

# Пенсионная головоломка

*Предварительные условия  
и возможные варианты политики  
при разработке систем пенсионного обеспечения*



Николас Барр

# Пенсионная головоломка

*Предварительные условия  
и возможные варианты политики  
при разработке систем пенсионного обеспечения*



Николас Барр

©2002 Международный Валютный Фонд

Редактор серии  
Джереми Клифт  
Управление внешних связей МВФ

Дизайн и оформление обложки  
Массуд Этемади, Джек Федеричи  
при участии Секции графических работ МВФ

Издание на русском языке подготовлено Службой переводов МВФ

Перевод: Новицкий Ю. А.

Корректура и техническая редакция: Акчурина А. Э.

Компьютерная верстка: Гершон Т. Е.

ISBN 1-58906-150-0

ISSN 1020-5098

Опубликовано в марте 2002 года

Издания МВФ можно заказать по адресу:

International Monetary Fund, Publication Services  
700 19th Street, N.W., Washington, D.C. 20431, U.S.A.

Тел.: (202) 623-7430 Факс: (202) 623-7201

Электронная почта: [publications@imf.org](mailto:publications@imf.org)

Интернет: <http://www.imf.org>

## Предисловие

Серия «Вопросы экономики» призвана ознакомить широкие круги читателей-неспециалистов с результатами некоторых исследований по актуальным вопросам экономики, проводимых сотрудниками Международного Валютного Фонда. Основой для этой серии служат главным образом рабочие документы МВФ — технические документы, подготовленные сотрудниками МВФ и приглашенными учеными, — а также исследовательские работы по вопросам экономической политики. Брошюра была подготовлена Чарльзом Гарднером.

Настоящая брошюра из серии «Вопросы экономики» основана на материалах, первоначально содержащихся в рабочем документе МВФ 00/139 “*Reforming Pensions: Myths, Truths, and Policy Choices*” («Реформа пенсий: мифы, правда и возможные политические решения»). Ссылки на рассматриваемые в данной публикации исследования приводятся в исходном документе, который можно приобрести в Службе публикаций МВФ (по цене 10 долларов США) или загрузить с сайта МВФ в Интернете: [www.imf.org](http://www.imf.org).

## Некоторые определения

**Накопительные пенсионные программы.** В рамках таких программ пенсионные выплаты производятся из фонда, который образуется путем накопления финансовых активов в течение некоторого периода времени за счет взносов, производимых его членами. Эти планы могут быть либо частными, либо государственными.

**Распределительные системы.** В отличие от накопительных пенсионных программ, в рамках таких систем выплата пенсий производится из текущих поступлений или налогов. Обычно они управляются государством и финансируются из текущих налоговых доходов, а размеры пособий определяются на основе обязательств (или обещаний), принятых органами государственного управления.

**Пенсионные планы с установленным размером взносов.** Основу таких планов составляют накопительные счета, открытые на имя физических лиц. Ставка взносов является фиксированной. Индивидуальная пенсия представляет собой аннуитет, величина которого — при заданной средней продолжительности жизни и процентной ставке — определяется только размером пенсионных накоплений, сделанных на протяжении жизни данного лица. Участники этих программ сталкиваются с неопределенностью, связанной с колебаниями реальной нормы прибыли по пенсионным активам.

**Пенсионные планы с установленным размером пособий.** Пенсионные планы с установленным размером пособий, часто действующие на уровне отдельных компаний или отраслей, выплачивают аннуитет, основанный на заработной плате и трудовом стаже работника. В более старых программах подобного рода пенсия часто исчислялась на основе заработной платы работника за последний год или последние несколько лет работы. В последнее время наблюдается тенденция к определению размера пособия на основе реальной заработной платы конкретного лица, усредненной за продолжительный период. В любом случае индивидуальный аннуитет, по существу, является индексированным по заработной плате за период до выхода на пенсию.

В рамках таких программ основной риск снижения прибыли от активов программы берет на себя не работник, а работодатель, но при этом последний получает и все выгоды в случае, если прибыль от этих активов превышает нормативный уровень. На практике такие риски (или выгоды) работодателя распределяются гораздо шире и распространяются на нынешних работников (заработная плата которых может быть в большей или меньшей степени обусловлена затратами работодателя на эту программу), на акционеров и налогоплательщиков (за счет влияния на прибыль), на клиентов (за счет влияния на цены) и даже на тех, кто работал в прошлом или будет работать в будущем, если компания использует излишки средств, полученные в одни периоды, для повышения пенсий в другие периоды.

