатами, в рамках которых обеспечиваются зависящие от зарплаты пенсии³⁸. По мере роста продолжительности жизни финансирование этих зависящих от зарплаты систем с установленными выплатами потребует все больше средств, если только лица, ответственные за выработку политики, не сумеют поднять пенсионный возраст или внести поправки на фактор продолжительности жизни в формулы исчисления пенсий.

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

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

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

Центральная и Восточная Европа и Центральная Азия

В самом начале переходного периода (1990–1995 годы) всем странам Европы и Центральной Азии пришлось принимать меры в связи с сокращением базы взносов и ростом числа получателей пенсии. И то и другое явилось следствием спада экономической активности³⁹. Во многих странах растущий упадок управленческой дисциплины стал причиной усугубления финансовых и политических проблем. Глубина экономических потрясений во всех странах была столь велика, что правительствам пришлось до некоторой степени изменить повсеместно принятую в то время однокомпонентную распределительную систему, переложив часть бремени этой корректировки на пенсионеров и работников старшего возраста. Чтобы контролировать величину издержек, все страны на какое-то время были вынуждены изменить правила индексации. Обычно они отходили от прежней нормы подгонки платежного статуса пенсий к номинальному росту оплаты труда и двигались в направлении индексации пенсий в зависимости от удорожания жизни (или, еще радикальнее, делали все, что им позволяли наличные ресурсы, даже если не удавалось угнаться за ростом цен).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Проблемы реформирования

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

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

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

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

– Сведения отсутствуют.

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

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

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

Общая оценка результатов реформ

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

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

АДЕКВАТНОСТЬ

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

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

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

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

ДОСТУПНОСТЬ

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

УСТОЙЧИВОСТЬ

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

ПРОЧНОСТЬ

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

Южная Азия

За исключением Шри-Ланки, где в настоящее время коэффициенты рождаемости ниже уровня возмещения, Южная Азия по-прежнему находится в начале демографического переходного периода⁴⁰. Работников частного сектора обслуживают либо сберегательные фонды (Непал, Шри-Ланка), либо только формирующиеся пенсионные системы с установленными выплатами и высоким отношением числа работников к числу пенсионеров (Индия, Пакистан). В таких пенсионных системах доходы по-прежнему превышают расходы; они приобретают государственные облигации и в связи с этим являются удобной формой государственного финансирования. Однако эти государственные монополии небезупречны: в числе прочего они отличаются плохим обслуживанием своих членов и манипуляциями с нормами прибыли. Кроме того, в более новых системах с установленными выплатами накопились опасные объемы долгосрочных обязательств. Долгосрочная устойчивость данных программ в их нынешнем виде находится под вопросом; впрочем, в ближайшие несколько лет ни одну из них, по-видимому, финансовый крах не постигнет.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Помимо этих важных инициатив, в Афганистане, на Мальдивах, в Непале и Пакистане были созданы специальные группы, которые с сентября 2004 года занимаются анализом вариантов реформ⁴¹. На Мальдивах и в Пакистане реформы рассматриваются в контексте периодического процесса корректировки вознаграждения государственным служащим. Бутан стремится повысить свой институциональный потенциал, особенно по отношению к инвестиционной политике. В ближайшие несколько лет возможно проведение новых реформ.

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

Африка к югу от Сахары

В данном разделе содержатся обобщенные сведения о пенсионной политике в регионе⁴². В нем также освещаются ключевые проблемы пенсионной политики и анализируется опыт начального этапа реформ.

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

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

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

За время, прошедшее после обретения независимости, системы с установленными выплатами, обслуживающие работников частного сектора, накопили резервные капиталы. Неудачное инвестирование и установление нереальных параметров заставили страны со временем увеличить коэффициенты взносов. Во франкоговорящей Африке этими фондами управляют трехсторонние советы, куда входят представители профсоюзов, правительства и работодателей. Эти учреждения являются членами Межафриканской конференции социального страхования (Conférence Interafricaine de la Prévoyance Sociale) – региональной организации, призванной устанавливать стандарты административной и инвестиционной политики и служить форумом для выработки политики. Ее штаб-квартира находится в столице Того Ломе. Оперативный бюджет организации невелик, она пользуется ограниченным влиянием на национальные системы в 14 государствах-членах⁴³.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ближний Восток и Северная Африка

Все страны региона ввели у себя пенсионные системы с установленными выплатами, которые в основном финансируются по распределительному принципу⁴⁴. Только несколько стран –

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

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

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

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

структуре населения. Хотя большинство схем пока дает операционную прибыль, финансовая ситуация быстро ухудшается. Главная причина этого кроется в нестыковке между запланированным уровнем возмещения доходов, уровнем взносов и пенсионным возрастом, который низок во всем регионе, особенно для женщин (во многих случаях 55 лет). Поэтому обязательства, накопившиеся на сегодняшний день во всех исследованных системах, уже колеблются в диапазоне от 30 до 100 процентов ВВП, что намного выше нынешнего уровня финансовых резервов⁴⁵. Все страны региона только вступают во второй этап демографического перехода, который характеризуется падением коэффициентов рождаемости. Таким образом, темпы роста населения здесь остаются одними из самых высоких в мире, тогда как коэффициенты демографической нагрузки значительно ниже средних мировых значений. Но даже если бы такое положение длилось до бесконечности, финансовое состояние большинства пенсионных систем не было бы устойчивым.

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

С другой стороны, имеются и положительные факторы. В регионе растет осознание проблем, с которыми сталкивается пенсионная система. На сегодняшний день во всех странах пенсионная реформа стоит в повестке дня правительства, хотя не везде заметно стремление к ее немедленному осуществлению⁴⁶. Имеются также значительные различия в механизмах ведения политического диалога. В Марокко, например, политические дискуссии проходят с участием всего гражданского общества. В Иордании обсуждение происходит в основном внутри правительства. И наконец, существуют заметные различия в предложениях по реформе.

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

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

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

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

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

Восточная Азия

В настоящем разделе представлены обобщенные сведения о пенсионных системах стран региона⁴⁷. В нем отражено нынешнее положение вещей и анализируются тенденции, выявившиеся в ходе реформ.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Глава 8

Заключительные замечания

В НАСТОЯЩЕМ ДОКЛАДЕ ПРЕДСТАВЛЕН ОБЗОР ПОЛИТИКИ И ПОЗИЦИИ ВСЕМИРНОГО БАНКА по вопросам пенсионной реформы. В нем изложены обстоятельства, в силу которых пенсионная реформа является ключевым фактором развития стран-клиентов, и представлена концепция политики, на основе которой строится вся деятельность в этой области. В основе концепции лежит точка зрения о том, что пенсионное обеспечение представляет собой важнейший элемент социальной и экономической политики, что многие из существующих систем неустойчивы и являются серьезным препятствием на пути долгосрочного экономического роста и стабильности.

Главная идея предлагаемого подхода к проведению пенсионных реформ состоит в том, что структура пенсионных систем должна разрабатываться с учетом параметров социально-экономических рисков, связанных с обеспечением населения в старости; эта структура должна предусматривать возможность регулирования рисков путем диверсификации и частичного накопительного финансирования пенсионных обязательств. Главным аргументом в пользу данного аспекта структуры пенсионной системы является то, что такие механизмы финансирования могут способствовать повышению экономической эффективности и обеспечению экономического роста. В предлагаемой Всемирным банком концепции пенсионных реформ открыто признается необходимость разработки пенсионных систем и методов их создания с учетом условий конкретных стран, но при этом предлагается придерживаться ряда основных общих целей и критериев.

В силу указанных причин для оценки эффективности пенсионных реформ Банк использует в качестве "эталона" многокомпонентную модель. Многокомпонентная структура предусматривает наличие некоторой безвзносной базовой составляющей для пожизненно бедных, а также приемлемой по размерам всеобщей накопительной системы, основанной на взносах, в целях сокращения масштабов бедности, обеспечения базового дохода и страхования риска долголетия, предоставления доступа к накопительному компоненту пенсионного обеспечения, который должен предусматривать достаточную гибкость и систему стимулов, развитие добровольных накопительных схем в дополнение к обязательным государственным системам пенсионного обеспечения.

Доклад призван продемонстрировать странам-клиентам, что Банк содействует не только становлению накопительных систем с установленными взносами, а при принятии решений об оказании поддержки учитывает уникальный характер реформы в каждой стране, выдвигая комплекс целевых показателей, ориентированных на результат, и критерии оценки хода реформ. Данные о кредитной деятельности Всемирного банка в поддержку пенсионных реформ свидетельствуют о том, что вопросам пенсионного обеспечения Банк придает первостепенное значение и оказывает помощь в реализации различных схем пенсионных реформ.

В докладе отмечается, что существует целый ряд вариантов пенсионной реформы, а многие аспекты ее проведения будут зависеть от конкретных условий и обстоятельств. Кроме того, анализируются общие для многих стран проблемы и возможные подходы к их решению. В ходе обсуждения Банк стремится показать, что оптимальный подход связан с постоянным пересмотром принципов, позиций и опыта, что позволит всем странам учитывать зарубежный опыт проведения реформ.

Участие Всемирного банка в реформировании пенсионных систем в течение последнего десятилетия показало, что успех реформ требует не только применения наилучших проектных решений, но и учета политико-экономических аспектов реформ, а также готовности и наличия необходимого потенциала для реализации реформ. Этот опыт однозначно свидетельствует о том, что Банк и в дальнейшем должен постоянно заниматься углублением и распространением знаний и опыта в области разработки и проведения реформ.

Приложение

Таблицы данных о бедности по доходам среди населения пожилого возраста

Таблица А.1. Глубина бедности. Данные за разные годы по некоторым странам Африки в зависимости от категории домохозяйств

<i>Страна, год</i>	<i>Домохозяйства, в которых нет пожилых</i>	<i>Домохозяйства, состоящие только из пожилых</i>	<i>Домохозяйства, состоящие только из пожилых и детей</i>	<i>Домохозяйства смешанного типа</i>	<i>Домохозяйства, возглавляемые непожилым человеком</i>	<i>Домохозяйства, возглавляемые пожилым человеком</i>	<i>Все домохозяйства</i>
Буркина-Фасо, 1998	14,6	12,2	18,8	18,3	15,4	18,6	16,7
Бурунди, 1998	26,2	27,0	33,6	23,1	26,2	24,3	25,9
Камерун, 1996	22,6	23,8	21,1	25,3	22,5	27,3	23,4
Кот д'Ивуар, 1998	10,0	16,0	25,1	14,3	10,5	13,9	11,1
Эфиопия, 2000	9,9	12,1	10,7	11,0	9,9	11,4	10,2
Гамбия, 1998	20,9	24,7	11,8	31,0	23,7	30,6	25,6
Гана, 1998	14,4	12,0	22,3	19,8	14,9	18,9	15,7
Гвинея, 1994	10,2	13,0	21,7	14,0	10,9	14,3	11,8
Кения, 1997	17,1	15,9	21,6	21,0	17,1	21,2	17,7
Мадагаскар, 2001	27,1	17,6	25,1	26,1	27,1	25,1	26,9
Малави, 1997	26,5	25,6	33,7	29,6	26,5	30,5	27,1
Мозамбик, 1996	29,4	19,2	31,9	29,8	29,2	31,3	29,4
Нигерия, 1996	28,3	12,1	26,8	38,1	29,0	34,1	29,9
Уганда, 1999	16,7	20,1	22,9	15,9	16,6	17,2	16,7
Замбия, 1998	32,8	41,6	59,3	44,1	33,0	46,5	34,7

Источник: Kakwani and Subbarao 2005.

Таблица А.2. Данные о безвзносных пенсионных программах в развивающихся странах

<i>Страна</i>	<i>Год принятия закона</i>	<i>Тип</i>	<i>Управляющее ведомство</i>	<i>Пенсионный возраст, лет</i>	<i>Доля населения в возрасте 65 лет и старше, по данным на 2002 год</i>	<i>Кол-во пенсионеров и год</i>	<i>Источник финансирования</i>	<i>Сумма месячной пенсии (долл. США)^c</i>	<i>Расходы в % от ВВП^d</i>
Аргентина	1993	С проверкой на нуждаемость	Министерство социального развития	70	13%	113 006 (2000)	Госбюджет	153	0,23
Бангладеш	1998	С проверкой на нуждаемость	Министерство социального обеспечения	57	5%	403 110 (2002)	Госбюджет	2	-
Боливия ^a	1993	Всеобщая, но с ограничениями по возрастным группам	Министерство экономического развития	65	6%	-	Госбюджет	20	0,90
Ботсвана	1996	Всеобщая	Департамент труда и социального обеспечения	65	5%	71 000 (1999)	Госбюджет	24	0,40
Бразилия	(1974) 1993	С проверкой на нуждаемость	Национальный институт социального обеспечения	67	8%	1 215 988 (2000)	Госбюджет	87	0,30
Пенсии для сельских жителей		1992		С проверкой на нуждаемость и с учетом базовых взносов	60 для мужчин, 55 для женщин	-	6 024 328 (2000)	91,6% – госбюджет, 8,4% – налог на первую продажу сельхозпродукции	87
Чили	1980 и 1981	С проверкой на нуждаемость	Министерство развития и планирования	70	11%	163 338 (2001)	Госбюджет	60	0,38
Коста-Рика	1995	С проверкой на нуждаемость	Фонд социального страхования Коста-Рики	65	8%	41 620 (2000)	Госбюджет	30 39	0,30
Индия	1995	С проверкой на нуждаемость	Министерство труда	65	8%	2 200 000 (2000)	Госбюджет	2	0,01
Маврикий	1976	Всеобщие	Министерство социального обеспечения и национальной солидарности	60	9%	112 000 (2001)	Госбюджет	58 (60–89 лет) 220 (90–99 лет) 252 (старше 100 лет)	2,00
Намибия	1990	Всеобщие	Государственный пенсионный фонд	60	6%	82 000 (1999)	Госбюджет	26	0,7
Непал	1995–1996	Всеобщие	Министерство местного развития	75	6%	191 953 (2001–2002)	Госбюджет	2	-

ЮАР	1992 (с поправками 1997)	С проверкой на нуждаемость	Национальный и провинциальные департаменты социального развития	65 для мужчин, 60 для женщин	6%	2 002 320 (2003)	Госбюджет	93 (2003 г.)	1,4 (2002 г.)
Шри-Ланка	1939	С проверкой на нуждаемость	Провинциальный департамент социального обслуживания	–	10%	425 477 (2000)	Госбюджет	1,25 (не более 4 пенсий на домохозяйство)	–
Уругвай	1995	С проверкой на нуждаемость	Министерство труда и социального обеспечения, Фонд социального обеспечения	70	17%	64 600 (2001)	Госбюджет	90	0,62
Западное Самоа	1990	Всеобщие	Департамент труда и Совет по возмещению ущерба при несчастных случаях	65	–	–	Госбюджет	30	–

Источники: Barrientos and Lloyd-Sherlock 2002; Bertranou 2002; Delgado and Cardoso 2000; ISSA 1999; Rajan 2003; Rajan, Perera, and Begum 2002; South Africa, Department of Social Development 2002, 2003; United Nations Population Division 2002; Willmore 2003; World Bank 2001g.

