

УДК 35.087.43

**МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ
СИСТЕМЫ ПЕНСИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ****М.А. БУДЕНОК***(Белорусский государственный экономический университет, Минск)*

Рассмотрены методологические аспекты формирования и функционирования систем пенсионного обеспечения, освещается вопрос перехода от распределительной к накопительной пенсионной системе, излагаются методологические подходы к формированию современной трехуровневой системы пенсионного обеспечения. Как показывает практика, правительства во многих странах обладают достаточной политической волей и чувством ответственности за будущее своей страны, чтобы начать реформу. Но, учитывая столь сильную зависимость пенсионной реформы от политического фактора, можно ожидать, что в разных странах сценарии реализации новой пенсионной системы, как и ее архитектура, несмотря на общность целей, будут значительно отличаться. При этом основным фактором, определяющим эти различия, будет как раз политический. Особенности в проводимых реформах пенсионной системы заключаются в выборе величины и значения каждой составляющей новой системы. По степени изменения распределительной составляющей можно судить о степени политического влияния различных групп интересов на процесс реформирования. Чем большему сокращению подвергается распределительная система, тем больший объем долга возникает в процессе реформирования и тем большие требуются от властей политическая воля и сила, чтобы решиться на запуск реформ.

Введение. Вопросы совершенствования и реформирования систем пенсионного обеспечения становятся все более актуальными в мире. Как показывает практика, современное государство не может рассчитывать на экономический рост и повышение благосостояния его граждан без построения эффективной, конкурентоспособной пенсионной системы. Сейчас на повестке дня стоит вопрос о реформировании действующей государственной распределительной пенсионной системы в Республике Беларусь. Поэтому представляют интерес методологические аспекты функционирования и реформирования данной модели пенсионного обеспечения.

Основная часть. Существует два типа организации пенсионных систем, в основе которых лежат различные механизмы финансирования расходов, – распределительная и накопительная. Эти две системы являются фундаментальными, а все остальные пенсионные схемы, используемые в современном мире, являются их комбинациями. Особенности данных пенсионных систем отражены в их названиях. При выплате пенсий по распределительной схеме происходит перераспределение средств от работающих к пенсионерам. Распределительные пенсионные системы носят государственный характер, их невозможно создать на уровне предприятий и отраслей. Такая система основана на налогообложении фонда заработной платы работающих и выплаты пособий пенсионерам из этих средств. Таким образом, в основу распределительной системы положен принцип «солидарности поколений», в соответствии с которым ответственность за благосостояние пожилых членов общества лежит на работающих поколениях. При накопительной пенсионной системе выплаты осуществляются исходя из накопленной индивидом или его работодателем суммы. В данном случае ответственность за благосостояние индивида ложится на него самого. Именно в этом заключается принципиальное различие между распределительной и накопительной пенсионными системами.

В конце XIX – начале XX века, когда вводились пенсионные системы, большинство стран приняло распределительную систему. Это было обусловлено экономическими и демографическими факторами того времени. С начала же 90-х годов XX века проблемы пенсионного обеспечения в рамках распределительных систем выдвинулись в центр научных и общественных дискуссий во всех странах мира. Главная причина этого – старение населения, обусловленное рядом факторов, а также увеличение средней продолжительности жизни человека, во многом благодаря успехам медицины и росту благосостояния населения. Определенное влияние на возрастную структуру населения оказывает внешняя миграция населения, в основном, за счет перемещения лиц молодого и среднего возраста в наиболее развитые страны. В результате в одних странах увеличивается доля лиц пенсионного возраста, а в других – более молодого поколения.

По мере старения населения и изменений в масштабах и формах занятости (сокращение общей численности занятых, распространение неформальной и частичной занятости, работа на дому) в распределительных пенсионных системах растет доля государственных расходов на поддержку пенсионеров в ВВП, увеличивается нагрузка на трудоспособных членов общества. В настоящее время, например: в Австрии расходы на государственные пенсии составляют около 15 %, в Италии – 14, во Франции – 13, в США – 6,5, Японии – 5 и Канаде – 4,5 % ВВП [1]. В большинстве развитых стран сегодня на одного человека старше 65 лет приходится 4 – 5 человек трудоспособного возраста. По данным демографических прогнозов старение населения в развитых странах будет прогрессировать в течение следующих четырех десятилетий, в конце которых будет достигнут пик этого явления (таблица).

