

УДК 331.25

UDC 331.25

НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПЕНСИОННЫЕ СИСТЕМЫ: ТИПОЛОГИЯ И ПОДХОДЫ К РЕФОРМИРОВАНИЮ

NATIONAL PENSION SYSTEMS: TYPOLOGY AND APPROACHES TO REFORMS

Э. Е. Симченко,
кандидат экономических наук, ЧУО
«Институт парламентаризма
и предпринимательства»;

E. Simchenko,
PhD in Economics, Institute
of Parliamentarism
and Entrepreneurship;

Ю. А. Шабаль,
кандидат экономических наук,
доцент кафедры социально-
гуманитарных дисциплин БГПУ

Yu. Shabal,
PhD in Economics, Associate Professor
of the Department of Social and
Humanitarian Disciplines, BSPU

Поступила в редакцию 18.01.19.

Received on 18.01.19.

Дана характеристика современных пенсионных систем, рассмотрены подходы к реформированию пенсионной системы Республики Беларусь. Выявлены отличия в понимании пенсионной системы, проблем и направлений реформирования между иностранными и белорусскими специалистами. Сделан вывод о неэффективности одноуровневой пенсионной системы с ограниченным набором механизмов финансирования.

Ключевые слова: пенсионная система, уровень пенсионной системы, обязательное участие, добровольное участие, защита от бедности, сглаживание потребления, распределительная система, накопительная системы, пенсионные реформы.

The characteristic of modern pension systems is given, approaches to reforming the pension system of the Republic of Belarus are considered. Differences in the understanding of pension system, problems and directions of reforming between foreign and Belarusian specialists are revealed. The conclusion is made about the inefficiency of a single-level pension system with a limited set of financing mechanisms.

Keywords: pension system, level of pension system, mandatory participation, voluntary participation, protection from poverty, consumption smoothing, distribution system, accumulative system, pension reforms.

В последней четверти прошлого века во многих странах произошли серьезные изменения в пенсионных системах, тем не менее в большинстве стран в долгосрочной перспективе они остаются финансово неустойчивыми.¹ Наиболее часто основной проблемой называют недостаток финансирования, а очевидным ее решением увеличение пенсионного возраста. Однако такой подход является в значительной мере ограниченным, так как не позволяет провести комплексный анализ проблемы и использовать опыт других стран. В рассматриваемом ключе представляется актуальным сравнение результатов анализа зарубежного опыта

пенсионных реформ и подходов белорусских ученых и экспертов.

Всемирный банк активно исследовал вопросы пенсионного обеспечения с середины 80 г. XX в. Предпосылками для таких исследований выступали глобальное старение населения, эрозия неформальных систем поддержки, разрушение семьи, интернационализация движения рабочей силы, плохое администрирование существующих пенсионных систем. На основе опыта банком, в том числе в ряде транзитивных стран, были разработаны концептуальные основы пенсионных реформ. Внимание банка было сконцентрировано на разработке пенсионной системы, позволяющей адаптировать общие принципы к особенностям разных стран.

¹ В качестве исключений упоминается Канада и Австралия.

Подход Всемирного банка основан на хорошо известной сегодня модели пяти опор, или столпов (pillar), хотя более подходящим представляется используемый ОЭСР термин «уровень» (tier). В качестве общих для всех стран целей реформ выделены защита от риска бедности в старости и смягчение падения доходов при переходе на пенсию [1, с. 1]¹. Предполагается целесообразным использовать одновременно нескольких опор. Это повысит эффективность и гибкость пенсионного обеспечения, позволит более полно удовлетворить интересы основных целевых групп, обеспечит большую безопасность от демографических, политических и экономических рисков. Основная особенность данного подхода, по нашему мнению, состоит в связи типов пенсионных систем с ключевыми социальными целями. Этим он отличается от подходов, при которых в основу положены такие параметры, как форма собственности, источники, способ координации и т. д. В целом, типология Всемирного банка включает две опоры, которые больше относятся к социальному обеспечению, чем к системе трудовых пенсий, – нулевую и четвертую.