Примечание: информация дается по каждой из программ пенсионного обеспечения в целом. В некоторых случаях показатели включают пенсии по случаю потери трудоспособности и по случаю потери кормильца, а не только по старости.

– нет данных.

^a В Бразилии программа пенсионного обеспечения должна была обеспечить выплату аннуитетов всем лицам, которым в 1995 году было 20 и более лет. Эта система была введена в 1997 году, перестала действовать в 1998 году, а в 2002 году была восстановлена.

^b Вместо пенсий RMV (renda mensal vitalicia – пожизненная ежемесячная пенсия) постепенно вводятся ВРС (beneficio de prestação continuada – пенсионное обеспечение в форме постоянных выплат).

^c Цифры в текущих долларах США, хотя относятся к разным годам, так что данные не вполне сопоставимы, особенно в отношении стран, в которых валютные курсы подвержены значительным колебаниям.

^d Данные из разных источников и за разные годы.

**Таблица А.3. Денежные средства, необходимые для ликвидации разрыва бедности.
Данные за разные годы по некоторым странам Африки в зависимости от категории домохозяйств**

<i>Страна, год</i>	<i>Домохозяйства, в которых нет пожилых</i>	<i>Домохозяйства, состоящие только из пожилых</i>	<i>Домохозяйства, состоящие только из пожилых и детей</i>	<i>Домохозяйства смешанного типа</i>	<i>Домохозяйства, возглавляемые непожилым человеком</i>	<i>Домохозяйства, возглавляемые пожилым человеком</i>
Буркина-Фасо, 1998	1,90	0,01	0,02	1,28	2,40	0,81
Бурунди, 1998	23,44	0,24	0,51	3,24	23,71	3,72
Камерун, 1996	6,56	0,06	0,05	2,89	7,53	2,02
Кот д'Ивуар, 1998	2,89	0,04	0,04	1,21	3,26	0,90
Эфиопия, 2000	8,43	0,09	0,11	2,24	8,82	2,05
Гамбия, 1998	8,08	0,03	0,01	9,10	11,71	5,51
Гана, 1998	7,44	0,16	0,21	3,01	8,36	2,39
Гвинея, 1994	3,43	0,04	0,13	2,85	4,44	2,01
Кения, 1997	8,05	0,18	0,14	1,83	8,27	1,92
Мадагаскар, 2001	9,04	0,07	0,07	1,39	9,39	1,14
Малави, 1997	20,85	0,28	0,46	3,90	21,53	3,97
Мозамбик, 1996	21,91	0,19	0,27	4,49	22,94	3,92
Нигерия, 1996	9,70	0,09	0,10	2,83	10,34	2,39
Уганда, 1999	7,16	0,15	0,19	1,73	7,52	1,71
Замбия, 1998	18,91	0,19	0,17	4,49	19,77	3,99

Источник: Kakwani and Subbarao 2005.

Таблица А.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

<i>Страна, год</i>	<i>Все пожилое население</i>		<i>Бедное пожилое население</i>	
	<i>60 лет и старше</i>	<i>65 лет и старше</i>	<i>60 лет и старше</i>	<i>65 лет и старше</i>
Буркина-Фасо, 1998	2,11	1,39	1,19	0,79
Бурунди, 1998	3,05	2,09	1,81	1,26
Камерун, 1996	1,55	0,96	0,97	0,63
Кот д'Ивуар, 1998	1,11	0,69	0,52	0,33
Эфиопия, 2000	3,74	2,36	1,63	1,03
Гамбия, 1998	2,83	1,89	1,93	1,24
Гана, 1998	3,30	2,29	1,50	1,04
Гвинея, 1994	2,66	1,62	1,17	0,72
Кения, 1997	2,06	1,42	1,11	0,76
Мадагаскар, 2001	1,15	0,72	0,64	0,40
Малави, 1997	3,13	2,18	2,24	1,55
Мозамбик, 1996	2,92	1,75	1,93	1,15
Нигерия, 1996	2,68	0,99	1,00	0,55
Уганда, 1999	1,86	1,27	0,97	0,69
Замбия, 1998	1,68	1,06	1,33	0,84

Источник: Kakwani and Subbarao 2005.

Примечания

1. Демогрант – то же, что всеобщая единая пенсия, когда люди получают некую сумму денег исключительно на основании возраста и места проживания. В конце доклада имеется глоссарий, в котором приводятся определения этого и других терминов.
2. Необходимость реформирования пенсионных систем развитых странах, в частности для решения проблем налогово-бюджетной неустойчивости, отмечается на протяжении уже по крайней мере двух десятилетий. Этому посвящены ранние документы международных организаций, в том числе Международного валютного фонда (Heller, Hemming, and Kohnert 1986) и Организации экономического сотрудничества и развития (OECD 1988). В научной работе Всемирного банка (1994) была предпринята одна из первых попыток провести комплексный анализ ситуации в развивающихся странах, и на сегодняшний день опубликовано немало исследований, в которых рассматривается необходимость реформ, а также подходы к их проведению в странах Латинской Америки и в странах с переходной экономикой Центральной и Восточной Европы. По таким регионам, как Ближний Восток и Северная Африка, Южная и Восточная Азия, а также Африка к югу от Сахары, информации гораздо меньше, но в последние годы ее объем возрастает (важнейшие источники по всем регионам указаны в примечаниях к главе 7). Однако сравнительных страновых исследований и книг по проблемам пенсионного обеспечения в развивающихся странах по-прежнему очень мало (одна из работ – Charlton and McKinnon 2001).
3. Полномасштабный анализ действующих пенсионных программ в странах с низким и средним уровнем доходов, являющихся клиентами Всемирного банка, не входит в задачи данного доклада. Подробный анализ можно найти в региональных обзорах, докладах по отдельным странам и целевых исследованиях, которые проводятся в рамках диалога по вопросам политики и выработки решений о поддержке реформ (<http://www.worldbank.org/pensions>).
4. О зарождении этой концепции см. Holzmann and Jorgensen (2000, 2001); о применении концепции см. World Bank (2000b); об использовании директивного документа Всемирного банка, касающегося стратегии развития секторов социальной защиты в качестве концептуальной основы см. World Bank (2001f). О дальнейших событиях и использовании этой концепции в условиях развивающихся стран, в том числе для оценки рисков и уязвимости, см. сайт Всемирного банка по вопросам регулирования социальных рисков (www1.worldbank.org/sp/risk_management).
5. Идея многокомпонентной реформы стала играть заметную роль после опубликования исследовательского доклада Всемирного банка "Как предотвратить кризис старости" (*Averting the Old-Age Crisis*, World Bank 1994), в котором и была предложена конкретная трехкомпонентная система. В других предложениях Всемирного банка рассматриваются базовые элементы многокомпонентной системы. См. Vittas (1993).
6. Определение понятия "демогрант" и других терминов см. в глоссарии в конце данного доклада.
7. О неустойчивости процентных ставок см. Alier and Vittas (2001); Burtless (2000). О возможностях регулирования риска смертности см. James and others (1999); James,

Smalhout, and Vittas (2001); James, Martínez, and Iglesias (2003); Mitchell, Myers, and Young (2000).

8. По вопросу о роли финансовых систем в экономическом росте существуют большие разногласия среди нобелевских лауреатов и других авторитетных экономистов (Levine 2003). Можно также упомянуть ученый спор о роли накопительных пенсионных систем в развитии финансовых рынков. Будучи учреждением, содействующим развитию, Банк всегда уделял внимание взаимосвязи между развитием финансового сектора и экономическим ростом, а в последнее время – также между сбережениями контрактного характера и развитием финансового сектора. Основные работы Банка по последнему из упомянутых вопросов цитируются во многих разделах данного доклада. Есть и другие важные источники: хрестоматия под редакцией Боуди и Дэвиса (Bodie and Davis 2000); Corbo and Schmidt-Hebbel (2003); Davis and Steil (2003); Reisen (2000).
9. Обзор и краткая характеристика литературы по первому вопросу содержится в документе Бюджетного управления Конгресса США (Congressional Budget Office 1998); по второму вопросу см. Bosworth and Burtless (2003).
10. Если более продуктивные проекты менее ликвидны, увеличение предложения долгосрочного капитала в среднем должно привести к росту прибыльности проектов.
11. Коэффициент возмещения на уровне 40 процентов соответствует Конвенции № 102 Международной организации труда (МОТ), принятой в 1952 году и являющейся базовой конвенцией по вопросам социального обеспечения; в ней указывается, что периодические выплаты стандартным получателям пенсий по старости для женатого мужчины пенсионного возраста должны соответствовать именно этому уровню. Конвенция предусматривает значительную свободу в процедурах определения коэффициента возмещения – например, с учетом налогов и социальных выплат или за их вычетом либо отношение заработка по последнему месту работы к среднему показателю заработной платы в течение всей жизни. В Конвенции МОТ № 128 (1967 г.) поставлена более амбициозная цель – увеличить коэффициент возмещения до 45 процентов, а в Рекомендации МОТ № 131 этот показатель увеличен даже до 55 процентов, но эти повышенные коэффициенты подлежат применению в более развитых странах (хотя определение данной категории не приводится). Стандарты МОТ представлены в работе ILO (2002b), а также на сайте МОТ по адресу: <http://www.ilo.org/>. Банк считает нецелесообразным предписывать более развитым странам следовать этим повышенным стандартам в отношении обязательных минимальных пенсий. По мере увеличения уровня доходов и развития финансового рынка граждане получают не меньше, а больше возможностей регулирования своих пенсионных сбережений для достижения личных целевых показателей коэффициента возмещения.
12. Особое представление об устойчивой структуре пенсионного обеспечения возникает, если учесть уязвимость системы пенсионных выплат и доходов перед лицом политических перемен и предусмотреть соответствующие меры защиты при разработке и реализации пенсионных программ. Иными словами, приходится отказаться от идеальной системы и принять схему, которая будет не самой идеальной, но сможет противостоять политическим и прочим шокowym воздействиям. Такой подход приводит к традиционному компромиссу между справедливостью и рациональностью, который

предусматривает включение элемента устойчивости в структуру и реализацию реформы.

13. Поскольку выявить в кредитовании Банка компоненты, имеющие отношение к пенсионной реформе не так просто, как кажется, представленные данные могут незначительно меняться с течением времени – по мере выявления в документах Банка новых проектов и их включения в данный перечень. Но картина в целом и основные идеи вряд ли изменятся. Эти цифры включают только займы, утвержденные не позднее конца 2004 финансового года, который истек 1 июля 2004 года. При последующем анализе число проектов может немного возрасти (с учетом займов, которые, возможно, были утверждены после указанной даты). Но небольшие различия в периоде, охватываемом анализом, не окажут сколько-нибудь существенного влияния на общую тенденцию кредитования.
14. Один миллиард равен 1000 миллионов. "Доллар" во всех случаях означает "доллар США".
15. Выбор вариантов реформирования пенсионных систем и их оценка во многом зависят от хода международных научных и политических дискуссий в странах ОЭСР. Ведущаяся в Соединенных Штатах дискуссия о путях реформирования системы социального обеспечения (государственной пенсионной системы) привлекает пристальное внимание международных кругов, но эта дискуссия имеет мало практического значения для стран, являющихся типичными клиентами Банка, поскольку в других странах условия проведения реформ сильно отличаются. Европейский опыт проведения реформ имеет большую ценность, так как системы этих стран в большей степени нуждаются в реформировании и более разнообразны по структуре и опыту реформ. Аналогичным образом, реформы, проведенные в последнее время в других странах с высоким уровнем доходов, например в Австралии и Гонконге (Китай), преподали новые полезные уроки в плане возможных вариантов структуры и реализации реформ. И все же состоявшиеся в этих странах с высоким уровнем доходов дискуссии по концептуальным вопросам делают их опыт актуальным для других стран и регионов мира. Некоторые недавние публикации: Bateman, Kingston, and Piggott (2001); Diamond (2004); Feldstein and Siebert (2002); Feldstein 2005; Mitchell 1999; Takayama (2003); Thompson (1998); Valdés-Prieto (1998, 2002).
16. Что представляет собой идеальная условно-накопительная система с установленными взносами и каковы ее плюсы и минусы по сравнению с другими вариантами выплат (например, нефинансовой системой с установленными выплатами или финансовой с установленными взносами), а также насколько эффективна эта система на практике и в напряженной политической ситуации – все эти вопросы по сей день не имеют однозначных ответов и являются предметом широкого обсуждения (см., например, Disney 1999; Valdés-Prieto 2000; Williamson and Williams 2003). По этой причине Всемирный банк и Шведское государственное управление социального страхования организовали конференцию по пенсионным системам с установленными взносами, состоявшуюся 28–30 сентября 2003 года на острове Сандхамн (Швеция). Повестка дня и материалы конференции размещены на сайте: <http://www.rfv.se/konferens/index.htm>. Отчет о конференции будет опубликован в начале 2005 года (Holzmann and Palmer, 2005). Содержащиеся в сборнике материалы конференции касаются концептуальных и

аналитических вопросов, а также опыта стран, внедривших у себя условно-накопительные системы с установленными взносами или рассматривающих возможность их внедрения. В сборнике также содержатся доклады и записи выступлений членов авторитетной группы экспертов в составе Ника Барра, Акселя Бёрш-Зупана, Питера Дайамонда, Ассара Линдбека и Сальвадора Вальдеса-Приэто (Nick Barr, Axel Boersch-Supan, Peter Diamond, Assar Lindbeck, and Salvador Valdés-Prieto, all 2005).