**Социальное страхование.** Эти программы, как правило, представляют собой государственные распределительные планы. Риск распределяется еще шире, чем в случае частных программ с установленным размером пособий. Издержки, связанные с неблагоприятными результатами, могут нести пенсионеры (за счет уменьшения пособий), нынешние работники (за счет повышения взносов), налогоплательщики (за счет субсидий, финансируемых из налогов), а также будущие налогоплательщики (за счет субсидий, финансируемых государственными займами).

## Пенсионная головоломка

Любое общество в той или иной форме пытается удовлетворять потребности людей, когда они стареют и оказываются не в состоянии сами обеспечивать свое существование. По мере роста развивающиеся страны сталкиваются с трудными вопросами о том, когда и как создавать пенсионные системы, которые требуются в рамках ставшей более сложной экономики. Страны, которые в настоящее время осуществляют переход от централизованного планирования к подходам, в большей степени ориентированным на рынок, стоят перед необходимостью принимать аналогичные решения. А в промышленно развитых странах традиционным пенсионным системам, которых было вполне достаточно в течение десятилетий, в настоящее время угрожает быстрый рост численности пенсионеров, сопровождающийся сокращением числа производительных работников, которые составляют базу для финансирования этих систем.

Эта демографическая бомба замедленного действия вызывает оживленные дискуссии о пенсионной реформе в целом и особенно о необходимости и желательности перехода от государственных распределительных пенсионных программ к частным или государственным накопительным планам.

Поскольку в настоящее время очень многие страны заняты решением этих проблем, сейчас настал самый подходящий момент для углубленного обсуждения экономических основ пенсионного обеспечения и предварительных условий, которые предусматриваются экономической теорией для создания новых систем, а также для адаптации к нынешним условиям уже сформировавшихся, более старых систем.

Разработка рациональной политики начинается с согласования целей, а затем проводится обсуждение инструментов их достижения. В широком смысле все пенсионные программы преследуют три цели:

- обеспечить защиту от нищеты в старости;
- сгладить распределение расходов на потребление в течение жизни, перенося часть этих расходов с более продуктивных лет на наименее продуктивные;

- 
- аспект страхования — обеспечить покрытие жизненных потребностей лиц с исключительно высокой продолжительностью жизни.

С точки зрения этих общепризнанных целей, в процессе развития пенсионных систем сложилось три различных уровня, также служащие для выделения ключевых вариантов, которые могут выбирать страны.

- Пенсии *первого уровня* призваны в первую очередь обеспечить уменьшение бедности. Они носят обязательный характер. Как правило, такие программы являются государственными и распределительными, однако они могут принимать самые различные формы.
- *Второй уровень* обеспечивает выравнивание потребления на протяжении жизни каждого отдельного лица; в принципе, такие программы могут быть как государственными, так и частными; они могут быть заранее накопительными или распределительными; и могут включаться или не включаться в первый уровень.
- *Третий уровень* является частным, накопительным и добровольным и предназначен для расширения диапазона индивидуального выбора.

В настоящей брошюре сначала рассматривается экономическая теория пенсий, затем предварительные условия, а затем возможные варианты политики. Экономические основы пенсий обеспечивают представление о предварительных условиях, которые должны быть выполнены для успешного создания пенсионной системы, а также служат основой для составления отдельного контрольного списка вопросов, которые необходимо решить директивным органам каждой страны с учетом ее возможностей и предпочтений. В заключительном разделе кратко излагается вопрос о том, каким образом диапазон возможных вариантов, имеющихся у отдельной страны, зависит от стадии развития, на которой она находится.

Основные выводы можно разделить на три части. Во-первых, для успешного функционирования любых пенсионных систем, независимо от способа их финансирования, необходимо сильное и эффективное государственное управление. Наиболее фундаментальное значение имеет то, что государство должно управлять экономикой достаточно эффективно, чтобы обеспечить адекватный экономический рост и одновременно создать действенную систему регулирования.

Во-вторых, широко обсуждаемая проблема выбора между государственными распределительными и накопительными программами

---

(в частном или государственном секторе) имеет второстепенное значение. Она значит гораздо меньше, чем способность органов государственного управления эффективно управлять экономикой, стимулировать достаточный рост производства и поддерживать надежную основу для любой пенсионной системы, которая будет принята.

Наконец, в пределах, определяемых экономическими условиями, у стран имеется широкий диапазон возможных вариантов структуры пенсионного обеспечения; для успешного функционирования пенсионных систем страны могут и должны принимать решения в контексте своей собственной культуры, истории и национальных ценностей.

