

Л.С. Дегтярь

ПЕНСИОННЫЕ РЕФОРМЫ В РАЗВИТЫХ СТРАНАХ: НОВЕЙШИЕ ТЕНДЕНЦИИ И ВЫВОДЫ ДЛЯ РОССИИ

В статье рассмотрена эволюция концептуальных подходов к пенсионной системе и этапы самих реформ. Особое внимание уделено параметрическому совершенствованию зрелых солидарно-распределительных систем, что имеет значение для России, поскольку реформируется однотипная схема.

Преимущества и недостатки существующих пенсионных систем: мифы и реальность. Современные пенсионные системы в мире сформировались (и продолжают формироваться) в результате кардинальных, а также параметрических пенсионных реформ в последние двадцать пять лет. Какими были общий вектор изменений, их эволюция и результаты?

Общеизвестно, что в концептуальном плане возможны два подхода, или две философии пенсионного обеспечения.

Первый подход основан на обязанности каждого члена общества, наряду с собственной ответственностью, участвовать в основанном на принципах солидарности коллективном страховании на случай рисков, угрожающих человеку (безработицы, старости, болезни, инвалидности). В данном случае общество на основе законодательно оформленной системы обязательного страхования противостоит рискам на протяжении жизненного цикла и провалам рынка. Коллективные (массовые) формы страхования получили широкое распространение в индустриальных и постиндустриальных обществах после базировавшихся на этих идеях социальных реформ О. Бисмарка в 80-90-е годы XIX столетия. На принципах солидарности и текущего финансирования были построены системы социального обеспечения всех развитых государств с социально ориентированной рыночной экономикой, стран Центральной и Восточной Европы и бывшего СССР.

Преимущество сложившихся на этой основе крупных распределительных пенсионных систем, основанных на текущем финансировании, заключается в независимости размеров пенсий от результатов функционирования финансовых рынков и деятельности руководства пенсионных фондов. Финансируемые таким способом пенсии обеспечивают более надежную защиту и более высокую норму замещения (отношение пенсии к заработной плате) для низкооплачиваемых работников, т.е. внутрипоколенческое перераспределение доходов. Однако в распределительной системе величина пенсионных фондов непосредственно зависит от демографических факторов и состояния рынка труда – уровня занятости, заработной платы, безработицы, соотношения численности плательщиков взносов и пенсионеров. К концу прошлого столетия изменения в этих факторах стали подрывать их устойчивость.

В соответствии с другим подходом каждый человек ответствен за формирование условий своей жизни. Эта философия предполагает замену государственной пенсионной системы частными структурами обязательного накопления, построенными на принципе индивидуального финансирования пенсии самим работником за счет доли заработной платы и инвестиционного дохода. В ее основе – следующие

аргументы: 1) пенсионная система, полностью перешедшая на накопительную основу, увеличивает совокупные национальные накопления и приводит к увеличению инвестиций и к экономическому росту; 2) под частным управлением пенсионная система, благодаря конкуренции и независимости от политического вмешательства, становится эффективней государственной; 3) накопительная пенсионная система не зависит от демографических проблем, угрожающих практически во всем мире существованию распределительных схем; 4) система дает свободу выбора и обеспечивает дифференциацию размеров пенсии в зависимости от заработка и эффективности использования накоплений.

Уже в самой концепции накопительной системы заключены многочисленные риски. Участники системы несут полную ответственность за ее провалы, государство гарантирует пострадавшим в лучшем случае лишь минимальный размер пенсии. Система идеальна для хорошо оплачиваемых работников, которые могут накопить на пенсионных счетах достаточную денежную сумму. Накопительная схема в большей мере применима в более богатых странах с обширным средним классом и весьма проблематична для обществ с высокой доходной поляризацией. Система не обеспечивает внутр поколенческого механизма перераспределения и предотвращения бедности среди пенсионеров.

Эффективность накопительной схемы в значительной мере зависит от субъективных и общеэкономических факторов. Ее доходность может колебаться в значительных пределах в зависимости от изменений экономической конъюнктуры и качества менеджмента. Всегда существует риск потери сбережений или снижения уровня инвестиционных доходов по сравнению с их размерами, заложенными в пенсионных схемах. Все это возможно не только на развивающихся неустойчивых рынках, но и на развитых рынках капиталов.