17. Даже если средства накопительных программ целиком вкладываются в государственные ценные бумаги, такие программы оказывают на рынок более ощутимое положительное воздействие по сравнению с чисто ненакопительными программами. Они способствуют развитию рынка долговых обязательств, поскольку развитие сбережений на договорной основе создает спрос на долгосрочные государственные долговые обязательства, подкрепленные выпуском облигаций, а не на краткосрочные инструменты, и это в конечном счете стимулирует рост доходности. Выпуск государственных долговых обязательств способствует дальнейшему развитию рынка долговых обязательств, особенно при увеличении продолжительности периодов получения доходов. Разумеется, это может сказаться на рынке акций и корпоративных облигаций (Musalem and Tressel 2003).
18. Внимание к обеспечению базовой пенсии в странах – клиентах Банка усилилось после того, как Банк издал Документ о стратегии в области социальной защиты (см. World Bank 2001b); этот вопрос подробно рассматривался на конференции ООН по проблемам старения, состоявшейся в 2002 году. Различные международные и неправительственные организации уделяют большое внимание проблемам обеспечения пенсионного дохода для населения старших возрастных групп в своей рекламно-пропагандистской деятельности, а также в аналитической и практической работе. Первый сравнительный эмпирический анализ политики в области пенсионного обеспечения населения пожилого возраста 15 африканских стран содержится в работе Kakwani and Subbarao (2005); первый обзор аналитических и практических вопросов – в работе Schwarz (2004). Данные о практике внедрения базовых пенсионных программ в отдельных странах – клиентах Банка (а также сводные данные по странам) представлены на сайтах МОТ и Всемирного банка. Осенью 2003 года состоялась конференция ООН по проблемам бедности населения пожилого возраста; в начале 2004 года Всемирный банк совместно с организацией "Хелпэйдж" провел в Нью-Дели семинар по вопросам базового пенсионного обеспечения в Индии. На сайте <http://www.worldbank.org/pensions> приводятся ссылки на все специализированные сайты.
19. Хотя МОТ, МВФ и Всемирный банк по-прежнему расходятся во взглядах на значение неявного пенсионного долга (см. Gillion and others 2000; Holzmann 1999; Mackenzie and others 2001) или во всяком случае на оптимальные способы его оценки, они единодушны в понимании необходимости совершенствования управления финансовыми средствами пенсионных фондов, включая укрепление актуарного потенциала и надзора за деятельностью органов социального страхования. С этой целью в начале 2004 года МОТ, МВФ и Всемирный банк совместно с Международной ассоциацией актуариев учредили неформальную рабочую группу в целях укрепления и организации более эффективного обучения в области актуарных расчетов и управления финансовыми средствами учреждений социального страхования (включая пенсии, пособия по болезни, пособия по безработице и другие выплаты).

20. Значение качества управления для повышения эффективности государственных пенсионных фондов подчеркивается в небольшом числе публикаций, но число таких исследований постоянно растет, и среди них можно назвать такие работы, как Carmichael and Palacios (2004); Iglesias and Palacios (2001); Impavido (2002); Mitchell and Hsin (1997); Useem and Mitchell (2000). В работах, исследующих взаимосвязь между качеством управления и эффективностью деятельности государственных пенсионных фондов, в основном используются данные по США, а их выводы однозначно свидетельствуют о том, что структура управления определяет стратегию вложения средств, которая, в свою очередь, влияет на доходность инвестиций. В работе Hess and Impavido (2004) проводится исследование практики управления государственными пенсионными фондами в 26 развивающихся странах. Данные свидетельствуют о различной практике управления в разных странах, что приводит к различным результатам инвестиционной деятельности. В работе Palacios (2002) рассматриваются пять недавних инициатив стран – членов ОЭСР, направленных на совершенствование механизмов управления государственными пенсионными фондами. С 2002 года во Всемирном банке проводятся ежегодные международные конференции по проблемам пенсионных фондов, на которых рассматривается опыт различных стран, а также концептуальные и эмпирические исследования в данной области. Последняя из таких конференций состоялась 20–25 сентября 2004 года; материалы конференции опубликованы на сайте <http://www1.worldbank.org/finance/html/ppfm2004.html>.
21. Более подробно эти вопросы рассматриваются в работах Carmichael and Palacios (2004); Hess and Impavido (2004); Impavido (2004).
22. Однако ведение учета в определенной степени субсидируется через административные структуры государственных органов, которые разделяют и пересылают удержания из заработной платы.
23. См., например, Blake (1999); Davidoff, Brown, and Diamond (2003); Davis (2002); Impavido, Thorburn, and Wadsworth (2004); James, Martínez, and Iglesias (2003); James, Vittas, and Song (2001); Walliser (2001).
24. Литература по этим вопросам делится на три основных направления. В работах первого направления излагаются концептуальные основы политико-экономических аспектов реформ экономической политики; их авторы – политологи или экономисты. Основные источники: по вопросам реформирования политики в целом – Rodrik (1996) и Williamson (1994), по вопросам пенсионной реформы – Pierson (1994, 1996). Второе направление – глубокий анализ реформ экономической политики на основе межрегиональных сопоставлений, например информации о процессах реформ в Латинской Америке и в Центральной и Восточной Европе. Основные источники: Gillion and others (2000), James and Brooks (2001), Müller (2000, 2001, 2003a, 2003b). Наконец, в страновых исследованиях хода пенсионных реформ предпринимаются попытки извлечь полезные уроки и применить общие концепции к условиям отдельных стран в целях их проверки и подтверждения. Последняя из перечисленных задач ставилась в таких работах, как Mesa-Lago (2002), Müller (2000, 2001), Piñera (1991), Queisser (1998a 1998b) – по странам Латинской Америки; Müller (1999, 2003a, 2003b), Nelson (2001), Orenstein (2000), Orenstein and Haas (2000) – по странам Центральной и Восточной Европы; Bonoli (2000), Hinrichs (2001), Reynaud (2000) – по странам Западной Европы, а также в статьях и работах, цитируемых в работе Holzmann, Orenstein, and Rutkowski (2003).

25. Более формализованный и комплексный анализ работы Банка в области реформирования пенсионного обеспечения и консультирования по этим вопросам проводит в настоящее время ДООД – независимое подразделение Банка по анализу и оценке эффективности, которое подчиняется только Совету директоров Банка (но не правлению). Оценка проводится по двум основным тесно взаимосвязанным компонентам. Первый важнейший компонент – оценка эффективности прямой помощи, оказываемой Банком странам-членам в вопросах пенсионного обеспечения, включая установление диалога по вопросам социально-экономической политики, проведение страновых исследований, а также реализацию проектов; в этой работе основное внимание уделяется результатам деятельности в странах Латинской Америки и Карибского бассейна, а также Европы и Центральной Азии. Второй компонент – оценка предложенной Банком трехкомпонентной модели и ее развития с течением времени. Результаты этой оценки должны быть представлены Совету директоров в первой половине 2005 года. После опубликования доклада "Как предотвратить кризис старости" (*Averting the Old-Age Crisis*, World Bank 1994) проблемы пенсионных реформ впервые были проанализированы пять лет спустя – на международной конференции, организованной Банком осенью 1999 года, материалы конференции опубликованы в работе Holzmann and Stiglitz (2001). Широкий анализ мировых тенденций в области пенсионных реформ, выполненный специалистами Банка, представлен в работах Fox and Palmer (2001), а также Schwarz and Demirgüç-Kunt (1999).
26. Авторы данного раздела – Анита Шварц, Индермит Гилл, Труман Паккард и Годд Пугач; при подготовке раздела были использованы материалы недавних исследований с анализом хода пенсионных реформ в странах Латинской Америки. Кроме того, полезные отзывы и советы дали Гильермо Перри и Хелена Райб. На момент подготовки данного доклада реализация структурных реформ в Никарагуа и Эквадоре была остановлена.
27. Поскольку пенсионная реформа была проведена в Чили более 23 лет назад, а с начала 1990-х годов пенсионные реформы проводились во многих странах Латинской Америки, на сегодняшний день имеется обширная литература, содержащая информацию об этих реформах и их анализ. Вот лишь несколько из работ последнего времени: De Ferranti, Leipziger, and Srinivas (2002); Gill, Packard, and Yermo (2004); Hujo, Mesa-Lago, and Nitsch (2004); Международная федерация администраторов пенсионных фондов (IFPFA 2003); Mesa-Lago (2002); Palacios (2003); Queisser (1998a, 1998b); Valdés-Prieto (2002). Страновые исследования опубликованы в серии учебно-справочной литературы Банка по вопросам пенсионной реформы (The Bank's Pension Reform Primer series), в том числе исследования по Аргентине, Доминиканской Республике, Мексике, Перу и Сальвадору.
28. В Мексике подготовлен законопроект о включении федеральных госслужащих в общенациональную систему пенсионного обеспечения; в Колумбии проведено объединение некоторых (но не всех) пенсионных программ в единую систему. По-прежнему действуют отдельные пенсионные программы для госслужащих провинций и федеральных госслужащих. В Аргентине в общенациональную систему пенсионного обеспечения включена примерно половина госслужащих провинций и все федеральные госслужащие, но некоторые из крупнейших провинциальных программ пенсионного обеспечения, в частности программы провинций Буэнос-Айрес и Кордова, пока не вошли в реформированную общенациональную систему.

29. В Управлении главного экономиста Регионального департамента Всемирного банка по Латинской Америке недавно выполнен критический анализ структурных реформ систем пенсионного обеспечения (Gill, Packard, and Yermo 2004). Справочные материалы доступны на сайте главного экономиста по адресу: <http://www.worldbank.org/lcrce>.
30. Это дало существенные выгоды в плане распределения. Высвободились дополнительные бюджетные средства на народное образование, здравоохранение и социальную помощь; кроме того, во всех странах, где проводились реформы, регрессивные тенденции в изменении расходов на выплату государственных пенсий заметно уменьшились в отношении тех, кто участвует в данных программах, если оценивать их по показателям доходности (без вычета комиссионных) для работников с более высокими и более низкими уровнями доходов (Zviniene and Packard 2003).
31. Примечательным исключением в этом смысле является реформированная пенсионная система в Перу. Большинство участников новой накопительной составляющей с личными пенсионными счетами не имеют гарантированной минимальной пенсии. Риск бедности в старости, которому подвержены участники системы AFP (Administradora de Fondos de Pensiones) Перу, да и более широкие слои населения, усугубляется отсутствием каких-либо ненакопительных безвзносных схем пенсионного обеспечения.
32. В работах Corbo and Schmidt-Hebbel (2003), Edwards and Cox-Edwards (2002) и Packard (2002) отмечается, что проведение реформ содействовало росту доли работников, уплачивающих взносы в государственные пенсионные фонды, а в работе Mesa-Lago (2002) утверждается, что из-за реформ участие работников в деятельности пенсионных фондов, наоборот, сократилось.
33. Зачастую пенсия может составлять до 400 процентов от суммы заработка перед выходом на пенсию. Строго говоря, в сельских районах Бразилии действуют "взносные" пенсии, но требования в отношении прав на их получение довольно либеральны и практически не соблюдаются. Имеется программа пенсионного обеспечения, действительно не зависящая от взносов, но только для престарелых жителей городских районов. Городская безвзносная пенсионная система предназначена для малоимущих, но сумма выплат по ней такая же, как и в рамках пенсионной системы для сельских жителей, формально не предусматривающей взносов, и такая же, как минимальная пенсия, выплачиваемая за счет взносов. Обзор безвзносных пенсионных систем в четырех странах Латинской Америки см. в работе Bertranou, van Ginneken, and Solorio (2004). Сопоставительный анализ пенсионных систем Бразилии и ЮАР – в докладе "ХелпЭйдж интернэшнл" (Help-Age International 2003).
34. В работе Bucheli (1998) содержится подробный анализ последствий реформ в Уругвае для представителей разных поколений и для различных представителей одного поколения.
35. Кроме того, объединение пенсионных систем привело к существенной экономии бюджетных средств. Она оказалась выше рассчитанной в работе Zviniene and Packard (2003), где авторы исходили из того, что лица, пользующиеся новой пенсионной системой, до проведения реформ получали гораздо меньшие пенсии в рамках

национальной системы. В результате многие показатели пенсионного долга в дореформенный период приводят к занижению реальных масштабов налогово-бюджетных проблем.

36. Если в переходный период используется заемное финансирование, расчетные показатели становятся крайне чувствительными к допущениям в отношении изменения процентных ставок.
37. За период с 1998 по 2002 год отношение объема активов пенсионных фондов к ВВП увеличилось в Аргентине с 3,3 до 11,3 процента, в Боливии с 3,9 до 15,5 процента, в Колумбии с 2,7 до 7,7 процента, в Мексике с 2,7 до 5,3 процента, в Перу с 2,5 до 8,1 процента, в Сальвадоре с 0,4 до 7,4 процента, в Уругвае с 1,3 до 5,7 процента, в Чили с 40 до 56 процентов. Кроме того, проведение реформ привело к возникновению новой финансовой отрасли, в которой система регулирования стала примером для других отраслей региона. Накопительные системы выработали высокие требования в отношении определения стоимости активов, оценки рисков и предоставления информации. Это также послужило причиной процветания страховых компаний, которые выполняли вспомогательные функции, в рамках новых систем предоставляя страхование по инвалидности, по случаю потери кормильца и пожизненное страхование. И хотя споры по поводу прямой роли пенсионных реформ в увеличении национальных сбережений продолжаются, улучшение работы финансового сектора наверняка косвенно способствовало росту сбережений (Gill, Packard, and Yermo 2004).
38. В Коста-Рике и Уругвае распределительная пенсионная система является обязательной, а в Аргентине, Колумбии и Перу трудящиеся имеют возможность выбирать между следующими вариантами: пенсионная система с установленными выплатами, распределительные системы или личные пенсионные счета.
39. Восемь стран в регионе Европы (Центральной и Восточной) и Центральной Азии уже перешли на многокомпонентную структуру, а многие другие страны региона планируют и даже осуществляют соответствующие реформы, так что имеется достаточно исследований с описанием и анализом реформ в данном регионе. Серия учебно-справочной литературы Банка по вопросам пенсионной реформы (The Bank's Pension Reform Primer series) располагает исследованиями по Венгрии (Palacios and Rocha 1998), Казахстану (Andrews 2001), Латвии (Fox and Palmer 1999) и Польше (Chlon, Góra, and Rutkowski 1999). В последнее время появились межстрановые аналитические работы о ходе реформ, в том числе Barr and Rutkowski (2004); Chlon (2003); Fultz and Ruck (2000); Lindeman, Rutkowski, and Sluchynskyy (2001); Müller (1999, 2003a, 2003b, 2004); OECD (2004a); Schmähl and Horstmann (2002); von Gersdorff and Rutkowski (2004). При подготовке данного раздела использованы материалы последних трех работ. Авторы – Герман фон Герсдорф, Михал Рутковски и Анита Шварц.
40. В настоящее время сотрудники Всемирного банка готовят аналитический доклад о потребностях пенсионных реформ и их возможных вариантах для данного региона. Эта работа должна быть завершена к лету 2005 года. Комплексный обзор пенсионной системы Индии представлен в работе World Bank (2001c). Введенная в Непале система демогрантов рассматривается в работах Palacios (2004) и Palacios and Rajan (2004). Обзорная информация о системах пенсионного обеспечения госслужащих в странах региона представлена в работе: Palacios (2004). Автор раздела – Роберт Паласиос.