Изменение демографической нагрузки в некоторых странах мира, %

| Страна | 1995 г. | | 2000 г. | | Прогноз | | Соотношение показателей 2050 и 1995 гг., раз |
|----------------|---------|------|---------|---------|---------|---------|---|
| | | | 2010 г. | 2020 г. | 2030 г. | 2050 г. | |
| США | 19,2 | 19,0 | 20,4 | 27,6 | 36,8 | 38,4 | 2,00 |
| Канада | 17,5 | 18,2 | 20,4 | 28,4 | 39,1 | 41,8 | 2,39 |
| Великобритания | 24,3 | 24,4 | 25,8 | 31,2 | 38,7 | 41,2 | 1,70 |
| Германия | 22,3 | 23,8 | 30,3 | 35,4 | 49,2 | 51,9 | 2,33 |
| Франция | 22,1 | 23,6 | 24,6 | 32,3 | 39,1 | 43,5 | 1,97 |
| Италия | 23,8 | 26,5 | 31,2 | 37,5 | 48,3 | 60,0 | 2,52 |
| Япония | 20,3 | 24,3 | 33,0 | 43,0 | 44,5 | 54,0 | 2,66 |
| Швеция | 17,4 | 26,9 | 29,1 | 35,6 | 39,4 | 38,6 | 2,22 |

Источник: [1].

К настоящему времени системы пенсионного обеспечения действуют в большинстве стран более пятидесяти лет, поэтому большинство работающих охвачены пенсионными планами и имеют право на получение пособий в полном размере. Вместе с тем следует отметить, что население состарилось, а доля лиц, делающих взносы в рамках пенсионного обеспечения, уменьшается. В результате актуализировался вопрос о финансовой состоятельности и эффективности существующих систем пенсионного обеспечения.

Начиная с 90-х годов XX века, пенсионные реформы стали объективной необходимостью. Многие развитые страны пришли к следующей пенсионной системе: управляемые государством пенсионные схемы в сочетании с находящимися в частном управлении пенсионными планами по месту работы и личными сберегательными пенсионными счетами для групп населения со средними и более высокими доходами. Однако все же решающая роль в обеспечении доходов пенсионеров принадлежала государственной распределительной (солидарной) пенсионной системе.

Первое глобальное комплексное исследование проблем старения населения и пенсионного обеспечения было предпринято в начале 90-х годов под эгидой Всемирного банка. В итоговом докладе «Предупреждение кризиса глобального старения: политика защиты престарелых и содействия экономическому росту» (1994) содержалась оценка функционирующих в мире пенсионных схем и перспектив их развития с точки зрения определенной системы критериев, а также были обобщены практические действия отдельных стран в этой области [2, с. 114]. Кроме того, в докладе были разработаны концептуальные подходы к пенсионному реформированию.

В общем выводе доклада было отмечено, что интересы финансового обеспечения лиц пенсионного возраста и экономического роста наилучшим образом обеспечиваются, если развиваются три пенсионные системы [2, с. 115]. Именно трехуровневая структура пенсионной системы рассматривается в большинстве стран как цель преобразования пенсионной сферы.

В настоящий момент большинство экспертов пришли к следующей концепции трехуровневой системы пенсионного обеспечения:

- 1) социальный уровень – государственная распределительная система, обеспечивающая минимальную пенсию (это защита престарелых от бедности);
- 2) основной уровень – обязательная накопительная система, обеспечивающая пенсию, соответствующую размеру сформированных резервов;
- 3) дополнительный уровень – добровольная накопительная система, позволяющая индивидууму повысить выплату пенсии в соответствии с его индивидуальными потребностями.