Один из наиболее сложных вопросов – стоимость перехода к накопительной схеме. Проблема состоит в необходимости компенсации настоящему поколению пенсионеров средств, которые отвлекаются в накопительную систему.

Таким образом, даже концептуально и распределительная, и накопительная пенсионные модели имеют свои недостатки и преимущества, последние в свою очередь как в той, так и в другой схеме не всегда бесспорны. Ни одну из систем в современных условиях нельзя однозначно признать эффективной в достижении основных целей пенсионной политики.

К началу 1990-х годов сложилось убеждение, что выход найден, и он – в диверсификации пенсионного обеспечения, в сочетании обеих моделей, в создании системы, состоящей из трех уровней («подушек»): 1) обязательная государственная система с внутри- и межпоколенческим перераспределением. Ее цель – предотвращение и сокращение бедности среди пенсионеров; 2) обязательная накопительная система, в которой пенсия зависит от средств, накопленных на индивидуальных счетах пенсионеров, и инвестиционных доходов. Она может быть централизованной и управляемой государством, а может представлять собой систему индивидуальных счетов, находящихся в частном управлении; 3) добровольное частное страхование. Предполагалось, что многоуровневая система способна страховать от многих рисков, в особенности от общего риска, обусловленного неопределенностями в экономике и политике (правительственные или рыночные кризисы, изменения в относительных ценах труда и капитала), с помощью диверсификации типов управления (государственный и частный), источников финансирования (капитал и труд) и инвестиционных стратегий (акции и облигации, международные и

внутренние инвестиции). Ожидалось, что многоуровневые схемы могут эффективно разрешить многие противоречия современных пенсионных систем¹.

Внимание к накопительной системе и то значение, какое она приобрела в стратегии пенсионного реформирования, обусловлена сочетанием трех групп факторов: 1) ожидаемой несостоятельностью существующих распределительных систем в будущем в силу ряда объективных экономических причин; 2) относительно успешным в ряде случаев, по крайней мере на первоначальном этапе, опытом перехода к накопительным схемам в Латинской Америке; 3) неолиберальной волной в экономической теории и практике в конце XX столетия.

Что касается экономических и социальных причин ожидаемой несостоятельности солидарных распределительных систем, усиления критики и давления на них, то их обычно сводят к следующему [2, р. 245-246]:

- постоянно высокий уровень безработицы в большинстве развитых стран подрывает финансовую основу пенсий, поскольку ведет к сокращению объема собираемых социальных налогов и взносов. Текущие финансовые проблемы национальных пенсионных систем в значительной мере обусловлены безработицей и сопровождающимися ее падением заработной платы, увеличением масштабов нерегулярной занятости без социальных взносов;

- под воздействием новых технологий и социальных изменений трудовые карьеры становятся менее предсказуемыми и устойчивыми, более подвижными, включая периоды самозанятости, родительских отпусков или безработицы, что требует адаптации к ним пенсионных систем;

- возрастная структура населения меняется в сторону увеличения доли старших возрастов и пенсионеров, которые должны финансироваться за счет налогов (взносов) активного населения, а также увеличения продолжительности жизни. По данным ООН, на глобальном уровне средняя продолжительность жизни увеличилась с 47 лет в 1950-1955 гг. до 65 лет в 2000-2005 гг. и ожидается, что в 2045-2050 гг. она достигнет 65 лет. Среднее число детей, рожденных женщиной в течение жизни, снизилось с 5 в 1950-1955 гг. до 2,6 в 2000-2005 гг. и, согласно прогнозам, в 2045-2050 гг. составит 2 ребенка, что ниже уровня, необходимого для обеспечения простого воспроизводства населения [3, с. 3]. Правда, некоторые специалисты считают опасения, обусловленные демографическими факторами, преувеличенными [4, р. 189-190];

- в последние десятилетия происходило устойчивое перераспределение богатства и доходов в пользу высшего уровня пирамиды доходов, обусловленное как политикой в пользу богатых, так и безработицей. Накопление богатства усилило значение институциональных инвесторов, концентрирующих сбережения домашних хозяйств и ищущих возможности их выгодного инвестирования. Приватизация существующих государственных систем социальной защиты, в особенности пенсий, несомненно, очень привлекательна для финансового сектора.

Пионерами в переходе на накопительные принципы пенсионного обеспечения стали государства латиноамериканского континента. Стимулом радикальных пенсионных реформ в этом регионе был пример Чили, которая первой в западном полушарии создала у себя общенациональную распределительную систему (1924 г.) и первая же от нее отказалась (1981 г.).