41. Всемирный банк оказывает техническое содействие рабочим группам в Мальдивских Островах, Непале и Пакистане; Фонд развития инвестиций выделил субсидию на поддержку пенсионной реформы в Непале.
42. Попытка критической оценки действующих программ в странах Африки изложена в работах Barbone and Sánchez (1999), Bonnerjee, Pallares-Miralles, and Schwarz (2002). Страновые исследования: по Сенегалу – World Bank (2002a), по Намибии – Devereaux (2001). В ряде опубликованных работ рассматривается система социальных пенсий в ЮАР, в том числе в работе Case and Deaton (1998). Автор раздела – Роберт Паласиос.
43. Дополнительную информацию см. на сайте <http://www.izf.net/izf/Institutions/Integration/Zone/CIPRES.htm>.
44. Одна из последних работ с обзором пенсионных систем в странах Ближнего Востока и Северной Африки – Robalino (2005). Имеется ряд других документов по вопросам пенсионного обеспечения в различных странах: по Алжиру – World Bank (2002b), по Джибути – World Bank (2001e), по Западному берегу реки Иордан и сектору Газа – World Bank (2002c), по Иордании – World Bank (2003b), по Ирану – World Bank (2003c), по Ливану – World Bank (2004d), по Марокко – World Bank (2001d, 2004c), по Тунису – World Bank (2003e). Ливан – особый случай. В стране не существует система государственного пенсионного обеспечения работников частного сектора. Есть только система единовременных выплат по завершении трудовой деятельности. Автор раздела – Дэвид Роболинс.
45. Без учета стран Персидского залива эти резервы составляют от 4,2 процента ВВП в Джибути до 47 процентов ВВП в Египте, в среднем по региону – около 14 процентов ВВП.
46. В настоящее время Банк осуществляет программы технического содействия в Алжире, Бахрейне, Джибути, на Западном берегу реки Иордан и в секторе Газа, в Египте, Иордании, Ираке, Иране, Йемене, Ливане, Ливии и Марокко.
47. Анализ пенсионных систем и реформ в странах региона содержится в работах Всемирного банка (Holzmann, MacArthur, and Sin 2000; World Bank 2004b) и Азиатского банка развития (Asian Development Bank 2000). Имеются также страновые исследования: по Китаю – World Bank (2000a, 2001a, 2004a), по Монголии – World Bank (2003d), по Таиланду – World Bank (1998), по Филиппинам – World Bank (1999). Автор раздела – Ивонн Син.

Глоссарий

Агентская пассивность. Ситуация, в которой люди не имеют возможности полностью контролировать действия своих агентов. Агентская пассивность возникает, когда агент не склонен прикладывать необходимые усилия, что приводит к недостаточной результативности его деятельности. Например, в области пенсионного обеспечения инвесторы могут быть лишены возможности контролировать действия менеджеров фонда, которые в результате могут работать не в полную силу. См. также *моральный риск*.

Актuariальная справедливость. Метод определения страховых премий в соответствии с существующими реальными рисками.

Аннуитет. Поток платежей, совершаемых по определенной ставке, которая может быть скорректирована с учетом инфляции, и выплачиваемых при наступлении непредвиденного обстоятельства, как правило, в случае смерти бенефициара или иждивенца, переживших застрахованное лицо.

База расчета пенсии. Часть заработной платы, на основе которой начисляются пенсионные выплаты и взносы.

Базовая государственная пенсия. Фиксированная ставка пенсии, выплачиваемая всем лицам пенсионного возраста, удовлетворяющим требованиям по внесению страховых взносов, и иждивенцам, пережившим застрахованное лицо.

Верхний предел (потолок) заработной платы. Максимальный размер заработной платы, с которой должны исчисляться взносы.

Внутривозрастное распределение. Перераспределение доходов внутри определенной возрастной группы.

Возврат средств при выходе из государственной системы. Сумма, на которую сокращаются государственные страховые взносы работодателей и работников в связи с выходом из государственной, связанной с заработком системы пенсионного обеспечения, и минимальный взнос в личный пенсионный фонд.

Всеобщие единые пенсии. Пенсии, выплачиваемые исключительно по основаниям возраста и гражданства, без учета стажа или размера взносов в пенсионный фонд.

Выход из государственной системы пенсионного обеспечения. Право работодателей или работников воспользоваться услугами частного пенсионного фонда вместо участия в государственной системе.

Гарантия минимальной пенсии. Предоставляемая правительством гарантия по обеспечению минимального размера пенсий, возможно, за счет "дополнительного" накопления капитала, необходимого для финансирования пенсий.

Действующий средний пенсионный возраст. Фактический средний пенсионный возраст с учетом досрочного и льготного выхода на пенсию.

Демогрант. То же, что всеобщая единая пенсия, когда люди получают некую сумму денег исключительно на основании возраста и места проживания.

Демографический сдвиг. Исторический процесс изменения демографической структуры, происходящий по мере снижения уровня рождаемости и смертности, что приводит к

росту численности лиц пожилого возраста по отношению к численности более молодых людей.

Дискреционное увеличение. Увеличение пенсионных выплат, не предусмотренное правилами данной пенсионной программы.

Дополнительные добровольные взносы. Взносы в фонд профессиональных пенсий свыше обычной ставки взносов данного работника.

Дополнительные пенсии. Пенсионное обеспечение на добровольной основе сверх базовой государственной пенсии.

Досрочно выбывшее лицо. Лицо, выходящее из программы профессионального пенсионного обеспечения без права на пенсию, выплачиваемую сразу после увольнения.

Досрочный выход на пенсию. Выход на пенсию до достижения пенсионного возраста, предусмотренного программой профессионального пенсионного обеспечения, или – в случае государственной системы – до достижения установленного государством пенсионного возраста.

Единовременная пенсионная выплата. Выдача денежных средств из пенсионного фонда. В рамках профессиональных пенсий такая выплата осуществляется дополнительно к аннуитету. Также возможна в рамках личных пенсионных программ.

Законодательно установленный пенсионный возраст. Обычный пенсионный возраст, зафиксированный в пенсионном законодательстве.

Замена. Обмен части аннуитетного компонента пенсии на немедленную единовременную выплату.

Индексация (повышение). Увеличение пенсий в соответствии с каким-либо коэффициентом, обычно индексом цен, хотя в некоторых случаях – средней заработной платы.

Коэффициент аннуитета. Отношения стоимости аннуитетного платежа к единовременным затратам по нему.

Коэффициент возмещения. Сумма пенсии относительно зарплаты работника в течение базового периода, например за последний год или два до выхода на пенсию, или среднего заработка на протяжении жизни. Также означает средний размер пенсии у группы пенсионеров относительно среднего заработка такой группы.

Коэффициент накопления. Коэффициент, по которому пенсия начисляется исходя из заработка за год работы при формировании пенсионного фонда, зависящего от размера заработной платы, например одна шестидесятая последней зарплаты.

Коэффициент пенсионной нагрузки. Отношение численности населения пожилого возраста к численности населения трудоспособного возраста. Коэффициент пенсионной нагрузки может относиться к числу лиц старше 60 лет, деленному, например, на число лиц в возрасте 15–59 лет, или числу лиц старше 60 лет, деленному на число лиц 20–59 лет и т. д.

Коэффициент поддержки. Величина, обратная коэффициенту пенсионной нагрузки в рамках системы: число работающих, необходимое для поддержки каждого пенсионера.

Коэффициент покрытия пенсионного обеспечения. Число работающих, которые активно участвуют в формировании фонда государственного обязательного пенсионного

обеспечения за счет взносов или пенсионного фонда, деленное на расчетную численность рабочей силы или населения трудоспособного возраста.

Коэффициент системной нагрузки. Отношение числа лиц, получающих пенсию из определенного пенсионного фонда, к числу работающих, вносящих средства в тот же фонд за тот же период.

Межвозрастное распределение. Перераспределение доходов между различными возрастными группами.

Мобильность. Возможность перевода начисленных пенсионных прав из одной пенсионной программы в другую.

Моральный риск. Ситуация, при которой застрахованные лица не защищают себя от риска в той мере, в какой они защищали бы, не имея страховки. Например, в случае связанного со старостью риска человек может не накопить достаточно средств, рассчитывая на помощь государственной системы.

Накопление. Заблаговременное накопление активов для выполнения будущих обязательств по выплате пенсий.

Накопление в полном объеме. Накопление пенсионных резервов, в сумме составляющих 100 процентов текущей стоимости всех пенсионных обязательств перед имеющимися на данный момент участниками.

Налог на совокупный доход. Налог на все виды дохода, в том числе от заработка и от инвестиций, использованного как в целях накопления, так и потребления. Налог на чистый совокупный доход допускает вычет из инвестиционного дохода суммы, составляющей компенсацию за инфляцию, и, таким образом, налогом облагается только реальный доход.

Начисленная пенсия. Размер пенсии участника системы в любой момент времени до выхода на пенсию, исчисляемый на основе текущего заработка или с учетом прогнозируемого роста зарплаты.

Неблагоприятный выбор. Проблема, возникающая в результате неспособности страховщика проводить различие между лицами, которые являются носителями высокого и низкого уровня риска. Стоимость страхования в этом случае отражает средний уровень риска, что ведет к отказу от их услуг со стороны лиц с низким уровнем риска и дополнительному повышению стоимости страхования вплоть до обрушения страхового рынка.

Нефинансовая (или условная) система (программа) пенсионного обеспечения с установленными взносами. Программа пенсионного обеспечения с установленными взносами, имитирующая структуру (накопительной) программы пенсионного обеспечения с установленными взносами, но остающаяся ненакопительной (за исключением возможного создания резервного фонда).

Нефинансовая (или условная) система (программа) пенсионного обеспечения с установленными выплатами. Программа пенсионного обеспечения с установленными взносами, которая не является накопительной (за исключением возможного создания резервного фонда).

Неявный долг по выплате пенсий (нетто). Величина непогашенных государством требований по выплате пенсий минус накопленные пенсионные резервы.

- Обычный пенсионный возраст.* Обычный пенсионный возраст, по достижении которого работники получают право на профессиональное пенсионное обеспечение, за исключением обеспечения при досрочном выходе на пенсию.
- Отсроченный аннуитет.* Поток пособий, выплата которых начнется с какой-либо даты в будущем.
- Пенсионная маржа.* Изменение в размере начисленной пенсии между двумя периодами.
- Пенсионная система с установленными взносами.* Пенсионная система, при которой устанавливается размер периодических взносов, а размер пособия зависит от суммы взносов плюс инвестиционный доход. Может быть полностью накопительной или нефинансируемой и условной.
- Пенсионная система с установленными выплатами.* Пенсионная система, при которой страховщик или пенсионное агентство гарантирует выплату определенного размера пенсии, исчисляемого по установленной формуле. Может быть полностью накопительной или ненакопительной и условной.
- Пенсионный коэффициент.* Отношение среднего размера пенсии к размеру средней заработной платы, выражаемое относительно средней заработной платы в масштабе всей экономики или определенной средней или последней заработной платы данного лица.
- Пособия нуждающимся.* Пособие, выплачиваемое только тем лицам, у кого доход ниже определенного уровня.
- Предельная сумма.* Ограничение на сумму доходов, с которых выплачиваются взносы в пенсионный фонд.
- Профессиональный пенсионный фонд.* Соглашение, по которому работодатель обеспечивает выплату работникам пособий по выходу на пенсию.
- Раскрытие информации.* Законодательные положения, требующие предоставления пенсионерам и работающим информации о пенсионных программах, фондах и размерах пособий.
- Распределительная пенсионная система.* В самом строгом смысле – метод финансирования, при котором текущие расходы на выплату пенсий покрываются за счет текущих поступлений от налогов, резервируемых для специальных целей, в большинстве случаев – налога на фонд заработной платы.
- Расходы на пенсионное обеспечение.* Обычно определяются как выплаты пенсий по старости, по случаю потери кормильца, пособий по случаю наступления смерти, инвалидности/нетрудоспособности исходя из ранее сделанных взносов плюс не зависящие от взносов, всеобщие единые выплаты или программы для нуждающихся, направленные конкретно на лиц пожилого возраста.
- Ревалоризация доходов.* Метод переоценки заработков в соответствии с заранее определенными факторами, такими как общий и средний рост заработной платы, в целях их индексации в связи с изменением цен, уровнем заработной платы или экономическим ростом. В распределительных пенсионных системах пенсии обычно начисляются в виде определенного процента от средней заработной платы. Средняя заработная плата в этом случае рассчитывается за какой-либо период – от среднего заработка за весь период работы до размера последней заработной платы. Если период, за который данные о заработке учитываются в формуле расчета пенсии, оказывается

длиннее периода, за который начислена последняя зарплата, фактически полученная зарплата обычно пересчитывается с учетом изменений такого рода.

Сберегательный фонд. Полноценная накопительная пенсионная система с установленными взносами, активы которой находятся в управлении государства.

Сверханнуитизация. Ситуация, при которой обязательное пенсионное обеспечение вынуждает лицо накапливать больше пенсионных средств, чем при отсутствии обязательного пенсионного обеспечения.

Созревание системы. Процесс, в ходе которого пенсионная система переходит от стадии незрелости, когда работающие молодые люди делают взносы в систему, но пособий из нее выплачивается мало, поскольку лица старшего возраста не участвовали в формировании ее средств и потому не имеют право на получение выплат из нее, к зрелости, когда доля лиц пожилого возраста, получающих пенсии, относительно эквивалентна их доле в общей численности населения.

Срок приобретения пенсионных прав. Минимальный период, необходимый для получения полного и безотзывного права на пенсионное обеспечение.

Условная или нефинансовая процентная ставка. Ставка, по которой ежегодно кредитуются условные счета условных программ пенсионного обеспечения с установленными взносами. Она должна соответствовать финансовой устойчивости ненакопительной системы (потенциальному увеличению базы исчисления взносов).

Условные (или нефинансовые) счета. Личные счета, на которые зачисляются условные взносы плюс начисленные проценты и которые определяют размер условного капитала (то есть долгового обязательства перед обществом).

Условный (или нефинансовый) капитал. Сумма личного счета на данный момент, определяющая сумму аннуитета при выходе на пенсию или сумму переведенных средств при переходе на другую систему пенсионного обеспечения или при переезде в другую страну.

Фактор аннуитета. Чистая текущая стоимость потока пенсионных или аннуитетных выплат.