Трехуровневая система обеспечивает разделение трех основных функций систем финансового обеспечения лиц пенсионного возраста: перераспределение доходов, накопление средств и страхование. Первая система в данном случае выполняет функцию перераспределения доходов, а вторая и третья – накопление средств, и все три обеспечивают совместное страхование от многих факторов риска в преклонном возрасте.

В настоящее время пенсионное обеспечение большинства развитых государств представляет собой сочетание всех трех функций в одном государственном распределительном пенсионном плане, который, как уже отмечалось выше, представляет собой выплату четко определенных пособий, финансируемых за счет текущих поступлений в рамках налогообложения фонда заработной платы.

В докладе были предложены и конкретные пути перехода к многоуровневой пенсионной системе для различных стран [1]. Суть пенсионной реформы состоит в переходе от принципа солидарности поколений, т.е. от распределительных принципов, на накопительные принципы. В процессе перехода пенсионная система является комбинированной, т.е. сочетает оба принципа. В частности, для стран с крупномасштабными государственными накопительными программами, обеспечивающими крупномасштабный охват, и относительно старым населением (к ним относятся все развитые страны, Беларусь, Россия, остальные государства СНГ, страны Центральной и Восточной Европы) первый шаг должен состоять: в проведении реформ государственного пенсионного плана путем повышения возраста выхода на пенсию; в ужесточении условий выхода на пенсию в более раннем возрасте и поощрение более позднего выхода; в снижении пенсионных льгот для пособий, взносов и т.д. Эти реформы сейчас широко осуществляются во многих странах.

Второй шаг предусматривает создание второго обязательного накопительного сегмента, который можно осуществить следующим образом:

а) путем постепенного ограничения масштабов государственного плана наряду с перераспределением взносов в пользу второго обязательного накопительного уровня или путем сохранения государственных пособий на относительно постоянном уровне, однако при повышении норм взносов и их перераспределении во второй сегмент;

б) путем признания накопившихся платежей в рамках старой системы и обязательств по выплате при одновременном создании совершенно новой накопительной системы.

В настоящее время общей тенденцией для всех развитых государств является усиление внимания к негосударственным накопительным схемам, постепенное внедрение их в комплексную систему пенсионного страхования. Роль лидеров в разработке пенсионных программ взяли на себя фирмы, оставив правительству регулирующую роль.

Регулируемые государством и финансируемые работодателями и частными лицами накопительные пенсионные схемы начинают играть сегодня все более важную роль. Эти планы становятся частью договора о причитающемся работнику наборе вознаграждений и пособий, который регулирует отношения между работодателем и рабочей силой. Такие схемы обеспечивают поддержку доходов пенсионеров, позволяют предприятиям создавать эффективные программы управления людскими ресурсами. Задачей правительства, вне зависимости от того, какую степень ответственности в негосударственных пенсионных схемах берет на себя государство, является создание их институциональных основ и регулирование этих схем.

Однако несмотря на возрастающее внимание к негосударственным пенсионным планам, основным направлением пенсионных реформ в развитых странах стало приспособление к новым условиям сложившихся распределительных схем. Определенные шаги уже предприняты в Германии, Франции, Италии, Швеции, Великобритании, США, разрабатывается пенсионная реформа в Австрии. При этом используются следующие основные направления корректирующих мер, которые можно применить при реформировании пенсионной системы Беларуси:

- повышение возрастной границы выхода на пенсию и увеличение продолжительности необходимого трудового стажа;
- изменение порядка индексации пенсий: пенсии индексируются на основе темпов роста потребительских цен, а не средней зарплаты;
- уменьшение коэффициента замещения (отношение пенсии к заработной плате получателя пособия);
- введение обязательных профессиональных накопительных схем и превращение государственной распределительной системы в систему пенсионного обеспечения, основанного на проверке нуждаемости.

Выбор того или иного набора приспособительных мер в рамках государственной распределительной системы определяют такие факторы, как природа сложившейся в стране пенсионной системы, характер демографической ситуации, господствующие в обществе представления о справедливости, политические соображения. Комплекс мер по реформированию пенсионных систем в группе наиболее развитых государств мира в целом носит скорее характер корректировки, чем существенных структурных изменений.