Пенсионная система в Чили не содержит распределительного механизма и полностью основана на накоплении средств на индивидуальных счетах работников и

¹ Концептуальное обоснование накопительных систем и практические рекомендации по переходу к ним содержались в докладе Всемирного банка [1]. В докладе рекомендовано перенести ответственность за пенсионное обеспечение с государства на рынок через накопительные пенсии, основанные на рыночных активах, накопленных домашними хозяйствами, через институциональных инвесторов, что компенсирует ожидаемую неадекватность распределительных схем в будущем.

капитализации взносов. Реформа активно развивалась, к 1992 г. от старой системы отказались примерно 90-95% ее участников. Главным стимулом было повышение пенсий в среднем на 40-50% по сравнению со старой системой и сокращение размера страховых платежей с 19 до 10% (вместе со страхованием жизни и страхованием инвалидности – до 13%). Активы пенсионных фондов стали одним из стабильных источников накопления, способствовали развитию жилищного строительства и страхования, осуществлению ряда дорогостоящих проектов в сфере инфраструктуры.

Успех чилийской пенсионной реформы во многом объясняется не только удачными стратегическими решениями, но в определяющей мере благоприятной для нее экономической и политической ситуацией в стране. Государство накопило значительный профицит бюджета, благодаря экономическим реформам начался период стабильного роста. Жесткий авторитарный режим обеспечивал социально-политическую стабильность при обязательном участии всего работающего населения в новой системе (за исключением мелких предпринимателей, военнослужащих и некоторых других групп населения). Параллельно с пенсионной реформой развивалась либерализация и формировался внутренний капитал. Это придало импульс развитию инфраструктуры финансовых рынков; способствовало появлению новых финансовых институтов и обусловило высокую доходность инвестиционных портфелей. В стране был также осуществлен ряд социальных программ.

Одновременно уже на начальном этапе выявились и негативные черты новой чилийской пенсионной системы. Главная из них – высокая стоимость услуг административных пенсионных фондов². Успешному развитию накопительной системы препятствует бедность населения. В результате безработицы, бедности, массового уклонения от уплаты пенсионных взносов численность работников, присоединившихся к системе, больше численности тех, кто реально платит пенсионные взносы. Очевидно, что бедное население не в состоянии поддерживать устойчивую накопительную систему (в Чили более трети клиентов пенсионных фондов имеют доходы ниже черты бедности). Массовое уклонение от уплаты пенсионных взносов свидетельствует о том, что люди не вполне доверяют пенсионным фондам.

Учитывая эти результаты, латиноамериканские государства так называемой «второй волны» пенсионных реформ на континенте (Аргентина, Колумбия, Перу и Уругвай) пошли по пути сохранения и реформирования своих распределительных схем и введения скромного обязательного накопительного механизма в качестве «второго уровня», т.е. по пути создания смешанных, многоуровневых систем. Доля пенсионных взносов, идущих в накопительную часть, колеблется в этих странах от 8% (Перу) до 15% (Уругвай) месячного дохода работника. Работникам предоставляется право свободного выбора распределительной или накопительной системы и даже право менять их (Колумбия), переходя из одной системы в другую и обратно. Но латиноамериканские государства «третьей волны» пенсионных реформ на континенте (Мексика, Боливия, Сальвадор), проводившие свои реформы в конце 1990-х годов приняли с некоторыми модификациями базовую чилийскую модель с частными пенсионными фондами, управляющими индивидуальными средствами работников. Пенсионные системы, основанные на накопительных принципах, созданы в ряде азиатских стран (Индонезия, Малайзия, Индия, Казахстан).

Накопленный опыт функционирования накопительных систем, в особенности в государствах латиноамериканского континента, где они действуют уже почти чет-

² Имеется богатая статистика (в основном, Всемирного банка) подтверждающая этот факт. Она показывает, что административные расходы в целом более чем в 20 раз выше при управлении индивидуальными счетами, чем в распределительной схеме. Административные расходы в американской системе составляют менее 0,5% ежегодной суммы взносов, в приватизированных латиноамериканских системах – более 15%, а в ряде случаев – больше 20% суммы взносов [5, р. 250].