Библиография

- Abel, Andrew, N. Gregory Mankiw, Larry Summers, and Richard Zeckhauser. 1989. "Assessing Dynamic Efficiency." *Review of Economic Studies* 56 (1): 1-20.
- AIOS (Asociación Internacional de Organismos de Supervisión de Fondos de Pensiones [International Association of Pension Funds Supervisory Organizations]). 2003. *Boletín Estadísticos* (various issues). Available at www.aiosfp.org.
- Alier, Max, and Dimitri Vittas. 2001. "Personal Pension Plans and Stock Market Volatility." In *New Ideas about Old-Age Security*, ed. Robert Holzmann and Joseph Stiglitz. Washington, DC: World Bank.
- Andrews, Emily. 1999. "Disability Insurance: Programs and Practice." Social Protection, World Bank, Washington, DC.
- 2001. "Kazakhstan: An Ambitious Pension Reform." Social Protection Discussion Paper 0104, World Bank, Washington, DC.
- Antolin, Pablo, Allain de Serres, and Christine de la Maisonneuve. 2004. "Long-Term Budgetary Implications of Tax-favoured Retirement Saving Plans." OECD Working Paper 393, Economic Department, OECD, Paris.
- Asher, Mukul. 2002. "The Role of the Global Economy in Financing Old Age: The Case of Singapore." Research Paper 37, Asian Development Bank Institute, Tokyo.
- Asian Development Bank. 2000. "Social Protection Systems in the Asia and Pacific Region." Asian Development Bank, Manila. <http://www.adb.org>.
- Bailliu, Jeanine, and Helmut Reisen. 1997. "Do Funded Pensions Contribute to Higher Aggregate Savings? A Cross-Country Analysis." In *Pensions, Savings, and Capital Flows: From Ageing to Emerging Markets*, ed. Helmut Reisen, 113-31. Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development.
- Barbone, Luca, and Luis-Alvaro Sanchez. 1999. "Pensions and Social Security in Sub-Saharan Africa: Issues and Options." Africa Region Working Paper Series 4, World Bank, Washington, DC.
- Barr, Nicholas. 2000. "Reforming Pensions: Myths, Truths, and Policy Choices." IMF Working Paper WP/00/139, International Monetary Fund, Washington, DC.
- 2001. "The Truth about Pension Reform." *Finance and Development* 38 (3): 6-9.
- 2005. "Notional Defined Contribution Pensions: Mapping the Terrain." In *Pension Reform through NDCs: Issues and Prospects for Non-Financial Defined Contribution Schemes*, ed. Robert Holzmann and Edward Palmer. Washington, DC: World Bank. In print.

- Barr, Nicholas, and Michal Rutkowski. 2004. "Pensions." In *Labor Markets and Social Policy in Central and Eastern Europe: The Accession and Beyond*, ed. Nicholas Barr. Washington, DC: World Bank.
- Barrientos, Armando, and Peter Lloyd-Sherlock. 2002. *Noncontributory Pensions and Social Protection*. Geneva: ILO.
- Bateman, Hazel, Geoffrey Kingston, and John Piggott. 2001. *Forced Saving: Mandating Private Retirement Incomes*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
- Beattie, Roger, and Warren McGillivray. 1995. "A Risky Strategy: Reflections on the World Bank Report *Averting the Old-Age Crisis*." *International Social Security Review* 48 (3-4): 5-23.
- Beck, Thorsten, Ross Levine, and Norman Loayza. 2000. "Finance and the Sources of Growth." *Journal of Financial Economics* 58 (1-2): 261-300.
- Bertranou, Fabio. 2002. "Filling the Protection Gap: The Role of Minimum Pensions and Welfare Benefits; Noncontributory and Social Assistance Pensions in Argentina, Brazil, Chile, Costa Rica, and Uruguay." Paper presented at the "Seminar on Financial and Actuarial Bases of Pension Schemes," International Social Security Association, Santiago, Chile, November 21-22.
- Bertranou, Fabio, Wouter van Ginneken, and Carmen Solorio. 2004. "The Impact of Tax-Financed Pensions on Poverty Reduction in Latin America: Evidence from Argentina, Brazil, Chile, Costa Rica, and Uruguay." *International Social Security Review* 57 (4): 3-18.
- Blake, David. 1999. "Annuity Market: Problems and Solutions." *Geneva Papers on Risk and Insurance* 24 (July): 358-75.
- Bodie, Zvi, and E. Philip Davis, eds. 2000. *The Foundations of Pension Finance*. 2 vols. Cheltenham, U.K.: Edward Elgar.
- Bodie, Zvi, and Robert Merton. 2001. "International Pension Swaps." *Journal of Pension Economics and Finance* 1 (1): 77-83.
- Boersch-Supan, Axel. 2005. "What Are NDC Pension Systems? What Do They Bring to Reform Strategies?" In *Pension Reform through NDCs: Issues and Prospect for Non-Financial Defined Contribution Schemes*, ed. Robert Holzmann and Edward Palmer. Washington, DC: World Bank. In print.
- Boersch-Supan, Axel, Robert Palacios, and Patrizia Tumberello. 1999. *Pension Systems in the Middle East and North Africa: A Window of Opportunity*. Pension Reform Primer. Washington, DC: World Bank.
- Bonnerjee, Aniruddha, Montserrat Pallares-Miralles, and Anita M. Schwarz. 2002. "Pensions in Sub-Saharan Africa." Social Protection, World Bank, Washington, DC.
- Bonoli, Giuliano. 2000. *The Politics of Pension Reform: Institutions and Policy Change in Western Europe*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
- Bossone, Biagio, Patrick Honohan, and Millard, Long. 2001. "Policy for Small Financial Systems." Financial Sector Discussion Paper 6, World Bank, Washington, DC.

- Bosworth, Barry, and Gary Burtless. 2003. "Pension Reform and Saving." Brookings Institution, Washington, DC.
- Bucheli, Marisa. 1998. "Los efectos de la reforma de la seguridad social sobre las cuentas generacionales." Working Paper 14/98, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay, November.
- Burtless, Gary. 2000. "Social Security Privatization and Financial Market Risk." Center on Social and Economic Dynamics Working Paper 10, Brookings Institution, Washington, DC.
- Carmichael, Jeffrey, and Robert J. Palacios. 2004. "A Framework for Public Pension Fund Management." In *Public Pension Fund Management*, ed. Alberto R. Musalem and Robert J. Palacios. Washington, DC: World Bank.
- Carmichael, Jeffrey, and Michael Pomerleano. 2002. *The Development and Regulation of Non-Bank Financial Institutions*. Washington, DC: World Bank.
- Case, Anne, and Angus Deaton. 1998. "Large-Scale Transfers to the Elderly in South Africa." *Economic Journal* 108 (450): 1330-61.
- Catalán, Mario, Gregorio Impavido, and Alberto R. Musalem. 2001. "Contractual Savings or Stock Market Development: Which Leads?" *Journal of Applied Social Science Studies* 120 (3): 445-87.
- Chan-Lau, Jorge A. 2004. "Pension Funds and Emerging Markets." IMF Working Paper WP/04/181, International Monetary Fund, Washington, DC, September.
- Charlton, Roger, and Roddy McKinnon. 2001. *Pensions in Development*. Aldershot: Ashgate.
- Chlon, Agnieszka. 2003. "Evaluation of Reform Experiences in Eastern Europe." In *Pension Reforms: Results and Challenges*, ed. International Federation of Pension Fund Administrators, 145-237. Santiago, Chile: International Federation of Pension Fund Administrators.
- Chlon, Agnieszka, Marek Góra, and Michal Rutkowski. 1999. "Shaping Pension Reform in Poland: Security through Diversity." Social Protection Discussion Paper 9923, World Bank, Washington, DC.
- Cichon, Michael, Wolfgang Scholz, Arthur van de Meerendonk, Krzysztof Hagemeyer, Fabio Bertranou, and Pirre Plamondon. 2004. "Financing Social Protection." International Labour Office and International Social Security Association, Geneva.
- Coady, David, Margaret Grosh, and David Hoddinott. 2004. *Targeting of Transfers in Developing Countries: Review of Lessons and Experience*. Washington, DC: World Bank.
- Coate, Stephen, and Martin Ravallion. 1993. "Reciprocity without Commitment: Characterisation and Performance of Informal Insurance Arrangements." *Journal of Development Economics* 40:1-24.
- Congressional Budget Office. 1998. "Social Security and Private Savings: A Review of the Empirical Evidence." Congressional Budget Office, Washington, DC. Memorandum.

- Corbo, Vittorio, and Klaus Schmidt-Hebbel. 2003. "Macroeconomic Effects of the Pension Reform in Chile." In *Pension Reforms: Results and Challenges*, ed. International Federation of Pension Fund Administrators, 241-329. Santiago, Chile: International Federation of Pension Fund Administrators.
- Corsetti, Giancarlo, and Klaus Schmidt-Hebbel. 1997. "Pension Reform and Growth." In *The Economics of Pensions: Principles, Policies, and International Experience*, ed. Salvador Valdés-Prieto. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
- CSIS (Center for Strategic and International Studies) and Watson Wyatt International. 1999. *Global Aging: The Challenge of the New Millennium*. Washington, DC: Center for Strategic and International Studies.
- Davidoff, Thomas, Jeffrey Brown, and Peter Diamond. 2003. "Annuities and Individual Welfare." Working Paper 2003-11, Center for Retirement Research, Boston College.
- Davis, E. Philip. 2002. "Issues in the Regulation of Annuities Markets." Paper prepared for the conference "Developing an Annuity Market in Europe," Turin, June 21-22.
- Davis, E. Philip, and Yuwei Hu. 2004. "Is There a Link between Pension Funded Assets and Economic Growth? A Cross-Country Study." Brunel University, London, December.
- Davis, E. Philip, and Benn Steil. 2003. "Institutional Investors." *International Review of Economics and Finance* 12 (1): 145-7.
- De Ferranti, David, Danny Leipziger, and P. S. Srinivas. 2002. "The Future of Pension Reform in Latin America." *Finance and Development* 39 (3): 39-3.
- Deininger, Klaus, Marito Garcia, and Kalanidhi Subbarao. 2003. "AIDS-Induced Orphanhood as a Systematic Shock: Magnitude, Impact, and Program Interventions in Africa." *World Development* 31 (7): 1201-20.
- Delgado, Guilherme C., and José C. Cardoso, eds. 2000. *A universalização de direitos sociais no Brasil: a previdência rural nos anos 90*. Brasília: Institute de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Demarco, Gustavo, and Rafael Rofman. 1999. "Collecting and Transferring Pension Contributions." Social Protection Discussion Paper 9907, World Bank, Washington, DC.
- Dercon, Stefan. 2003. "Poverty Traps and Development: The Equity Efficiency Trade-Off Revisited." Oxford University, New York, September. Mimeo.
- Devereaux, Stephan. 2001. "Namibia: Social Pensions in Namibia and South Africa." IDS Discussion Paper 379, Institute of Development Studies, Brighton, U.K., January.
- Diamond, Peter. 1997. "Insulation of Pensions from Political Risk." In *The Economics of Pensions: Principles, Policies, and International Experience*, ed. Salvador Valdés-Prieto, 33-57. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
- 2003. *Taxation, Incomplete Markets, and Social Security: The 2000 Munich Lectures*. Cambridge, MA: MIT Press

- 2004. "Social Security." *American Economic Review* 94 (1): 1-24.
 - 2005. "Panel Discussion: NDC versus NDB." In *Pension Reform through NDCs: Issues and Prospect for Non-Financial Defined Contribution Schemes*, ed. Robert Holzmann and Edward Palmer. Washington, DC: World Bank. In print.
- Dilnot, Andrew, and Paul Johnson. 1993. *The Taxation of Private Pensions*. London: Institute for Fiscal Studies.
- Disney, Richard. 1999. "Notional Accounts as a Pension Reform Strategy: An Evaluation." Social Protection Discussion Paper 9928, World Bank, Washington, DC.
- Edwards, Sebastian. 1995. "Why Are Saving Rates So Different across Countries? An International Comparative Analysis." NBER Working Paper 5097, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Edwards, Sebastian, and Alejandra Cox-Edwards. 2002. "Social Security Privatization Reform and Labor Markets: The Case of Chile." NBER Working Paper 8924, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Feldstein, Martin. 2005. "Rethinking Social Insurance." The 2005 presidential address to the American Economic Association, forthcoming in the *American Economic Review* (March). Available at www.nber.org/feldstein.
- Feldstein, Martin, and Horst Siebert, eds. 2002. *Social Security Pension Reform in Europe*. Chicago: National Bureau of Economic Research and University of Chicago Press.
- Fox, Louise, and Eduard Palmer. 1999. "The Latvian Pension Reform." Social Protection Discussion Paper 9922, World Bank, Washington, DC.
- 2001. "What in the World Is Going On?" In *New Ideas about Old-Age Security*, ed. Robert Holzmann and Joseph Stiglitz. Washington, DC: World Bank.
- Fultz, Elaine, and Martin Ruck. 2000. *Pension Reform in Central and Eastern Europe: An Update on the Restructuring of National Pension Schemes in Selected Countries*. ILO-CEET Report 25. Budapest and Geneva: International Labour Office.
- Gill, Indermit, Truman Packard, and Juan Yermo. 2004. *Keeping the Promise of Old-Age Income Security in Latin America*. Washington, DC: World Bank.
- Gillion, Colin. 2000. "The Development and Reform of Social Security Pensions: The Approach of the International Labour Office." *International Social Security Review* 53 (1): 35-63.
- Gillion, Colin, John Turner, Clive Baily, and Denis Latulippe, eds. 2000. *Social Security Pensions: Development and Reform*. Geneva: International Labour Organisation.
- Glaessner, Thomas, and Salvador Valdés-Prieto. 1998. "Pension Reform in Small Developing Countries." Policy Research Working Paper 1983, Latin America and Caribbean Region, World Bank, Washington, DC.

- Góra, Marek, and Edward Palmer. 2004. "Shifting Perspectives in Pension Reform." IZA Discussion Paper 1369, IZA, Warsaw and Stockholm, October.
- Góra, Marek, and Michal Rutkowski. 1998. "The Quest for Pension Reform: Poland's Security through Diversity." Social Protection Discussion Paper 9815, World Bank, Washington, DC.
- Gruber, Jonathan, and David A. Wise, eds. 1999. *Social Security and Retirement around the World*. Chicago: University of Chicago Press.
- Grushka, Carlos, and Gustavo Demarco. 2003. "Disability Pensions and Social Security Reform: Analysis of the Latin American Experience." Social Protection Discussion Paper 0325, World Bank, Washington, DC.
- Heller, Peter. 2003. *Who Will Pay? Coping with Aging Societies, Climate Changes, and Other Long-Term Fiscal Challenges*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Heller, Peter, Richard Hemming, and Peter Kohnert. 1986. *Aging and Social Expenditure in Industrial Countries, 1980-2025*. IMF Occasional Paper 47. Washington, DC: International Monetary Fund.
- HelpAge International. 2003. *Non-Contributory Pensions and Poverty Prevention: A Comparative Study of Brazil and South Africa*. London: Help-Age International.
- 2004. *Age and Security: How Social Pensions Can Deliver Effective Aid to Poorer Older People and Their Families*. London: HelpAge International.
- Hess, David, and Gregorio Impavido. 2004. "Governance of Public Pension Funds: Lessons from Corporate Governance and International Evidence." In *Public Pension Fund Management*, ed. Alberto R. Musalem and Robert J. Palacios. Washington DC: World Bank.
- Hinrichs, Karl. 2001. "Aging and Public Pension Reforms in Western Europe and North America: Patterns and Politics." In *What Future for Social Security? Debates and Reforms in National and Cross-National Perspective*, ed. Jochen Clasen. The Hague: Kluwer Law International.
- Hinz, Richard, and G. V. Nageswara Rao. 2003. "Approach to the Regulation of Private Pension Funds in India: Application of International Best Practice." In *Rethinking Pension Provision in India*, ed. Gautam Bhardwaj and Anand Bordia. Invest India/Tata McGraw-Hill Series. New Delhi, India: Tata McGraw-Hill.
- Hofer, Helmut, and Reinhard Koman. 2001. *Social Security and Retirement in Austria*. Vienna: Institute for Advanced Studies.
- Holzmann, Robert. 1990. "The Welfare Effects of Public Expenditure Programs Reconsidered." *IMF Staff Papers* 37 (2): 338-59.
- 1997a. "On the Economic Benefits and Fiscal Requirements of Moving from Unfunded to Funded Pensions." In *The Future of the Welfare State: Challenges and Reforms*, ed. Commission of the European Union, 121-63. European Economy-Report and Studies 4. Brussels: Commission of the European Union.