Причины осторожного и постепенного реформирования пенсионных систем западных стран обусловлены тем, что любые стремительные действия в данной области, способные резко изменить условия «контракта» между поколениями, не находят общественной поддержки. Тем не менее в настоящее время все больше сторонников приобретает концепция, в соответствии с которой государственная поддержка должна осуществляться только в отношении базовых пенсий, имеющих универсальный характер, не связанных с профессиональными особенностями ее получателей и выплачиваемых исходя прежде всего из социальных прав граждан. Одновременно должны быть расширены масштабы частных пенсионных фондов и индивидуальных пенсионных планов.

Проведение пенсионной реформы связано с целым рядом проблем. В первую очередь это вопрос об оптимальных характеристиках создаваемой социальной системы, т.е. о конечных условиях преобразований. При этом речь идет, как правило, о многокритериальной оптимизации, поскольку система пенсионного обеспечения представляет собой крайне сложный институт, неоднозначно влияющий и на политическую, и экономическую системы общества.

Еще одной проблемой, свойственной в основном развивающимся странам и странам с переходной экономикой с несформировавшимися рынками, является институциональная неготовность экономики к переходу на накопительное пенсионное обеспечение. Наконец, крайне актуальной является финансовая проблема – погашение возникающего в процессе пенсионной реформы так называемого долга системы социальных гарантий (social security debt), величина которого соизмерима во многих странах с ВВП и который к тому же является финансово необеспеченным.

Дело в том, что при проведении реформы финансовая база распределительной системы значительно сокращается, так как уменьшаются ставки отчисления в систему для работающих поколений. Переход к накопительным пенсионным системам означает, что по меньшей мере часть платежей, которые будет производить нынешнее поколение работающих, пойдет на их собственные счета и финансирование их собственных пенсий, а не на выплату пенсий нынешнему поколению пенсионеров. Однако на момент начала реформы уже существует огромное количество пенсионеров и работников предпенсионного возраста, которые не могут участво-

вать в накопительной системе. Эти люди либо совсем не делали взносов в накопительную систему, либо время, оставшееся им до выхода на пенсию, не позволяет накопить ресурсов, достаточных для получения приемлемой пенсии. В то же время эти люди всю свою трудовую жизнь платили взносы в распределительную систему и теперь вправе ожидать соответствующей компенсации. Поэтому долг социальных гарантий – это дисконтированная сумма пенсионных платежей всем, кто имеет право на получение распределительной пенсии.

Долг системы социальных гарантий существует и в старой распределительной системе. Просто в этом случае он является скрытым, а кроме того, имеющим финансовое обеспечение, так как власти всегда могут обеспечить выплату пенсий за счет взносов работающих поколений. Вместе с тем при распределительной системе правительство всегда имеет возможность изменить формулу начисления пенсий, отказаться от индексации при высокой инфляции и принять другие меры. В итоге размер будущих платежей оказывается неопределенным, а значит, власти не имеют строгих, фиксированных обязательств перед будущими пенсионерами.

При проведении пенсионной реформы правительство определяет объем будущих распределительных пенсий всем участникам старой системы и фиксирует перед ними свои обязательства по выплате пенсий. Таким образом, долг из неявной формы переходит в явную, теряя при этом финансовую основу.

Причиной возникновения долга системы социальных гарантий является природа самой распределительной системы, которая по существу представляет собой финансовую пирамиду. При введении распределительной системы взносы ее первых участников были незначительными. Этим и определяется высокая отдача распределительной пенсионной системы на начальном этапе ее существования, значительно превышавшая рыночную ставку процента, о чем упоминалось выше. Отдача вложений последующих поколений, полностью оплативших свое участие в пенсионной системе, снижалась, но поддерживалась на относительно высоком уровне за счет роста экономики и благодаря вовлечению в систему новых участников. Когда же возможности экстенсивного роста распределительной системы были исчерпаны, она оказалась в кризисном положении – источника средств для выплаты обещанных пенсий в системе больше нет, но остаются обязательства по выплате пенсий тем, кто делал взносы. Поэтому чем более развитой была такая пенсионная система, чем больше был объем уплаченных взносов и количество участников системы, тем значительнее был объем долга системы социальных гарантий.