## Экономика пенсионного обеспечения

Множество дискуссий о пенсиях захлебывается в спорах о том, какие типы финансовых портфелей являются самыми надежными или растут быстрее остальных, обеспечивают ли обещания государства больше гарантий, чем активы, находящиеся в собственности или хранящиеся от имени физических лиц, и какое поколение должно покрывать какую часть общих расходов на пенсии. Идеологические разногласия усиливают путаницу, и в результате теряется представление об экономических детерминантах всех пенсионных программ, независимо от того, являются ли они государственными или частными, заранее накопительными или распределительными.

При любой попытке гарантировать наличие ресурсов, необходимых людям в конце их жизни, когда они уже не занимаются производительной деятельностью для обеспечения собственных потребностей, постоянно возникает несколько вопросов. К числу таких вопросов относятся следующие: первостепенное значение объема национального продукта для обеспечения жизнеспособности всех пенсионных программ; широко распространенные риски и неопределенности, с которыми сталкиваются все пенсионные программы; неполнота информации, доступной для регулирования пенсионной программы, независимо от того, кто управляет ею — государство, частная компания или физическое лицо, которое в конечном счете рассчитывает на получение выгод.

**Ключевое значение объема производства.** В конечном счете решающую роль в обеспечении эффективности любого пенсионного плана играет производство и потребление товаров и услуг.



---

Существуют два и только два способа добиться обеспечения в старости. Первый — сохранять продукцию текущего производства для использования в будущем. Робинзон Крузо, который жил один на необитаемом острове, мог бы обеспечить себя в старости только таким способом. Однако в настоящее время такой подход обречен на неудачу из-за очень высоких издержек, невозможности учесть изменение потребностей или вкусов и обеспечить резервы по многим видам услуг, одним из жизненно важных примеров которых является медицинское обслуживание.

Вместо этого физические лица должны обменивать продукцию текущего производства на требование в отношении будущей продукции. Они могут либо откладывать часть своих заработков для накопления некоторой суммы денег, чтобы впоследствии приобретать товары и услуги у более молодых работников, либо довериться детям, работодателям или государству, которые обещают обеспечивать их соответствующими товарами и услугами после выхода на пенсию. Эти альтернативные подходы естественным образом ведут к образованию двух общераспространенных видов пенсионных программ. Первый представляет собой накопительные пенсионные программы, в рамках которых пенсии выплачиваются из финансовых активов, накопленных в течение ряда лет. Второй вид — это основанные на обещаниях, как правило, распределительные пенсионные программы, в рамках которых пенсии выплачиваются государством из текущих налоговых доходов.

Как накопительные, так и распределительные пенсионные программы представляют собой требования в отношении будущей продукции, и они оказываются бесполезными для пенсионеров в том случае, если страна не производит достаточного количества товаров и услуг для удовлетворения этих требований. Пенсионеров интересуют не наличные деньги как таковые, а продукты питания, отопление, медицинское обслуживание, места в кинотеатрах и так далее. Деньги не имеют никакого значения, если нет возможности купить на них товары и услуги.

**Риск и неопределенность.** Как частные накопительные планы, так и государственные распределительные системы подвержены риску и неопределенности. В долгосрочной перспективе риски включают демографические изменения, такие как быстрое старение населения, которое в настоящее время создает серьезные проблемы для пенсионных программ в большинстве промышленно развитых стран. В краткосрочной перспективе к таким рискам относятся хищения или

---

ненадлежащее управление частными активами, либо неспособность органов государственного управления, компаний или профсоюзов выполнять обещания в отношении пенсий. В более общем плане неопределенность включает также непредвиденные политические изменения, войны и экономические потрясения, такие как стагфляция (стагнация в сочетании с инфляцией), вызванная повышением цен на нефть в 1970-е годы.

Эти факторы неопределенности создают угрозу жизнеспособности всех пенсионных систем, так как они могут подорвать производство или вызвать инфляцию цен, либо стать причиной и того, и другого. Многие неопределенности возникают из-за политических рисков, поэтому все пенсионные системы очень сильно, хотя и по-разному, зависят от эффективности государственного управления. Хотя органы государственного управления могут нарушать свои обещания в отношении пенсий, их распределительные пенсионные системы в значительной мере защищены от инфляции, поскольку возросшие вследствие инфляции пенсии, которые выплачиваются ими, покрываются за счет возросших вследствие инфляции денежных сумм, получаемых ими от сбора налогов.

Накопительные пенсионные программы в большей мере подвержены риску инфляции, независимо от того, являются ли они государственными или частными. При этом частные накопительные программы сталкиваются с дополнительными рисками, включая некомпетентность или мошенничество управляющих фондами, рыночные колебания стоимости пенсионных накоплений, размещенных на фондовых рынках, и стоимости аннуитетов, которая зависит от средней продолжительности жизни и правильности актуарных прогнозов. Таким образом, не следует переоценивать аргумент о диверсификации риска в случае накопительных пенсионных программ.