верть века, стал предметом серьезного анализа [6; 7; 8, ch. 9, 13] с двух позиций: 1) обеспечили ли эти реформы социальные цели – безопасность и достойный уровень доходов пожилых людей; 2) были ли достигнуты поставленные перед пенсионными реформами так называемые цели «второго порядка»: увеличение национальных сбережений, развитие рынков капиталов и повышение гибкости рынка труда.

Что касается уровня доходности пенсионных средств в накопительном уровне, то он был весьма различен по странам, но в целом более благоприятным по отношению к динамике реальной заработной платы. Так, за период с момента введения новой пенсионной системы и до 2003-2004 гг. рост доходности (без учета административных расходов по управлению фондами) равнялся в Аргентине 11,7%, а динамика реальной заработной платы – 0,8%; в Боливии – 16,8 и 8,8%; Чили – 10,5 и 1,8%; Колумбии – 11,8 и 1,4%; Сальвадоре – 11,3 и 0,2%; Мексике – 10,6 и 0%; Перу – 5,7 и 1,8%; Уругвае – 9,5 и 3,6%; Польше – 7,5 и 3,5% соответственно. И лишь в Казахстане прирост реальной заработной платы был выше – 5,8 и 8,4% соответственно [6].

С диверсификацией пенсионных выплат положение было не столь однозначным. Ожидалось, что многоуровневая система диверсифицирует источники пенсионных выплат, включив высокодоходные акции и иностранные фонды с низкой степенью рисков. Однако во многих странах основные средства были вложены в государственные облигации. Так, по данным за 2003-2004 гг. доля государственных облигаций составила в Аргентине 77%, в Боливии – 69, Мексике – 83, Уругвае – 55 и Колумбии – 44% всех пенсионных инвестиций. Только в Чили, Колумбии и Перу пенсионные портфели были относительно диверсифицированы. Такое положение не защищало пенсионные фонды от государственного вмешательства или от использования их в иных целях. Например, в Аргентине в 1994 г. 50% управляемых частным образом активов были инвестированы в государственные облигации, позднее эта доля превысила 70%. Когда в Аргентине в 2001 г. был объявлен дефолт по государственной задолженности, это означало невыполнение обязательств и в отношении пенсионеров.

Накопительная система эффективно не решала одну из главных социальных задач пенсионной системы – обеспечение адекватного жизненного уровня пенсионеров и социальную справедливость. Сохранилась тенденция к увеличению бедности среди пожилых, несмотря на реформы. Менее исследован гендерный аспект пенсионного неравенства. Признано, например, что чилийская пенсионная реформа была дискриминационной по отношению к женщинам. Созданная в Чили в начале 2000-х годов специальная комиссия («Marcel Comission» по имени ее руководителя) по оценке итогов реформы констатировала, что получаемый женщинами аннуитет равен лишь 42% того, что получают мужчины. Это обусловлено рядом факторов – от показателя участия женщин в оплачиваемой трудовой деятельности до использования разных таблиц смертности для мужчин и женщин [7, p. 11].

Эмпирические данные свидетельствовали и о том, что цели «второго порядка» пенсионных реформ также не были достигнуты в ожидаемых и желаемых масштабах. Мало свидетельств того, что накопительный уровень обусловил увеличение национальных накоплений или развитие финансовых рынков. Не повысился и охват населения пенсионным обеспечением, а также степень формализации рынков труда (в развивающихся странах в неформальном секторе занято более половины экономически активного населения).

Этапы и методы параметрического совершенствования солидарных распределительных пенсионных систем. Начиная с середины прошлого десятилетия стал очевиден фундаментальный сдвиг в подходах к пенсионным реформам таких международных организаций, как Всемирный банк и МВФ, которые раньше обосновывали и безоговорочно поддерживали накопительную схему, а также стран,

имеющих относительно длительный опыт системного пенсионного реформирования. Повысился интерес к параметрическим реформам, которые в 1990-е годы привлекали меньшее внимание по сравнению с системой индивидуальных счетов и к поискам возможностей расширения и обеспечения разнообразия социальной защитной сетки для тех, кто не охвачен пенсионной системой или не может обеспечить себе адекватный уровень пенсий³.