Сохранение распределительной системы не означает, что проблемы выплаты долга системы социальных гарантий удастся избежать. Просто в этом случае выплата долга распределяется между большим числом поколений. В случае же реформирования пенсионной системы долг системы социальных гарантий должен быть погашен в течение короткого промежутка времени, поэтому нагрузка на переходные поколения по его финансированию значительно возрастает.

Первой страной, столкнувшейся с проблемой выплаты долга системы социальных гарантий при проведении реформы пенсионной системы, была Чили. Оценка величины долга составляла 80 % ВВП. Выплаты по обязательствам системы производились из доходов государственного бюджета и увеличились с 0,6 % ВВП в 1981 году до 4,8 % ВВП в 1991 году [3]. Ожидается, что полностью долг будет выплачен к 2025 году.

Подобным образом происходило погашение долга системы социальных гарантий и в других странах, реформировавших пенсионную систему. В Венгрии, начавшей реформу 1 января 1998 года, покрытие дефицита происходит за счет доходов государственного бюджета. В Казахстане, где реформа началась одновременно с венгерской, выплаты текущих обязательств происходят за счет дополнительного 15 %-ного налога на фонд заработной платы. Реформа в Казахстане носит довольно радикальный характер и предполагает фактическую ликвидацию распределительной системы, поэтому в будущем дополнительный налог будет сокращаться. В Польше, начавшей реформу на год позже, чем Венгрия и Казахстан, предполагается не вводить дополнительный налог, а для погашения обязательств использовать доходы от приватизации [3]. Как видно из приведенных примеров, бремя выплаты долга системы социальных гарантий полностью легло на плечи работающих поколений в виде дополнительных налогов или перераспределения текущих расходов государственного бюджета в пользу пенсионеров.

Однако и пенсионеры в этих странах не избежали бремени выплат по долгу системы социальных гарантий. Величина долга в значительной степени зависит от того, как определяются накопленные пенсионные права. Здесь существуют несколько способов, среди которых трудно определить наиболее «справедливый». Как показывает практика, обычно правительства при проведении пенсионной реформы ужесточают требования к формуле начисления распределительной пенсии, что приводит к сокращению ее размера. В результате объем выплат из распределительной системы уменьшается. Следовательно, пенсионеры получают меньшую чистую приведенную пенсию и частично погашают долг системы социальных гарантий.

Существует еще одна возможность погашения долга системы социальных гарантий, при которой часть долга могут выплатить будущие поколения. Для этого после соответствующей оценки величины долга он может быть секьюритизирован. Путем выпуска государственных облигаций правительство будет получать средства для погашения своих текущих пенсионных обязательств. Однако погашение облигаций произойдет за счет налогов будущих поколений. Такой способ погашения долга системы социальных гарантий мог бы быть наиболее приемлемым с экономической и политической точки зрения. Переложение бремени выплат на будущие поколения означает, что оппозиция реформе со стороны живущих поколений, и прежде всего со стороны пенсионеров, значительно уменьшится. Кроме того, будущие по-

коления смогут воспользоваться результатами накопительной пенсионной системы, а значит, для них дополнительная нагрузка не будет столь существенной, как для более ранних поколений.

Однако возможности подобного перераспределения выплат по долгу весьма ограничены. Практически невозможно за короткий срок значительно увеличить величину государственного долга без негативных последствий для всей экономики. Кроме того, учитывая объем долга, можно предположить, что он отрицательно повлияет на стоимость его обслуживания, а значит, долговое бремя для будущих поколений возрастет. Также можно предположить, что выпуск дополнительных государственных обязательств для финансирования пенсионной реформы существенно ограничит получение займов правительством для финансирования других расходов. Следовательно, избежать уменьшения благосостояния переходных поколений все равно не удастся.

Таким образом, секьюритизация долга системы социальных гарантий не означает, что переходные поколения смогут полностью избежать платежей по долгу. Однако иногда и такой способ может оказаться затратнительным, так как секьюритизация долга системы социальных гарантий с целью переноса срока выплаты долга на будущее не облегчает переход к новой системе, а лишь усложняет его из-за увеличения задолженности пенсионной системы.