Нулевая опора предназначена для обеспечения минимального уровня защиты. Она не предусматривает вкладов бенефициариев, а ее конкретные формы, уровень и условия получения соотносятся с положением других уязвимых групп и наличием бюджетных ресурсов.

Четвертая опора включает неформальную или неофициальную поддержку, другие социальные программы, например, по охране здоровья или предоставлению жилья, другие финансовые или нефинансовые активы, например, обратную ипотеку.

Эти две опоры, во-первых, не связаны с пенсионными выплатами или отчислениями, во-вторых, они не «привязаны» к выходу на пенсию и по природе близки к пенсиям и пособиям по нетрудоспособности, потере кормильца и т. п.

Первая, вторая и третья опоры связаны с трудовой деятельностью до выхода на пен-

сию, отчислениями в пенсионные фонды, обязательностью участия и используемыми механизмами. Каждую из пяти опор, которые представляют собой элементы пенсионной системы, можно кратко характеризовать следующим образом.

Первая опора в некоторой степени связана с доходами до выхода на пенсию. Участие в ней является обязательным, а ее назначение состоит в смягчении рисков индивидуальной «недалновидности», низкой занятости, слабости финансовых рынков. Бенефициары обычно финансируются на основе принципа солидарности поколений, а функционирование подвержено демографическим и политическим рискам.

Вторая опора представляет собой индивидуальный сберегательный счет или определенный план взносов. Участие в ней является также обязательным. В то же время возможно много форм ее реализации, включая активное или пассивное управление инвестициями, выбор инструментов инвестирования и управления, разные варианты на фазе получения пенсии. Эта опора предусматривает четкую связь между взносами и выплатами. Ее использование поддерживает развитие финансовых рынков. Участники могут быть подвергнуты рискам высоких транзакционных и административных издержек, а в случае обязательных аннуитетных выплат – риску долголетия.

Третья опора является добровольной. Она представлена различными формами, например, индивидуальными сбережениями на случай выхода на пенсию, вкладами нанимателей, фиксированными взносами или выплатами. Третья опора отличается высокой гибкостью и по природе дискреционна. Она компенсирует жесткость других систем, но несет те же риски, что и вторая опора [1, с. 3].

Существуют и другие варианты таксономии пенсионных систем. Например, в сделанном ОЭСР в 2013 г. обзоре пенсионных систем выделяются три уровня. В этом случае первый уровень включает базовые, адресные и минимальные пенсии. Базовой называется пенсия, которая зависит только или в большей мере от стажа работы, а не от заработной платы. Минимальные и адресные пенсии различаются только оценкой или отсутствием оценки других доходов. Очевидно, что этот уровень частично соответствует нулевому и частично перво-

¹ Рассматриваемые здесь концептуальные основы в развернутом виде представлены в докладе 2005 г. Old age income support in the 21st century: an international perspective on pensions systems and reform. – Режим доступа: http://siteresources.worldbank.org/INTPENSIONS/Resources/Old_Age_Inc_Supp_Full_En.pdf

му – когда речь идет о базовых пенсиях – уровню в подходе Всемирного банка. В данном случае на этом уровне объединены элементы системы трудовых пенсий и системы социального страхования. Второй и третий уровни различаются обязательным или добровольным участием и оба являются сберегательными. Второму уровню подхода ОЭСР соответствует второй и третий столпы подхода Всемирного банка, а третьему уровню ОЭСР – четвертый столп Всемирного банка [2, с. 120–121]. Уровень неформальной поддержки – четвертый столп пенсионной системы в варианте банка – в работе ОЭСР не рассматривается.