- 1997b. "Pension Reform, Financial Market Development, and Economic Growth: Preliminary Evidence from Chile." *IMF Staff Papers* 44 (2): 149-78.
- 1999. *Financing the Transition to Multi-pillar*. Pension Reform Primer. SP Discussion Paper 9809. Washington, DC: World Bank.
- 2000. "The World Bank Approach to Pension Reform." *International Social Security Review* 53 (1): 11-34.
- 2002. "Can Investments in Emerging Markets Help to Solve the Aging Problem?" *Journal of Emerging Market Finance* 1 (2): 215-41.
- 2003. "A Provocative Note on Coverage." In *The Three Pillars of Wisdom: A Reader on Globalisation; World Bank Pension Models and Welfare Society*, ed. Anton Tausch, 85-99. New York: Nova Science Publisher.
- 2005 "Toward a Reformed and Coordinated Pension System in Europe: Rational and Potential Structure." In *Pension Reform through NDCs: Issues and Prospect for Non-Financial Defined Contribution Schemes*, ed. Robert Holzmann and Edward Palmer. Washington, DC: World Bank. In print.

Holzmann, Robert, and Steen Jorgensen. 2000. "Social Protection as Social Risk Management: Conceptual Underpinnings for the Social Protection Sector Strategy Paper." *Journal of International Development* 11 (7): 1005-27.

- 2001. "A New Conceptual Framework for Social Protection and Beyond." *International Tax and Public Finance* 8 (4): 529-56.

Holzmann, Robert, Ian W. MacArthur, and Yvonne Sin. 2000. "Pension Systems in East Asia and the Pacific: Challenges and Opportunities." Social Protection Discussion Paper 0014, World Bank, Washington, DC.

Holzmann, Robert, and Rainer Münz. 2004. *Challenges and Opportunities of International Migration for the EU, Its Member States, Neighboring Countries, and Regions: A Policy Note*. Stockholm: Institute for Future Studies.

Holzmann, Robert, Michael Orenstein, and Michal Rutkowski, eds. 2003. *Pension Reform in Europe: Progress and Process*. Washington, DC: World Bank.

Holzmann, Robert, Truman Packard, and Jose Cuesta. 2001. "Extending Coverage in Multi-Pillar Pension Systems: Constraints and Hypotheses, Preliminary Evidence, and Future Research Agenda." In *New Ideas about Old-Age Security*, ed. Robert Holzmann and Joseph Stiglitz. Washington, DC: World Bank.

Holzmann, Robert, Robert Palacios, and Asta Zviniene. 2004. *Implicit Pension Debt: Issues, Measurement, and Scope in International Perspective*. Pension Reform Primer. Washington, DC: World Bank.

- Holzmann, Robert, and Edward Palmer, eds. 2005. *Pension Reform through NDCs: Issues and Prospect for Non-Financial Defined Contribution Schemes*. Washington, DC: World Bank. In print.
- Holzmann, Robert, and Joseph Stiglitz, eds. 2001. *New Ideas about Old-Age Security*. Washington, DC: World Bank.
- Holzmann, Robert, and Milan Vodopivec, eds. 2005. *Mandated Severance Pay Programs: An International Perspective on Status, Concepts, and Reforms*. Washington, DC: World Bank.
- Hujo, Katia, Carmelo Mesa-Lago, and Manfred Nitsch, eds. 2004. *¿Público o privados? Los sistemas de pensiones en America Latina despues de dos decadas de reformas*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Hustead, Edwin C, and Toni Hustead. 2001. "Federal Civilian and Military Retirement Systems." In *Pensions in the Public Sector*, ed. Olivia S. Mitchell and Edwin C. Hustead, 66-104. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- IFPFA (International Federation of Pension Fund Administrators). 2003. *Pension Reforms: Results and Challenges*. Santiago, Chile: International Federation of Pension Fund Administrators.
- Iglesias, Augusto, and Robert Palacios. 2001. "Managing Public Pension Reserves: Evidence from the International Experience." In *New Ideas about Old-Age Security*, ed. Robert Holzmann and Joseph Stiglitz. Washington, DC: World Bank.
- ILO (International Labour Office). 2002a. *Social Security: A New Consensus*. Geneva: International Labour Office.
- 2002b. *Standards for the XXIst Century: Social Security*. Geneva: International Labour Office.
- IMF (International Monetary Fund). 2004. *World Economic Outlook: September 2004; The Global Demographic Transition*. Washington, DC: IMF.
- Impavido, Gregorio. 2002. "On the Governance of Public Pension Fund Management." In *Financial Sector Governance: The Roles of Public and Private Sectors*, ed. Robert Litan, Michael Pomerleano, and V. Sun-dararajan. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- 2004. "Governance of Public Pension Plans: The Importance of Residual Claimants." World Bank, Washington, DC.
- Impavido, Gregorio, Alberto R. Musalem, and Thierry Tressel. 2002a. "Contractual Savings Institutions and Banks' Stability and Efficiency." Policy Research Working Paper 2751, World Bank, Washington, DC.
- 2002b. "Contractual Savings and Firms' Financing Choices." In *World Bank Economists' Forum*, vol. 2, ed. Shantayanan Devarajan and F. Halsey Rogers, 179-222. Washington, DC: World Bank.
 - 2003. "The Impact of Contractual Savings Institutions on Securities Markets." Policy Research Working Paper 2948, World Bank, Washington, DC.

- Impavido, Gregorio, Alberto R. Musalem, and Dimitri Vittas. 2002. "Contractual Savings in Countries with a Small Financial System." In *Globalization and Financial Systems in Small Developing Countries*, ed. James Hanson, Patrick Honohan, and Giovanni Majnoni. Washington, DC: World Bank.
- Impavido, Gregorio, Craig Thorburn, and Mike Wadsworth. 2004. "A Conceptual Framework for Retirement Product: Risk Sharing Arrangements between Providers and Annuitants." Policy Research Working Paper 3208, World Bank, Washington, DC.
- ISSA (International Social Security Association). 1998. *The Future of Social Security*. Geneva: ISSA.
- 1999. *Social Security Programs throughout the World*. Geneva: ISSA. <http://www.ssa.gov/international>.
 - 2004. *Guidelines for Investment of Social Security Funds*. Geneva: ISSA. <http://www.issa.int>.
- James, Estelle. 2000. "Averting the Old-Age Crisis: Five Years After." *Spectrum* (Spring): 27-29. Social Protection. World Bank, Washington, DC.
- 2002. "How Can China Solve Its Old-Age Security Problem? The Interaction between Pension, SOE, and Financial Market Reform." *Journal of Pension Economics and Finance* 1 (1): 53-75.
- James, Estelle, and Sarah Brooks. 2001. "The Political Economy of Structural Pension Reform." In *New Ideas about Old-Age Security*, ed. Robert Holzmann and Joseph Stiglitz. Washington, DC: World Bank.
- James, Estelle, Alejandra Cox-Edwards, and Rebeca Wong. 2003a. "The Gender Impact of Pension Reform." *Journal of Pension Economics and Finance* 2 (2): 181-219.
- 2003b. "The Impact of Social Security Reform on Women in Three Countries." Policy Report 264, National Center for Policy Analysis, Washington, DC.
- James, Estelle, Gary Ferrier, James Smalhout, and Dimitri Vittas. 1999. "Mutual Funds and Institutional Investments: What Is the Most Efficient Way to Set up Individual Accounts in a Social Security System?" Policy Research Working Paper 2099, World Bank, Washington, DC.
- James, Estelle, Guillermo Martinez, and Augusto Iglesias. 2003. "Payout Choices by Retirees in Chile: What Are They and Why?" Michigan Retirement Research Center, University of Michigan.
- James, Estelle, and Renuka Sane. 2003. "The Annuity Market in India: Do Consumers Get Their Money's Worth? What Are the Key Public Policy Issues?" In *Rethinking Pension Provision in India*, ed. Gautam Bhardwaj and Anand Bordia. Invest India/Tata McGraw-Hill Series. New Delhi: Tata McGraw-Hill.
- James, Estelle, James Smalhout, and Dimitri Vittas. 2001. "Administrative Costs and Organization of Individual Accounts: A Comparative Perspective." In *New Ideas about Old-Age Security*, ed. Robert Holzmann and Joseph Stiglitz. Washington, DC: World Bank.

- James, Estelle, and Dimitri Vittas. 2001. "Annuities Markets in Comparative Perspective: Do Consumers Get Their Money's Worth?" In *Private Pensions Systems: Administrative Costs and Reforms*. Paris: OECD.
- James, Estelle, Dimitri Vittas, and Xue Song. 2001. "Annuities Markets around the World: Money's Worth and Risk Intermediation." CeRP Working Paper 16/01, Center for Research on Pensions and Welfare Policies, Moncalieri, Italy.
- Kakwani, Nanak, and Kalanidhi Subbarao. 2005. "Ageing and Poverty in Africa and the Role of Social Pensions." Social Protection Discussion Paper, World Bank, Washington, DC. Forthcoming.
- Karacadag, Cem, V Sundararajan, and Jennifer Elliot. 2003. "Managing Risk in Financial Market Development: The Role of Sequencing." IMF Working Paper 03/116, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Kotlikoff, Laurence J. 1999. "The World Bank's Approach and the Right Approach to Pension Reform." Boston University, Boston, MA.
- Legros, Florence. 2005. "Notional Defined Contribution: A Comparison of the French and the German Point Systems." In *Pension Reform through NDCs: Issues and Prospect for Non-Financial Defined Contribution Schemes*, ed. Robert Holzmann and Edward Palmer. Washington, DC: World Bank. In print.
- Levine, Ross. 1997. "Financial Development and Economic Growth: Views and Agenda." *Journal of Economic Literature* 35 (2): 688-726.
- 1999. "Law, Finance, and Economic Growth." *Journal of Financial Intermediation* 8 (1-2): 8-35.
 - 2003. "Finance and Growth: Theory, Evidence, and Mechanism." University of Minnesota and National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Lindbeck, Assar. 2005. "Panel Discussion: NDC vs. NDB." In *Pension Reform through NDCs: Issues and Prospect for Non-Financial Defined Contribution Schemes*, ed. Robert Holzmann and Edward Palmer. Washington, DC: World Bank. In print.
- Lindbeck, Assar, and Mats Persson. 2003. "The Gains from Pension Reform." *Journal of Economic Literature* 41 (1): 74-112.
- Lindeman, David, Michal Rutkowski, and Oleksiy Sluchynskyy. 2001. "The Evolution of Pension Systems in Eastern Europe and Central Asia: Opportunities, Constraints, Dilemmas, and Emerging Practices." *OECD Financial Market Trends* 80: 79-130. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- López-Murphy, Pablo, and Alberto R. Musalem. 2004. "Contractual Savings and National Saving." Policy Research Working Paper 3410, World Bank, Washington, DC.

- Mackenzie, G. A., Philip Gerson, Alfredo Cuevas, and Peter Heller. 2001. "Pension Reform and Fiscal Policy Stance." IMF Working Paper WP/01/214, Fiscal Affairs and Western Hemisphere, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Mesa-Lago, Carmelo. 2002. "Myth and Reality of Pension Reform: The Latin American Experience." *World Development* 38 (8): 1309-21.
- Mitchell, Olivia S. 1999. "The Role of Annuity Products in Financing Retirement." In *Aging, Financial Markets, and Monetary Policy*, ed. Alan J. Auerbach and Heinz Herrmann. Heidelberg: Springer.
- Mitchell, Olivia S., and Ping-Lung Hsin. 1997. "Public Sector Pension Governance and Performance." In *The Economics of Pensions: Principles, Policies, and International Experience*, ed. Salvador Valdes-Prieto. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Mitchell, Olivia, and David McCarthy. 2002. "Annuities for an Ageing World." NBER Working Paper 9092, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Mitchell, Olivia S., Robert J. Myers, and Howard Young, eds. 2000. *Prospects of Social Security Reform*. Pension Research Council Publications. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Müller, Katharina. 1999. *The Political Economy of Pension Reform in Central-Eastern Europe*. Cheltenham, U.K.: Edward Elgar.
- 2000. "Pension Privatization in Latin America." *Journal of International Development* 12: 507-18.
 - 2001. "Conquistando el este: Los modelos previsionales Latinoamericanos en los países ex socialistas." *Revista Latinoamericana de Políticas Sociales* 4 (March): 39-52.
 - 2003a. "The Making of Pension Privatization: Latin American and East European Cases." In *Pension Reform in Europe: Progress and Process*, ed. Robert Holzmann, Michael Orenstein, and Michal Rutkowski. Washington, DC: World Bank.
 - 2003b. *Privatising Old-Age Security: Latin America and Eastern Europe Compared*. Cheltenham, U.K.: Edward Elgar.
 - 2004. "The Political Economy of Pension Reform in Central and Eastern Europe." In *Reforming Public Pensions: Sharing the Experiences of Transition and OECD Countries*, 23-49. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Murthi, Mamta. 2003. "Administrative Costs of Multipillar Systems in ECA." World Bank, Washington, DC.
- Musalem, Alberto R., and Robert Palacios, eds. 2004. *Public Pension Fund Management*. Proceedings of the "Second Public Pension Fund Management Conference." Washington, DC: World Bank.
- Musalem, Alberto R., and Thierry Tresselt. 2003. "Institutional Savings and Financial Markets: The Role of Contractual Savings Institutions." In *The Future of Domestic Capital Markets in*

- Developing Countries*, ed. Robert E. Litan, Michael Pomerleano, and V. Sundararajan. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Nataraj, Sita, and John B. Shoven. 2003. "Comparing the Risks of Social Security with and without Individual Accounts." *American Economic Review* 93 (2): 348-53.
- Nelson, Joan M. 2001. "The Politics of Pension and Health-Care Reforms in Hungary and Poland." In *Reforming the State: Fiscal and Welfare Reform in Post-Socialist Countries*, ed. Janos Kornai, Stephan Haggard, and Robert R. Kaufman, 235-66. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 1988. *Reforming Public Pensions*. Paris: OECD.
- 2001a. *Private Pension Systems: Administrative Costs and Reforms*. Private Pension Series 2. Paris: OECD.
 - 2001b. "A Proposal for Developing a Taxonomy of Private Pension Systems," Working Party on Private Pensions. DAFPE/ AS/PEN/DW(2001)5/Rev1, November 26. OECD, Paris. Restricted.
 - 2003. *Transforming Disability into Ability: Policies to Promote Work and Income Security for Disabled People*. Paris: OECD.
 - 2004a. *Reforming Public Pensions: Sharing the Experiences of Transition and OECD Countries*. Paris: OECD.
 - 2004b. *Supervising Private Pensions: Institutions and Methods*. Private Pension Series 6. Paris: OECD.
- OED (Operations Evaluation Department). Forthcoming. "The Pension Reform Evaluation." World Bank, Washington, DC.
- Ooghe, Erwin, Erik Schokkaert, and Jeff Flechet. 2003. "The Incidence of Social Security Contributions: An Empirical Analysis." *Empirica* 30 (2): 81-106.
- Orenstein, Mitchell. 2000. "How Politics and Institutions Affect Pension Reform in Three Postcommunist Countries." Policy Research Working Paper 2310, Development Research Group, Macroeconomics and Growth, World Bank, Washington, DC.
- Orenstein, Mitchell, and Martine Haas. 2000. "The Global Politics of Attention and Social Policy Transformation in East-Central Europe." Paper presented to the American Association for the Advancement of Slavic Studies "Annual Conference," Denver, November 9-12.
- Orszag, Peter, and Joseph Stiglitz. 2001. "Ten Myths of Pension Reform." In *New Ideas about Old-Age Security*, ed. Robert Holzmann and Joseph Stiglitz, 17-56. Washington, DC: World Bank.
- Packard, Truman. 2001. "Is There a Positive Incentive Effect from Privatization of Social Security? A Panel Analysis of Pension Reforms in Latin America." Policy Research Working Paper 2719, World Bank, Washington, DC.