Эти настроения особенно усилились в результате финансово-экономического кризиса конца истекшего десятилетия, который затронул и пенсионные системы. Например, правительство Ирландии использовало почти половину национального пенсионного фонда для решения текущих проблем в годы кризиса; частные пенсионные фонды в Аргентине были фактически национализированы; в Эстонии были объявлены так называемые «пенсионные каникулы» – правительство на два года снизило обязательные взносы в пенсионную систему [9]. Особенно сильный удар был нанесен по частным пенсионным накоплениям. По расчетам консалтинговой компании McKinsey, частные пенсионные фонды потеряли в среднем 18% своей капитализации. Поэтому сегодня, по крайней мере в Европе, «mainstream» в дискуссиях вокруг пенсионных систем и пенсионных реформ – обоснование преимуществ солидарно-распределительных схем и поиски путей их параметрического совершенствования.

Для России наибольший интерес представляет опыт развитых, прежде всего европейских, стран (в подавляющем большинстве стран Европейского Союза), по параметрическим изменениям зрелых распределительных систем, его этапы и результаты, поскольку в стране также реформируется государственная распределительная система, тем более для анализа имеется достаточный материал. Начиная с конца 1990-х годов на мировом и региональном уровнях был проведен ряд серьезных исследований итогов и перспектив пенсионных реформ, развенчаны сложившиеся вокруг них мифы, в концептуальные подходы и практики реформ внесены некоторые новации, повышено внимание к их политическим аспектам.

Сравнительный анализ накопленного практического опыта и результатов исследований позволил выявить этапы и основные тенденции пенсионного реформирования.

С переходом к реформам общим ответом на новые вызовы стало стремление сократить государственные пенсионные обязательства в ходе модернизации пенсионных схем, а также стимулировать (иногда вынужденно) работников, в особенности со средними и более высокими заработками, сберегать на свое обеспечение в старости.

В половине государств Организации экономического сотрудничества (ОЭСР), благодаря реформам второй половины 1990-х годов и начала следующего десятилетия, средние пенсионные обязательства в отношении мужчин снизились на 22% (с 10,7 среднегодовых сумм заработной платы до 8,4), в отношении женщин более чем на 25% (с 13 среднегодовых сумм заработной платы до 9,7). Только две страны из тридцати членов ОЭСР – Великобритания и Венгрия – увеличили свои пенсионные обязательства [10, p. 11].

Во всех странах при переходе на новые пенсионные схемы усилилось внимание к защите низкодоходных слоев работников. Эта проблема возникает при переходе к накопительным формам, так как не все работники в состоянии сформировать накопления, обеспечивающие достойную пенсию. Но она возникает и при параметрических реформах, когда в распределительной схеме усиливается связь между взносами в пенсионную систему, т.е. заработком работника и пенсионным пособием. Так, в Германии, Японии, Мексике, Польше и Словацкой Республике в резуль-

³ Всемирный банк, например, предложил расширить трехуровневую пенсионную систему до пяти уровней, включив в нее так называемый универсальный, не основанный на взносах, нулевой уровень, а также уровень, предлагающий различного рода льготы для пенсионеров (например, обеспечение доступа к здравоохранению, помощь в решении жилищных проблем).

тате реформ снизился коэффициент замещения у работников с низкой заработной платой (равной или ниже половины средней по стране) с 41% среднего заработка до 32,5% [10]. Только в двух странах (Великобритании и Венгрии) из 16 стран ОЭСР, осуществивших крупные пенсионные реформы, улучшилось положение работников с низкой заработной платой.

Это увеличивает риск бедности в старости для тех, кто имел низкие доходы в течение своей трудовой жизни или прерывал трудовую деятельность (безработица, уход за детьми, престарелыми, смена форм занятости и т.п.). В некоторых странах работнику, если ему не хватает 10-15 лет до установленного трудового стажа, трудно обеспечить средний по ОЭСР коэффициент замещения. В целом по всему миру сегодня наблюдается тенденция к снижению в результате реформ жизненного уровня пенсионеров, рост бедности среди стариков.

Другими способами сокращения пенсионных обязательств были изменения в методологии начисления пенсий и их индексации.

Стратегическим ответом на новые вызовы в европейских странах стал в различных форме и масштабах частичный переход к накопительным схемам, т.е. происходила фрагментация пенсионных систем – формирование в них отдельных сегментов, действующих по различным принципам. Первоначально усилия были направлены на то, чтобы различными способами расширить охват работников накопительными планами. Обсуждался даже вариант автоматического включения при определенных условиях работников в накопительную схему (опробован в Новой Зеландии). Альтернативным путем стало расширение содержания коллективных договоров за счет включения в них пенсионных вопросов. В Нидерландах и Северной Европе таким путем достигнут почти полный охват дополнительным пенсионным страхованием.