В целом, несмотря на близость рассмотренных подходов, более методологически точной и подходящей условиям транзитивных экономик можно считать типологию Всемирного банка. По-видимому, это связано с объектом анализа и разными проблемами развитых и транзитивных стран, которые рассматривают Всемирный банк и ОЭСР. Развитые страны уже сформировали пенсионные системы, включающие от двух до пяти уровней, а перед вторыми стоит задача реформирования существующих и часто неэф-

фективных систем в системы, которые более соответствуют современным реалиям. В этом плане классификация на основе социальных задач и возможностей каждой опоры представляется более конструктивной.

В белорусской экономической литературе проблемы пенсионных систем в основном рассматриваются в контексте проблем их реформирования. В исследовании К. Гайдука и Д. Слабченко выделены основные типы реформ, к которым авторы относят латиноамериканский путь, реформы в развитых и транзитивных странах. Латиноамериканский путь, сформировавшийся на опыте Чили, характеризуется внедрением в накопительный фонд пенсионной системы частных пенсионных фондов. Реформы в развитых странах состояли, по мнению авторов работы, в надстройке над государственной распределительной системой двух новых накопительных уровней, один из которых является обязательным, а второй – добровольным [3, с. 4]. О реформах в бывших социалистических странах Центральной и Восточной Европы говорится только о намерении на основе рекомендаций Всемирного банка перейти к многоуровневой системе [3, с. 2–5].

Таблица 1 – Таксономия пенсионных систем

| Цели | Уровни | Целевые группы* | | | Главные критерии | | Обеспечение |
|---|--------|-----------------|---|---|---|-----------------|----------------------------------|
| | | Б | Н | Ф | Характеристика | Участие | |
| Защита от бедности | 0 | X | X | x | Базовая или социальная пенсия, социальная поддержка (общая или адресная) | Общая / остаток | Бюджет / Общие фонды |
| Защита от бедности и сглаживание потребления | 1 | | | X | Государственные пенсионные схемы с фиксированными выплатами или условно-накопительными вкладами | Обязательное | Взносы / финансовые резервы |
| Сглаживание потребления и защита от бедности (минимальная пенсия) | 2 | | | X | Профессиональные пенсионные схемы с фиксированными взносами или выплатами | Обязательное | Финансовые активы |
| Сглаживание потребления | 3 | x | X | X | Профессиональные и персональные пенсионные схемы с фиксированными выплатами или доходами с полным или частичным финансированием | Добровольное | Финансовые активы |
| Защита от бедности и сглаживание потребления | 4 | X | X | x | Доступ к негосударственным социальным и индивидуальным программам и другим видам финансовых и нефинансовых активов | Добровольное | Финансовые и нефинансовые активы |

Примечание: источник [1, с. 8] со ссылкой на Holzmann and Hinz, Old Age Income Support in the 21st Century, Table 1, p. 10. * Б, Н и Ф, соответственно, означают бедность на протяжении жизни, неофициальную и официальную занятость, а величина и жирность символа «X» в колонках – относительное значение уровня для целевой группы

Интересно, что проблема реформ рассматривается с позиций макроэкономических проблем и процессов принятия политических решений. Так, введение добровольного уровня в развитых странах объясняется необходимостью решения проблем бюджетного дефицита и экономического роста [3, с. 4]. Отметим, что в заключительной части работы упоминается о новом подходе Всемирного банка, в котором предложена пятиуровневая система, описанная нами выше. Однако указывается что «эти предложения не достигли достаточной степени «институализации», чтобы стать новой парадигмой пенсионной реформы» [3, с. 4]. Эти положения отличаются от подходов Всемирного банка, который рассматривает макроэкономические, политические и институциональные процессы как условия, а не причины реформирования пенсионной системы. Спорным является и утверждение об отказе от распределительных систем в связи с введением двух или трехуровневых¹ [3, с. 4, 10, 13]. Предложение по Беларуси носит достаточно общий характер и состоит в надстройке накопительного уровня над имеющимся распределительным.