- Packard, Truman G. 2002. "Is There a Positive Incentive Effect from Privatization Social Security? Panel Evidence from Latin America." *Journal of Pensions Economics and Finance* 1 (2, July): 89-109.
- Palacios, Robert. 2002. "Managing Public Pension Reserves Part II: Lessons from Five OECD Initiatives." Social Protection Discussion Paper 0219, Washington, DC: World Bank.
- 2003. "Pension Reform in Latin America: Design and Experiences." In *Pension Reforms: Results and Challenges*, 13-122. Santiago, Chile: International Federation of Pension Fund Administrators.
 - 2004. "Civil Service Schemes in South Asia: A Rising Tide of Reform." World Bank, Washington, DC. Revised draft.
- Palacios, Robert, and Augusto Iglesias. 2001. "Managing Public Pension Reserves: Evidence from International Experience." In *New Ideas about Old-Age Security*, ed. Robert Holzmann and Joseph Stiglitz, 213-53. Washington, DC: World Bank.
- Palacios, Robert, and S. Irudaya Rajan. 2004. *Safety Nets for the Elderly in Poor Countries: The Case of Nepal*. Pension Reform Primer. Washington, DC: World Bank, June.
- Palacios, Robert, and Roberto Rocha. 1998. "The Hungarian Pension System in Transition." Social Protection Discussion Paper 9805, World Bank, Washington, DC.
- Palacios, Robert, and Edward Whitehouse. 2004. *Civil Servants Pension Schemes around the World*. Pension Reform Primer. Washington, DC: World Bank, June.
- Palmer, Edward. 2000. "The Swedish Pension Reform Model: Framework and Issues." Social Protection Discussion Paper 0012, Washington, DC: World Bank.
- 2005. "Conversion to NDC: Issues and Models." In *Pension Reform through NDCs: Issues and Prospect for Non-Financial Defined Contribution Schemes*, ed. Robert Holzmann and Edward Palmer. Washington, DC: World Bank. In print.
- Palmer, Edward. 2005a. "Conversion to NDC: Issues and Models." In *Pension Reform through NDCs: Issues and Prospect for Non-Financial Defined Contribution Schemes*, ed. Robert Holzmann and Edward Palmer. Washington, DC: World Bank. In print.
- 2005b. "What Is NDC?" In *Pension Reform through NDCs: Issues and Prospect for Non-Financial Defined Contribution Schemes*, ed. Robert Holzmann and Edward Palmer. Washington, DC: World Bank. In print.
- Pierson, Paul. 1994. *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
- 1996. "The New Politics of the Welfare State." *World Politics* 48 (January): 143-79.
- Piñerá, Jose. 1991. *El cascabel algato: La batalla par la reforma previsional*. Santiago de Chile: Zig-Zag.

- Prasad, Eswar, Kenneth Rogoff, Shang-Jin Wei, and M. Ayhan Kose. 2003. "Effects of Financial Globalization on Developing Countries: Some Empirical Evidence." International Monetary Fund, Washington, DC.
- Prescott, Edward. 2004. "Why Do Americans Work So Much More Than Europeans." *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review* 28 (1): 2-13.
- Queisser, Monika. 1998a. *Pension Reform: Lessons from Latin America*. Policy Brief 15. Paris: OECD Center.
- 1998b. *The Second-Generation Pension Reforms in Latin America*. Paris: OECD Center.
- Rajan, S. Irudaya. 2003. "Old-Age Allowance Programme in Nepal." Paper presented at the "Chronic Poverty Research Conference," Institute for Development Policy and Management, Manchester, U.K.
- Rajan, S. Irudaya, Myrtle Perera, and Sharifa Begum. 2002. "Economics of Pensions and Social Security in South Asia, with Special Focus on India, Sri Lanka, and Bangladesh." Paper presented at the "Fourth Annual Conference," South Asia Network of Economic Research Institutes (SANEI), Dhaka, Bangladesh, August 28-29.
- Reisen, Helmut. 2000. *Pensions, Savings, and Capital Flows: From Ageing to Emerging Markets*. Cheltenham, U.K. and Northampton, MA: Martin Edward Elgar.
- Reynaud, Emmanuel, ed. 2000. *Social Dialogue and Pension Reform*. Geneva: International Labour Office.
- Robalino, David A. 2005. *Pensions in the Middle East and North Africa: Time for Change*. Orientations in Development Series. Washington, DC: World Bank.
- Rocha, Roberto. 2004. "The Chilean Pension System: An Evaluation of Its Performance and Current Challenge." World Bank, Washington, DC.
- Rocha, Roberto, Richard Hinz, and Joaquín Gutiérrez. 2001. "Improving Regulation and Supervision of Pension Funds: Are There Lessons from the Banking Sector?" In *New Ideas about Old-Age Security*, ed. Robert Holzmann and Joseph Stiglitz. Washington, DC: World Bank.
- Rodrik, Dani. 1996. "Understanding Economic Policy Reform." *Journal of Economic Literature* 34 (March): 9-41.
- Rutkowski, Michal. 1998. "A New Generation of Pension Reforms Conquers the East: A Taxonomy in Transition Economies." *Transition* 9 (4, August): 16-19.
- 2002. "Pensions in Europe: Paradigmatic and Parametric Reforms in EU Accession Countries in the Context of EU Pension System Changes." *Journal of Transforming Economies and Societies (EMERGO)* 9 (1): 2-26.
- 2004. "Home-Made Pension Reforms in Central and Eastern Europe and the Evolution of the World Bank Approach to Modern Pension Systems." In *Rethinking the Welfare State: The*

- Political Economy of Pension Reform*, ed. Martin Rein and Winfried Schmahl. Cheltenham, U.K., and Northampton, MA: Martin Edward Elgar.
- Schmähl, Winfried, and Sabine Horstmann, eds. 2002. *Transformation of Pension Systems in Central and Eastern Europe*. Cheltenham, U.K., and Northampton, MA: Martin Edward Elgar.
- Schwarz, Anita. 2004. "Non-Contributory Schemes for Low-Income Countries: Issues and Progress." Social Protection, World Bank, Washington, DC.
- Schwarz, Anita, and Ash Demirgüç-Kunt. 1999. "Taking Stock of Pension Reforms around the World." Social Protection Discussion Paper 9917, World Bank, Washington, DC.
- Schwarz, Anita, and Ekta Vashakmadze. 2002. "Pension Expenditure and Other Social Expenditure: Cyclical and Structural Crowding Out." Social Protection, World Bank, Washington, DC.
- Settergren, Ole, and Buguslaw D. Mikula. 2005. "The Rate of Return of Pay-As-You-Go Pension Systems." In *Pension Reform through NDCs: Issues and Prospect for Non-Financial Defined Contribution Schemes*, ed. Robert Holzmann and Edward Palmer. Washington, DC: World Bank. In print.
- Shiller, Robert. 2003. "Social Security and Individual Accounts as Elements of Overall Risk-Sharing." *American Economic Review* 93 (2): 343-53.
- Sinn, Hans-Werner. 2000. "Why a Funded Pension System Is Useful and Why It Is Not Useful." *International Tax and Public Finance* 7 (4): 389-410.
- Smetters, Kent. 2002. "Controlling the Cost of Minimum Benefit Guarantees in Public Pension Conversions." *Journal of Pension Economics and Finance* 1(1): 1-33.
- 2004. "Is the Social Security Trust Fund a Store of Value?" *American Economic Review Papers and Proceedings* 94 (2): 176-81.
 - 2005. "Social Security Privatization with Elastic Labor Supply and Second-Best Taxes." NBER Working Paper 11101, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Snyder, James M., Jr., and Irene Yackovlev. 2000. "Political and Economic Determinants of Changes in Government Spending on Social Protection Programs." Background paper for the "Securing Our Future Study." Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, MA, and World Bank, Washington, DC.
- South Africa, Department of Social Development. 2002. *National Report on the Status of Older Persons, 1994-2002*. Pretoria, South Africa: Department of Social Development.
- 2003. "Fact Sheets: Social Grant Beneficiaries." Department of Social Development, Pretoria, South Africa, <http://www.welfare.gov.za/Documents/2003/Fact%20Sheets/Beneficiaries.pdf>.
- Subbarao, Kalanidhi. 1999. "Financial Crisis and Poverty: Adequacy and Design of Safety Nets for the Old and New Poor in Korea." World Bank, Washington, DC. <http://www1.worldbank.org/sp/safetynets/>.

- Takayama, Noriyuki. 2003. *Taste of Pie: Searching for Better Pension Provisions in Developing Countries*. Tokyo: Maruzen.
- Thompson, Lawrence. 1998. *Older and Wiser: The Economics of Public Pensions*. Washington, DC: Urban Institute.
- United Nations. 2004. "Follow-up to the Second World Assembly on Ageing: Report of the Secretary-General." New York: United Nations.
- United Nations Population Division. 2002. *World Population Prospects: The 2002 Revision*. New York: United Nations, Population Division, Department of Economics and Social Affairs.
- Useem, Michael, and Olivia S. Mitchell. 2000. "Holders of the Purse Strings: Governance and Performance of Public Retirement Systems." *Social Science Quarterly* 81 (2): 489-506.
- Valdés-Prieto, Salvador. 2000. "The Financial Stability of Notional Account Pensions." *Scandinavian Journal of Economics* 102 (3): 395-417.
- 2002. *Políticas y mercados de pensiones: Un texto universitario para América Latina*. Santiago: Ediciones Universidad Católica.
 - 2005. "Panel Discussion: NDC versus NDB." In *Pension Reform through NDCs: Issues and Prospect for Non-Financial Defined Contribution Schemes*, ed. Robert Holzmann and Edward Palmer. Washington, DC: World Bank. In print.
- Valdés-Prieto, Salvador, ed. 1998. *The Economics of Pensions: Principals, Policies, and International Experience*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
- Vittas, Dimitri. 1993. "Swiss Chilandore: The Way Forwards for Pension Reform?" Policy Research Working Paper 1093, Financial Policy and Systems Division, Country Economics Department, World Bank, Washington, DC.
- 1998a. "Institutional Investors and Securities Markets: Which Comes First?" Policy Research Working Paper 2032, World Bank, Finance, Development Research Group, Washington, DC.
 - 1998b. "The Role of Non-Bank Financial Intermediaries." Policy Research Working Paper 1892, Development Research Group-Finance, World Bank, Washington, DC.
 - 2000. "Pension Reform and Capital Market Development: 'Feasibility' and 'Impact' Preconditions." Policy Research Working Paper 2414, Development Research Group, Finance, World Bank, Washington, DC.
 - 2003. "The Role of Occupational Pension Funds in Mauritius." Policy Research Working Paper 3033, Development Research Group, Finance, World Bank, Washington, DC.
- Vodopivec, Milan. 2004. "Income Support Systems for Unemployed: Issues and Options." World Bank, Washington, DC.
- von Gersdorff, Hermann. 1997. "Pension Reform in Bolivia: Innovative Solutions to Common Problems." Policy Research Working Paper 1832, Private Sector Development Cluster, Private Sector, and Infrastructure Department, Finance, World Bank, Washington, DC.

- von Gersdorff, Hermann, and Michal Rutkowski. 2004. "Pension Reforms: Security through Diversity." Social Protection, World Bank, Washington, DC.
- Walker, Eduardo, and Fernando Lefort. 2001. "Pension Reforms and Capital Markets: Are There Any (Hard) Links?" Social Protection Discussion Paper 0201, World Bank, Washington, DC.
- Walliser, Jan. 2001. "Regulation of Withdrawals in Individual Account Systems." In *New Ideas about Old-Age Security*, ed. Robert Holzmann and Joseph Stiglitz. Washington, DC: World Bank.
- Whitehouse, Edward. 1999. "The Tax Treatment of Funded Pensions." Social Protection Discussion Paper 9910, World Bank, Washington, DC.
- 2000. "Administrative Charges for Funded Pensions: An International Comparison and Assessment." Social Protection Discussion Paper 0016, World Bank, Washington, DC.
- Williamson, John, ed. 1994. *The Political Economy of Policy Reform*. Washington, DC: Institute for International Economics.
- Williamson, John, and Matthew Williams. 2003. "The Notional Defined-Contribution Model: An Assessment of the Strengths and Limitations of a New Approach to the Provision of Old Age Security." Working Paper 2003-18, Center for Retirement Research at Boston College, Chestnut Hill, MA.
- Willmore, Larry. 2003. "Universal Pensions in Low-Income Countries." Discussion Paper IPD-01-05, Initiative for Policy Dialogue, Pensions and Social Insurance Section, Social Science Research Network. <http://ssrn.com/abstract=381180>.
- World Bank. 1994. *Averting the Old-Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*. New York: Oxford University Press.
- 1998. "The World Bank's Position Paper on the Proposed Pension Law under the Social Security Act of Thailand." World Bank, Washington, DC.
 - 1999. "The Retirement Income System: Strengths, Weaknesses, and Direction for Reform in the Philippines." World Bank, Washington, DC.
 - 2000a. "China: Social Security Reform: Technical Analysis of Strategic Options." World Bank, Washington, DC.
 - 2000b. *World Development Report 2000/01: Attacking Poverty*. Washington, DC: World Bank.
 - 2001a. "China: The Lagging Regions of China." World Bank, Washington, DC.
 - 2001b. *Demographic Projections*. Washington, DC: World Bank.
 - 2001c. "India: The Challenge of Old-Age Income Security." Report 22034-IN, Finance and Private Sector Development, World Bank, Washington, DC.
 - 2001d. "Kingdom of Morocco. Poverty Update." 2 vols. Report 21506-MOR, World Bank, Washington, DC.