В настоящее время по мере исчерпания возможностей сокращения пенсионных обязательств за счет вышеназванных источников главным направлением стало увеличение продолжительности трудовой жизни за счет повышения законодательно установленного пенсионного возраста и ужесточение условий досрочного выхода на пенсию.

Опубликованный в марте 2011 г. доклад о проблемах пенсионных систем и путях их решения, подготовленный органами ОЭСР [11], предлагает три основных пути решения пенсионного вопроса.

Более длительный период трудовой жизни. Половина стран ОЭСР увеличила установленный законом пенсионный возраст или намерена сделать это в ближайшее время. Пенсионный возраст для мужчин сегодня в среднем 63 года, женщин – 62. По планам он увеличится примерно до 65 лет к 2050 г. для обоих полов.

В качестве альтернативы повышения пенсионного возраста семь стран ввели автоматическую связь между уровнем пенсии и продолжительностью жизни, т.е. размер пособия будет при прочих равных условиях уменьшаться по мере того, как люди станут жить дольше.

Страны также пересмотрели многие стимулы более раннего выхода на пенсию, хотя признается, что пожилые работники сталкиваются с рядом барьеров при поисках и сохранении рабочего места.

Концентрация усилий на предоставлении государственных пенсионных пособий наиболее уязвимым слоям населения, т.е. предлагается большее перераспределение внутри государственных пенсионных доходов. Это меняет философию, лежащую в основе распределительных схем, так как ослабляет связь между взносами и пенсионными пособиями. Конкретная практика здесь весьма разнообразна. Финляндия, Франция и Швеция, например, защищают низкодоходные слои от сокращения по-

собий. Австрия и Великобритания используют часть средств, создаваемых более высоким пенсионным возрастом для повышения уровня пенсий, и это повышение направлено в основном на низкодоходных. В то же время Германия и Япония урезали все пособия, в том числе лицам с низкими заработками, а Венгрия, Италия, Польша и Словакия усилили связь между взносами и пенсиями, элиминируя все или значительную часть перераспределения.

Поощрение людей к сбережениям на собственную старость. Тем не менее государственные пособия остаются краеугольным камнем в обеспечении доходов лиц пенсионного возраста ОЭСР, составляя в среднем 60% доходов пенсионеров. Остальные 40% делятся поровну между частными пенсиями и другими видами сбережений, с одной стороны, и доходами от занятости в пенсионном возрасте с другой.

Конечно, в любом случае велики страновые различия.

Выводы для России. Накопленный мировой опыт пенсионных реформ позволяет сделать ряд важных для России выводов.

Первый. Параметрическое реформирование зрелых солидарных распределительных пенсионных систем развитых стран в течение четверти века показало, что эти меры, хотя и могут временно улучшить ситуацию, не способны кардинально решить текущие и ожидаемые проблемы пенсионного обеспечения. Не случайно системы постоянно реформируются, одна волна реформ следует за другой.

Очевидно, что по мере исчерпания резервов улучшения сложившихся распределительных схем⁴, неизбежно возникает вопрос о возможном изменении философии, лежащей в их основе. Первой попыткой такого изменения стало обоснование и введение накопительных схем. Финансово-экономический кризис показал уязвимость пенсионных систем, полностью или в значительной степени зависящих от состояния финансовых рынков; необходимость крайне взвешенного подхода к распределению социальных рисков между индивидом и государством; вновь подчеркнул важность эффективного управления, контроля и регулирования в социальной сфере.

Хотя финансово-экономический кризис не внес существенных качественных изменений в содержание существующих социальных, в том числе пенсионных, моделей, он ускорил мировоззренческие изменения, актуализировал циркуляцию идей вокруг направлений становления новой социальной парадигмы. При всей многосложности, многовариантности, неопределенности и неустойчивости развития в современном мире, как отмечают, наблюдается общий тренд в сторону социальной модели, сочетающей американскую идею личной автономии и индивидуальной ответственности с европейскими идеями общественного консенсуса, а также азиатскими традициями коллективной ответственности и контекстуального мышления. Наиболее ярким примером такого подхода является европейская концепция «социального качества». Еще один подход – решение социальных проблем возможно и при снижающейся социальной роли государства при условии самоорганизации общества (социальное предпринимательство и местное самоуправление) и корпоративной социальной деятельности. Высказывается мнение, что корпоративный бизнес способен сегодня в большей степени ответить на глобальные социальные вызовы, чем государство. Есть и другая гипотеза – мир движется к диверсифицированной социальной политике: патерналистское государство для тех, кто не может адаптироваться к новым технологическим требованиям и темпу общественной жизни и более либеральная модель для других слоев населения. Не исключено и усиление национальной специфики в построении систем социальной защи-