В статье А. Лузгиной пенсионное обеспечение рассматривается как составляющая системы социального страхования. Пенсионные системы делятся в зависимости от способа выплат на накопительную (корпоративную) и солидарную. В накопительной системе средства аккумулируются на персональных счетах работников, а в солидарной системе в специальных государственных фондах [4, с. 42]. Возможности трансформации пенсионной системы Беларуси оцениваются как весьма ограниченные. Они сводятся к выравниванию пенсионного возраста для мужчин и женщин и его последующему повышению, а также к необходимости выбора между солидарной и смешанными типами пенсионной системы [4, с. 47].

Статья Г. Моисейчик непосредственно посвящена стратегии и тактике пенсионной реформы для Беларуси. Выделяются три на-

правления реформирования пенсионных реформ: коррекция распределительной системы, внедрение накопительных элементов в распределительную систему и переход на полностью накопительную систему [5, с. 51]. Предлагается сочетать два подхода: переход к условно накопительной формуле распределительной системы и постепенно внедрение накопительных элементов в действующую распределительную систему [5, с. 52]. Рассмотрены трудности, связанные с внедрением накопительного элемента: социальные издержки, проблема формирования фондов, уязвимость к дефолтам и сохранность накоплений [5, с. 52–53]. Общий подход, по-видимому, основан на положении: «В большинстве стран мира, в особенности в социально ориентированных рыночных экономиках, используется именно смешанная модель распределительно-накопительной системы» [5, с. 53].

В целом, в рассмотренных и других белорусских источниках свойства пенсионной системы и пути ее реформирования существенно отличаются от сформировавшейся в начале XXI в. за рубежом. Методологически суть этих отличий состоит, во-первых, в упрощенном понимании структурных и других характеристик пенсионных систем, во-вторых, в недостатке внимания к анализу проблем и определению целей реформирования.

В этой связи представляют интерес концептуальные основы проведения пенсионных реформ, выработанные Всемирным банком (таблица 2).

Отметим большое внимание указанным в таблице 2 критериям оценки, в частности адекватности, устойчивости и справедливости. Адекватная система должна соответствовать возможностям индивидуума и общества, не противоречить другим социальным или экономическим императивам или приводить к недопустимым финансовым последствиям. Устойчивость означает финансовую состоятельность и способность функционировать на предвидимом горизонте при широком наборе разумных допущений. Справедливость означает допустимый уровень перераспределения от богатых к бедным на протяжении всей жизни.

¹ Возможно, это связано с рассмотренными выше различиями в классификации Всемирного банка и ОЭСР.

Таблица 2 – Концептуальные основы проведения пенсионных реформ

| | |
|---------------------------------------|--|
| Исходные условия | <p>1. Существующая система</p> <ul style="list-style-type: none"> - уязвимость старших групп населения и распространение бедности в абсолютных величинах относительно других возрастных групп; - существующие обязательные и добровольные пенсионные системы; - существующие схемы социального обеспечения; - сложившийся уровень поддержки в семье и сообществе. <p>2. Потребности в реформах – модификация существующих схем при фискальной неустойчивости, разрывы покрытия, старение и социально-экономические изменения (оценивается по критериям адекватности и доступности).</p> <p>3. Внешние факторы и условия:</p> <ul style="list-style-type: none"> - демографический профиль; - макроэкономическое окружение; - институциональные возможности; - состояние финансового рынка |
| Ключевые цели | <ul style="list-style-type: none"> - защита от риска бедности в пожилом возрасте; - сглаживание потребления после выхода на пенсию |
| Способы достижения целей | Выбор соответствующих исходным условиям и ключевым целям варианта типа пенсионной системы, то есть столпов (уровней) и определение их основных характеристик (см. таблицу 1) |
| Основные критерии оценки | <ul style="list-style-type: none"> - адекватность; - доступность; - устойчивость; - предсказуемость; - справедливость; - надежность |
| Дополнительные критерии оценки | <p>Вклад в рост ВВП и экономическое развитие:</p> <ul style="list-style-type: none"> - снижение диспропорций на рынке труда; - вклад в сбережения; - вклад в развитие финансового рынка |

Примечание: источник [1, с. 7] с модификацией авторов.