Стоит отметить, что накопление первоначального профицита пенсионной системы с целью обеспечения будущих платежей является распространенной практикой. В частности, именно такой способ финансирования реформы пенсионной системы был выбран в Чили. Профицит государственного бюджета страны после погашения пенсионных обязательств в первый год реформы составил 3,5 % ВВП [3]. В Швеции реформированная пенсионная система имеет дополнительную условно-накопительную составляющую (notional defined contribution), т.е. финансирование этой составляющей происходит по распределительной схеме, но размер пенсии строго привязан к объему уплаченных взносов. Несмотря на распределительную природу этой составляющей, она, тем не менее, имеет финансовую базу (в виде специального фонда) для обеспечения будущих платежей системы в периоды ухудшения демографической ситуации.

Как видно, независимо от выбора способа финансирования выплат по долгу системы социальных гарантий переходные поколения как пенсионеров, так и работников оказываются в проигрыше. Первые теряют часть пенсии, которую они могли бы получить при сохранении старой системы, а вторые вынуждены нести дополнительные расходы по выплате пособий пенсионному поколению и откладывать средства для собственных накопительных пенсий. То есть благосостояние переходных поколений при реформе пенсионной системы ухудшается. Но будущие поколения должны выиграть в результате проведенных преобразований, так как реформированная пенсионная система приведет к росту их материального благополучия.

Реформирование пенсионной системы, когда происходит значительное сокращение распределительной составляющей и вводится накопительная система, является процессом, обратным введению распределительной пенсионной системы. При введении распределительной системы в выигрыше оказались переходные поколения, но проигрывали все последующие. При реформе же все происходит наоборот – проигрывают переходные поколения, но выигрывают все последующие. Поэтому стоит ожидать, что реформа пенсионной системы вызовет достаточно сильное сопротивление со стороны живущих поколений. В то же время те, кто получают выгоду от пенсионной реформы, еще не родились, и поэтому они не могут оказывать влияния на принятие решения. В этой ситуации перед правительством стоит трудная задача, необходимо решиться на реализацию непопулярных мер, выигрыш от которых будет получен в далеком будущем. В то же время сегодняшние избиратели только пострадают от пенсионной реформы. Очевидно, что для любого правительства это будет трудное решение, и для того чтобы начать реформу требуется наличие огромной политической воли.

Как показывает практика, правительства во многих странах все же обладают достаточной политической волей и чувством ответственности за будущее своей страны, чтобы начать реформу. Но, учитывая столь сильную зависимость пенсионной реформы от политического фактора, можно ожидать, что в разных странах сценарии реализации новой пенсионной системы, как и ее архитектура, несмотря на общность целей, будут значительно отличаться. При этом основным фактором, определяющим эти различия, будет как раз политический. Особенности в проводимых реформах пенсионной системы заключаются в выборе величины и значения каждой составляющей новой системы. По степени изменения распределительной составляющей можно судить о степени политического влияния различных групп интересов на процесс реформирования. Чем большему сокращению подвергается распределительная система, тем больший объем долга возникает в процессе реформирования и тем больше требуется от властей политическая воля и сила, чтобы решиться на запуск реформы.

ЛИТЕРАТУРА

1. Зотов И.В. Становление накопительной системы пенсионного обеспечения в Российской Федерации и в ее регионах [Электронный ресурс]: – М.: РГБ, 2003. – Режим доступа: <http://diss.rsl.ru/diss/03/0902/030902049.pdf>
2. Якимів, А.І. Формування і розвиток системи пенсійного забезпечення в Україні / А.І. Якимів. – Львів: Афіша, 2003. – 450 с.
3. Ордин О.В. Моделирование процессов перехода к накопительной пенсионной системе [Электронный ресурс]: – М.: РГБ, 2003. – Режим доступа: <http://diss.rsl.ru/diss/03/0545/030545018.pdf>

Поступила 01.02.2006