- 2001e. *Republic of Djibouti. Pension System Reform, Strategic Note*. Report 22087-DJI, Middle East and North Africa Region, World Bank, Washington, DC.
- 2001f. *Social Protection Sector Strategy: From Safety Net to Spring board*. Washington, DC: World Bank.
- 2001g. *World Development Indicators Database*. Washington, DC: World Bank.
- 2002a. "Building a Secure, Sustainable and Modern Retirement Income System in Senegal." World Bank, Washington DC.
- 2002b. "Democratic and Popular Republic of Algeria. Public Expenditure Review of the Social Sector." Report 22591-AL, Middle East and North Africa Region, World Bank, Washington, DC.
- 2002c. "West Bank and Gaza. Pensions in Palestine: Reform in a Context of Unrest." Report 25046-GZ, Middle East and North Africa Region, World Bank, Washington, DC.
- 2003a. "Administrative Charges in Second Pillar Pensions in ECA: A Case Study Approach." Human Sector Development Unit, Europe and Central Asia, World Bank, Washington, DC.
- 2003b. "Hashemite Kingdom of Jordan. Pension Reform: Consolidating the Social Security Corporation as the National Pension System." Report 25948, Social and Human Development Group, Middle East and North Africa, World Bank, Washington, DC.
- 2003c. "Islamic Republic of Iran: The Pension System in Iran; Challenges and Opportunities." Report 25174-IRN, Social and Human Development Group, Middle East and North Africa, World Bank, Washington, DC.
- 2003d. "Mongolia: Social Security Sector Strategy Paper." World Bank, Washington, DC.
- 2003e. "Pension Reform: Tunisia." World Bank, Washington, DC.
- 2003f. *World Development Indicators (WDI)*. Washington, DC: World Bank.
- 2004a. "China: Pension Liabilities and Reform Options for Old-Age Insurance." World Bank, Washington, DC.
- 2004b. "Individual Account System Comparison: Singapore, Thailand, Hong Kong, and PRC." World Bank, Washington, DC.
- 2004c. "Kingdom of Morocco. Pensions in Morocco: Toward an Integrated Reform Strategy." Report 28605-MOR, Social and Human Development Group, Middle East and North Africa, World Bank, Washington DC.
- 2004d. "Lebanon: Assessment Report." In *Public Debt Management and Government Securities Market Development, Insurance Control Commission for Lebanon*. Washington, DC: World Bank.
- 2004e. *World Development Indicators (WDI)*. Washington, DC: World Bank.

- Yermo, Juan. 2002. "The Performance of Funded Pension Systems in Latin America." Paper prepared for the Office of the Chief Economist, LAC Regional Study on Social Security Reform, World Bank, Washington, DC.
- Yoo, Kwang-Yeol, and Allain de Serres. 2004. "Tax Treatment of Private Pension Savings in OECD Countries and the Net Tax Costs per Unit of Contribution to Tax-Favoured Schemes." Working Paper 406, Economic Department, OECD, Paris.
- Zviniene, Asta, and Truman Packard. 2003. "A Simulation of Social Security Reforms in Latin America: What Has Been Gained?" Background paper prepared for the Office of the Chief Economist, Latin AC Regional Study on Social Security Reform, World Bank, Washington, DC.

Об авторах

Индермит Гилл – руководитель сектора и консультант по экономическим вопросам Группы по сокращению бедности и управлению экономикой Регионального отделения Всемирного банка по Восточной Азии и Тихому океану. Перед назначением на нынешнюю должность был советником по экономическим вопросам при вице-президенте Группы по сокращению бедности и управлению экономикой и руководителе Сети развития людских ресурсов. В 1990-х годах работал в Бразилии старшим экономистом по стране, где от имени Всемирного банка осуществлял политический диалог по поводу пенсионной реформы. Возвратившись в Вашингтон, был ведущим экономистом по вопросам развития людских ресурсов Регионального отделения по Латинской Америке и Карибскому бассейну, среди прочих документов готовил доклады о региональных исследованиях, касающихся управления экономическим риском и реформ систем социального обеспечения. Окончил Чикагский университет, имеет докторскую степень по экономике. IGill@Worldbank.org

Грегорио Импавидо – старший специалист по финансово-экономическим вопросам Департамента операций и политики в области финансового сектора Всемирного банка. В системе Всемирного банка работает с 1998 года, за это время занимался консультированием стран-клиентов по вопросам реформирования пенсионных систем, регулирования частных и государственных пенсионных программ и надзора за их деятельностью. Участвовал в работе более 10 миссий Программы оценок финансового сектора по вопросам страхования и пенсионного обеспечения. Автор многих работ о влиянии развития контрактных сбережений на финансовые рынки, а также об эффективности управления государственными пенсионными фондами. Является организатором или одним из организаторов двух ежегодных конференций, одна из которых посвящена вопросам управления государственными пенсионными фондами, другая – вопросам регулирования и надзора за рынками пенсионного обеспечения и страхования. Имеет докторскую степень и диплом магистра по специальности "экономика" Уорикского университета (Великобритания), диплом бакалавра по специальности "экономика" Университета Боккони (Италия). GImpavido@worldbank.org

Альберто Р. Мусалем – с декабря 2004 года заместитель директора и главный экономист Центра обеспечения финансовой стабильности Аргентины. С 1985 года по ноябрь 2004 года работал в штате Всемирного банка, возглавлял исследования по изучению влияния контрактных сбережений на национальные сбережения и финансовые рынки, а также руководил организацией конференций по проблемам контрактных сбережений и управления государственными пенсионными фондами. Занимал должности ведущего экономиста Группы по вопросам развития людских ресурсов региона Ближнего Востока и Северной Африки, консультанта Департамента рынков капитала. Участвовал в разработке программ структурных реформ в ряде стран. До перехода на работу в Банк был приглашенным профессором в нескольких университетах стран Латинской Америки и США в качестве штатного сотрудника Фонда Форда или Фонда Рокфеллера. Работал также экономическим советником правительства Колумбии, штатным преподавателем Института международного развития Гарвардского университета. Автор многих книг, изданных в нескольких странах. Имеет докторскую степень в области экономики (Чикагский университет). AMusalem@cefargentina.org

Роберт Паласиос – старший экономист по вопросам пенсионного обеспечения Регионального отделения Всемирного банка по Южной Азии. В 1992–1994 годах входил в состав исследовательской группы, создавшей авторитетный труд Всемирного банка о пенсионных системах различных стран мира под названием "Как предотвратить кризис старости: политика, направленная на защиту стариков и содействие экономическому росту" (*Averting the Old-Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth*). С 1995 года занимается практической деятельностью и прикладными исследованиями более чем в 10 странах Азии, Африки, Восточной Европы и Латинской Америки. Позже возглавлял группу специалистов, подготовившую в 2001 году масштабный доклад о пенсионной системе Индии "Проблема обеспечения доходов населения пожилого возраста" ("The Challenge of Old-Age Income Security"). В настоящее время работает в Индии, на Мальдивских островах, в Непале и Пакистане. С 1998 года является редактором и одним из авторов серии учебно-справочной литературы Банка по вопросам пенсионной реформы (Pension Reform Primer series) (см. <http://www.worldbank.org/pensions>). RPalacios@worldbank.org

Дэвид Робалино – старший экономист Сектора по вопросам развития людских ресурсов Регионального отделения Всемирного банка по Ближнему Востоку и Северной Африке. Участвует в диалоге по поводу пенсионных реформ практически во всех странах региона. Ему принадлежит ведущая роль в оценке необходимости и возможных вариантов проведения пенсионных реформ в странах региона. DRobalino@worldbank.org

Михал Рутковски – с октября 2004 года директор Департамента по вопросам развития людских ресурсов Регионального отделения Всемирного банка по Ближнему Востоку и Северной Африке. Ранее был директором Управления реформирования системы социального обеспечения при правительстве Польши (1996–1997 гг.). С 1998 по 2003 год начальник сектора по вопросам социальной защиты, возглавлял группу специалистов, работавших над проблемами пенсионного обеспечения, рынка труда, реформирования систем социальной помощи в 28 странах Центральной и Восточной Европы, странах бывшего СССР, а также в Турции. Основной автор "Доклада о мировом развитии за 1995 год: трудящиеся в интегрирующемся мире", один из авторов первого комплексного исследования по важнейшим проблемам социального обеспечения в странах с переходной экономикой "Рынки труда и социальная политика в странах Центральной и Восточной Европы". Имеет докторскую степень в области экономики (Варшавская школа экономики). MRutkowski@worldbank.org

Ивонн Син – ведущий специалист Департамента Всемирного банка по вопросам социальной защиты, возглавляет группу специалистов, отвечающих за координацию деятельности Банка в области реформирования пенсионных систем. До прихода во Всемирный банк в 1993 году работала актуарием-консультантом и инструктором в ряде международных консультационных фирм в области страхового учета, специализируясь в вопросах управления активами и пассивами, смягчения инвестиционных рисков, разработки пенсионных программ, управления кадрами. Ассоциативный член Общества актуариев и Канадского института актуариев, член Американской академии актуариев и Международной актуарной ассоциации. В разные годы была политическим консультантом и специалистом по оказанию технического содействия примерно в 20 странах, в том числе в Китае, Индии, Ливане, на Маврикии, в Пакистане, Румынии, на Филиппинах и в Эритрее. YSin@worldbank.org

Каланидхи Суббарао до недавнего времени работал ведущим экономистом в Региональном отделении Всемирного банка по Африке, курировал вопросы социальной защиты, сокращения масштабов бедности и социальной уязвимости. В настоящее время – консультант по вопросам социальной защиты для африканского региона. До прихода во Всемирный банк занимался преподавательской и научной деятельностью в Делийской школе экономики, Институте экономического роста (Дели) и Калифорнийском университете (Беркли). В качестве сотрудника Банка играет ведущую роль в проведении аналитических исследований и разработке политики по сокращению бедности, в частности в области создания систем социальной защиты. Автор многих работ по данной проблематике, ведущий автор доклада "Программы социальной защиты и программы сокращения бедности: опыт разных стран". Его недавно законченные и нынешние исследования посвящены таким проблемам, как старение населения и проблемы бедности в Африке и роль социальных пенсий, оценка риска и уязвимости, концепция политики социальной защиты сирот и других социально уязвимых категорий детей в Африке. KSubbarao@worldbank.org

Герман фон Герсдорф – руководитель сектора по проблемам социальной защиты в Региональном отделении Всемирного банка по Европе и Центральной Азии, возглавляет коллектив из 40 специалистов, работающих над проблемами пенсионного обеспечения, рынка труда, реформирования систем социальной помощи в 28 странах Центральной и Восточной Европы, странах бывшего СССР, а также в Турции. Ранее, с 1989 по 2002 год, занимался аналитическими исследованиями, разработкой и реализацией проектов по реформированию пенсионных систем, в том числе сопутствующих реформ финансовых рынков и рынков капитала в Боливии, Болгарии, Доминиканской Республике, Колумбии, Коста-Рике, Македонии, Никарагуа, Польше, России, Румынии, Словакии и Чехии. До прихода во Всемирный банк работал экономистом в Экономической комиссии ООН для стран Латинской Америки и Карибского бассейна и в Организации Объединенных Наций по промышленному развитию. Работал профессором экономики в Автономном технологическом институте Мексики и в Чилийском университете. Окончил Кельнский и Чикагский университеты. HVongersdorff@worldbank.org

Ричард Хинц – советник по вопросам пенсионной политики в Группе социальной защиты Сети Всемирного банка по развитию людских ресурсов, занимается вопросами организации и регулирования накопительных пенсионных систем в различных условиях, а также надзора за их деятельностью. До перехода на работу во Всемирный банк (январь 2003 г.) был директором Отдела политики и исследований ведомства, которое теперь называется Управлением обеспечения льгот работающим по найму Министерства труда США. На этом посту отвечал за организацию научной работы, экономических аналитических исследований и анализ законодательства в ведомстве, осуществлявшем регулирование программ медицинского страхования и пенсионного обеспечения, финансируемых на средства частных работодателей, и надзор за их реализацией. С 1991 года участвовал в проведении пенсионных реформ во многих странах мира, участвуя в программах разработки политики и оказания технического содействия по линии Международной организации пенсионных инспекторов, ОЭСР, Всемирного банка и правительства США. RHinz@worldbank.org

Роберт Хольцман – с 1997 года работает директором Департамента Всемирного банка по вопросам социальной защиты, ведущий международный специалист по пенсионным вопросам. Возглавляемый им департамент занимается разработкой концепций и стратегии Банка в области управления социальными рисками и руководит деятельностью Банка по

содействию пенсионным реформам. До перехода на работу в Банк был профессором экономики и директором Европейского института Университета земли Саарланд (Германия) (1992–1997 гг.), профессором экономики Венского университета (Австрия) (1990–1992 гг.), старшим экономистом в МВФ (1988–1990 гг.), ведущим администратором в ОЭСР (1985–1987 гг.). Проводит научные исследования, имеет опыт практического участия в реализации пенсионных реформ во всех регионах мира. Автор 22 книг и более 100 статей по вопросам социальной, налогово-бюджетной и финансовой политики. RHolzmann@worldbank.org

Анита М. Шварц – ведущий экономист Департамента по вопросам развития людских ресурсов Регионального отделения Всемирного банка по Европе и Центральной Азии, занимается проблемами пенсионного обеспечения. В настоящее время участвует в решении проблем пенсионного обеспечения во многих странах региона, особенно активно в Грузии, Сербии, Словацкой Республике и Турции. Ранее была ведущим экономистом Департамента по вопросам социальной защиты, где возглавляла группу специалистов Банка по проблемам пенсионного обеспечения. Занималась разработкой пенсионных реформ в Аргентине, Бразилии, Коста-Рике, на Мальте, в Марокко, Мексике, Никарагуа, Румынии, Таиланде, Уругвае, Эквадоре. Входила в группу специалистов исследовательского департамента, подготовившую доклад "Как предотвратить кризис старости" – основополагающий труд Всемирного банка по вопросам реформирования пенсионных систем. В дальнейшем опубликовала ряд аналитических исследований и работ по тем странам, в которых занималась реформированием пенсионных систем. ASchwarz@worldbank.org