⁴ Представляется, что в России такие резервы еще имеются. Поэтому вполне целесообразен и обоснован комплекс предлагаемых экспертами мер по совершенствованию российской пенсионной системы (см., например, [12]).

ты. Мир может увидеть примеры социальной политики, которые более тесно привязаны к местным условиям и системам ценностей отдельных стран и сообществ.

Вместе с тем кризис усилил запрос на солидарность – не случайны возросшее внимание и возврат к солидарно-распределительным пенсионным схемам. На семинаре МОТ в апреле 2009 г. отмечалось, что в свете уроков кризиса необходимы кардинальный пересмотр существующих систем социальной защиты и коррекция ошибок, допущенных в последние десятилетия в ходе социальных реформ в развитых странах.

Очевидно, что в результате этих дискуссий может формироваться и новая парадигма пенсионной системы.

На практике МОТ пока предлагает пересмотр систем социальной защиты на принципах «прогрессивного универсализма», что означает обеспечение минимального уровня социальной защиты для всех в качестве основы системы. Этот минимум должен гарантироваться государством, в том числе минимальный коэффициент замещения и минимальный доход при накопительных схемах. Минимум должен повышаться лишь по мере экономического роста и расширения финансового пространства для перераспределительной политики. В последние годы МОТ работает над определением этой основы, т.е. перечня прав, трансфертов и услуг, к которым должны иметь доступ все граждане, а также над их законодательным и институциональным обеспечением.

Второй вывод. Пенсионные реформы, как и любые другие социальные реформы, затрагивают жизненные интересы людей и требуют для успешного осуществления доверия и одобрения. Мировая практика демонстрирует большое разнообразие применяемых при этом социальных технологий – от убеждения, переговоров до различных форм компенсаций и даже пересмотра отдельных положений первоначальных планов.

Третий вывод. Одно из важнейших условий успеха пенсионной реформы – разъяснительная работа. Люди должны понять предлагаемые изменения, признать их необходимость и адаптироваться к ним.

Даже в Чили, которая на момент проведения пенсионной реформы не была демократической страной, был использован ряд политических и социально-экономических мер для поддержки действий правительства [13, р. 154]. Одним из примеров попыток достижения консенсуса – создание специальных комиссий по пенсионным реформам с широким участием общественности (Дания, Франция, Германия, Ирландия, Норвегия, Великобритания, США). Но успех и в данном случае не гарантирован – о чем свидетельствует опыт Ирландии, где комиссия не преуспела в достижении консенсуса [14, р. 4]. Венгерский ученый Я. Корнай в свое время предложил следующий алгоритм социальных реформ. Целесообразно, пишет он, «было бы начать с публикации тщательного и взвешенного исследования, представляющего заинтересованным сторонам и общественности широкую и многообразную картину зарубежного опыта, объективный анализ основных альтернативных решений, их преимуществ и недостатков. После всего этого можно было бы опубликовать собственные предложения правительства, снабженные доводами в пользу их принятия. После публикации исследования и правительственных предложений следовало бы организовать общественное обсуждение альтернатив». В результате, заключает Я. Корнай, «мы имели бы проект, базирующийся на прочных основаниях и пользующийся общественной поддержкой» [15, с. 29].

Специфический пример – подготовка реформы организации системы предоставления социальных услуг в Китае в истекшем десятилетии. Прежде всего, была создана специальная государственная комиссия по реформе под непосредственным руководством Государственного Совета. В ее задачи входили: 1) критический ана-

лиз имеющейся практики организации сферы предоставления социальных услуг; 2) выработка общих направлений реформы, включающих принципы реформы, этапы, время и распределение ответственности; 3) подготовка законодательства и регулирующих правил; 4) координация действий министерств и местных правительств по проведению реформы.