Сравнение рассмотренных выше характеристик пенсионных систем, существующих проблем и подходов к реформированию с ситуацией в нашей стране показывает следующее. Современные пенсионные системы включают несколько уровней или подсистем, каждая из которых выполняет определенную функцию. Главные отличия между уровнями состоят в обязательности или добровольности участия и источнике финансирования, которыми могут быть текущие или сберегаемые и/или инвестированные доходы. Доминирование обязательных подсистем вытекает из социальных функций современного государства.

Государство является основным субъектом пенсионной системы, определяет ее об-

щую конфигурацию и взаимоотношения других участников пенсионных отношений. В отношении источников финансирования пенсионных выплат можно констатировать наличие пространства для использования и создания разнообразных схем. Такие схемы могут быть двух- и многосторонними, основываться на реальных потоках и/или различных индикаторах, использовать общие и специально разработанные инструменты. Пенсионная система одного уровня, с ограниченными механизмами и отсутствием четко определенных функций, не позволяет рационально использовать ресурсы общества и не в достаточной мере удовлетворяет критериям эффективности.

ЛИТЕРАТУРА

1. The World Bank Pension Conceptual Framework. – World Bank, 2008. – 8 с. – Режим доступа: http://siteresources.worldbank.org/INTPENSIONS/Resources/395443-1121194657824/PRPNoteConcept_Sept2008.pdf. – Дата доступа: 08.01.2019.
2. Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 indicators. – OECD, 2013 368 с. – Режим доступа: <http://www.oecd.org/pensions/public-pensions/OECDPensionsAtAGlance2013.pdf>. – Дата доступа: 08.01.2019.
3. Гайдук, К. Реформы пенсионных систем: обзор наиболее важных аспектов / К. Гайдук, Д. Слабченко // Рабочий материал Исследовательского центра ИПМ 2008 20 WP/08/07. – Минск, ИПМ, 2008 – 20 с. – Режим доступа: <http://www.research.by/webroot/delivery/files/wp2008r07.pdf>. – Дата доступа: 08.01.2019.
4. Лузгина, А. Пенсионное обеспечение как составляющая системы социального страхования / А. Лузгина // Банковский вестник, октябрь, 2015. – С. 40–48.
5. Моисейчик, Г. Стратегия и тактика пенсионной реформы для Беларуси / Г. Моисейчик // Банковский вестник, октябрь, 2015. – С. 49–55.

REFERENCES

1. The World Bank Pension Conceptual Framework. – World Bank, 2008. – 8 s. – Rezhim dostupa: http://siteresources.worldbank.org/INTPENSIONS/Resources/395443-1121194657824/PRPNoteConcept_Sept2008.pdf. – Data dostupa: 08.01.2019.
2. Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 indicators. – OECD, 2013 368 s. – Rezhim dostupa: <http://www.oecd.org/pensions/public-pensions/OECDPensionsAtAGlance2013.pdf>. – Data dostupa: 08.01.2019.
3. Gayduk, K. Reformy pensionnykh sistem: obzor naiboleye vazhnykh aspektov / K. Gayduk, D. Slabchenko // Rabochiy material Issledovatel'skogo tsentra IPM 2008 20 WP/08/07. – Minsk, IPM, 2008 – 20 s. – Rezhim dostupa: <http://www.research.by/webroot/delivery/files/wp2008r07.pdf>. – Data dostupa: 08.01.2019.
4. Luzgina, A. Pensionnoye obespecheniye kak sostavlyayushchaya sistema sotsialnogo strakhovaniya / A. Luzgina // Bankovskiy vestnik, oktyabr. 2015. – S. 40–48.
5. Moiseychik, G. Strategiya i taktika pensionnoy reformy dlya Belarusi / G. Moiseychik // Bankovskiy vestnik, oktyabr, 2015. – S. 49–55.

ДЕНОВОЗНАТОРУКНИ