Экспертным сообществом совместно с правительственными департаментами были подготовлены три альтернативных проекта реформы: коллективом ученых; Исследовательским центром развития Государственного Совета КНР вместе с Государственной комиссией по реформе и Министерством финансов; исследовательским центром Министерства науки и технологий вместе с Министерством финансов.

Основные положения этих проектов были представлены на специально организованном международном семинаре «Международный опыт реформ публичных услуг и Китая» (март, 2004 г., Пекин). Семинар дал возможность китайским реформаторам получить экспертизу предлагаемых проектов и обобщение мирового опыта аналогичных реформ в основных странах и регионах мира⁵.

Четвертый вывод. Общеизвестно, что общим недостатком пенсионных реформ, за редким исключением, была их изолированность от других реформ: налоговой, рынков труда и капитала и др. В России многие пенсионные проблемы могли быть решены на основе реформы системы оплаты труда.

Средний уровень заработной платы в России очень низкий, причем половина работающих получает лишь 19% общего фонда заработной платы. Как отмечается в [17], работники с тридцатилетним стажем и со средней заработной платой едва зарабатывают права на получение фиксированного базового размера страховой части пенсии по старости.

Кроме того, объем страховых взносов в пенсионный фонд занижается в связи с распространенной практикой скрытой, не облагаемой страховыми взносами заработной платы, удельный вес которой весьма значителен. По данным [17], ее объем по отношению к официальному фонду заработной платы составляет 54,4%, или 14,5% ВВП.

Тесная связь состояния пенсионной системы с уровнем оплаты труда признается сегодня разработчиками государственной стратегии долгосрочного развития пенсионной системы. Так, статс-секретарь Заместителя министра Минздравсоцразвития РФ Ю. Воронин на пресс-конференции на тему «Перспективы развития национальной пенсионной системы» отметил, что для увеличения размера пенсионного обеспечения необходимо проведение планомерной работы по повышению уровня заработной платы [18].

Литература

1. *Adverting the Old Age Crisis* // Oxford University Press. New York, 1994.
2. Jörg Hufschmid. *Protection of elderly against the risks of capital markets: the advantages of public PAY GO pension systems* // In: *Global Finance and Social Europe* / Ed. By John Grahl. Edward Elgar, 2009.
3. ООН. Экономический и социальный совет. Обзор мирового экономического и социального положения 2007 год: развитие в условиях сокращения населения мира.
4. John Grahl. *Financial markets and social security* // In: *Global Finance and Social Europe*.
5. *Global Finance and Social Europe*.
6. Independent Evaluation Group (IEG) – World Bank. *Pension Reform and the Development of Pension Systems. An Evaluation of World Bank Assistance*. The World Bank, Wash., DC, 2006.
7. *Lessons from Pension Reforms in the Americas* / Ed. By Stephen J. Kay and Tapen Sinha // Oxford University Press. N.Y., 2008.

⁵ В ходе разработки стратегии долгосрочного развития пенсионной системы РФ намечается создание рабочей группы совместно с МОТ, в рамках которой международные эксперты выскажут свои соображения об оптимальной модели развития пенсионной системы [16].

8. *Global Finance and Social Europe*.
9. <http://slon.ru/articles/63958/>
10. *Pensions at a Glance. 2007. Policies across OECD Countries, 2007. OECD*.
11. *Pensions at a Glance 2011. Retirement – income Systems in OECD and G20 Countries. OECD, 2011*.
12. Соловьев А. Модернизация пенсионной системы: макроэкономические и демографические альтернативы // Доклад. Тезисы участников XIX Кондратьевских чтений. М.: МФК, 2011.
13. *New Ideas about Old Age Security. Toward Sustainable Pension Systems in 21 st. Century. Ed. By R. Holzman and J. Stiglitz. The world Bank, Wash., D.C., 2001*.
14. *Policy Brief. OECD. September 2007*.
15. Корнаи Я. Сбалансированный экономический рост и реформа // Россия и современный мир. 2007. № 2.
16. <http://www.minzdravsoc.ru/razvitie/pensions/129>.
17. Донцова С.А., Коржов М.А. Условия эффективного взаимодействия пенсионной системы с экономикой // Доклад. Тезисы участников XIX Кондратьевских чтений. М.: МФК, 2011.
18. <http://www.minzdravsoc.ru/pensions/razvitie/130>.