**Недостаточная информированность потребителей.** Поскольку никто не может располагать точной информацией о будущем, администраторы государственных пенсионных программ, управляющие частными фондами и физические лица — все сталкиваются с проблемой неполноты информации. Однако для лиц, которые зависят от пенсионных планов с установленным размером взносов, данная проблема является более серьезной ввиду сложности системы частных пенсий, основанных на множестве различных финансовых учреждений и инструментов.

Слабое представление о работе финансовых рынков отмечается даже в промышленно развитых странах, имеющих наиболее развитые системы и разработанные варианты выбора. Например, согласно на-

---

блюдениям одного из ведущих банков Соединенного Королевства, большинство людей не понимает, что инвестированные пенсионные активы подвергаются риску, если эти активы не растут в цене, и связывают риск только с хищениями или мошенничеством. Даже в США, где уровень знаний общества о финансовых рынках и интерес к ним исключительно высок, в ходе обследования было установлено, что более половины американцев не знают, чем облигация отличается от акции.

Неосведомленность потребителей можно частично преодолеть с помощью государственных образовательных программ. Тем не менее существует неустранимый минимум, поскольку даже хорошо разбирающихся в финансовых вопросах людей не всегда можно считать хорошо информированными потребителями, и некоторая доля неосведомленности потребителей оказывается неизбежной. Принимая во внимание высокие потенциальные издержки, связанные с ошибочным выбором, проблема неполноты информации требует жесткого регулирования в отношении управления пенсионными программами, с тем чтобы защитить клиентов в той области, где они недостаточно информированы, чтобы защитить самих себя, и где наименее обеспеченные обычно оказываются наименее информированными.



## **Предварительные условия для всех пенсионных систем**

Многие споры вокруг пенсионной системы или реформы можно упростить, отделив вопросы, требующие принятия важных решений директивными органами, от вопросов, в силу которых для любых пенсионных систем должны выполняться базовые предварительные условия.

---

**Перед лицом демографической дилеммы.** С этой точки зрения даже сложная проблема старения населения, которая стоит перед промышленно развитыми странами, не является неразрешимой. Однако до тех пор пока не будут полностью учтены экономические реалии, лежащие в основе такого демографического давления, решения, ограничивающиеся различными подходами к финансированию, скорее всего, будут недостаточными.

Для сдерживания этого демографического давления можно использовать разнообразные меры политики. Первостепенное значение имеет увеличение объема производства, которое является единственной гарантией того, что финансовые требования в отношении будущей продукции могут быть обращены в достаточное количество товаров и услуг для удовлетворения потребностей пенсионеров. Этот вопрос имеет фундаментальное значение — ключевой переменной является объем производства; способ организации финансирования пенсий носит второстепенный характер. Утверждение, что финансирование само по себе решает проблему неблагоприятной демографической динамики, является мифом.

Необходима политика, направленная как на повышение производительности труда каждого работника, так и на увеличение численности работающих. Стимулирование инвестиций в дополнительное более качественное капитальное оборудование, а также в обучение и образование работников может повысить их производительность труда. Предложение рабочей силы может быть расширено путем совершенствования детских дошкольных учреждений, при помощи мер налоговой политики, которые не «штрафуют» за неполный рабочий день, за счет повышения пенсионного возраста, прямого импорта рабочей силы, а также косвенного импорта рабочей силы посредством экспортирования капитала в страны с молодым населением.

Данные о том, приводит ли переход к накопительным пенсионным программам к увеличению сбережений и экономическому росту, носят неоднозначный и противоречивый характер. Переход к накопительной системе может и не привести к росту сбережений, поскольку он может побудить людей к уменьшению своих собственных сбережений. А если сбережения действительно возрастут, нет никакой уверенности в том, что их прирост будет инвестирован таким образом, чтобы повысить темпы роста производства — назначением личных счетов является увеличение активов, а это не то же самое, что увеличение объема производства. Напротив, имеются веские доказательства влияния пенсионных программ на стимулы для рынка труда — структура всех

---

пенсионных программ должна предусматривать стимулы, которые увеличивают предложение рабочей силы. Плохо построенные программы — государственные или частные, накопительные или распределительные — могут создавать отрицательные стимулы к работе в течение трудовой жизни и поощрять преждевременный выход на пенсию. С учетом сегодняшних демографических перспектив пенсионные системы должны поощрять более поздний выход на пенсию и обеспечивать, чтобы представления об актуарном соотношении между взносами и пособиями соответствовали действительности.

Необходимы также меры политики, направленные на уменьшение давления на бюджетную сферу, с которым сталкиваются органы государственного управления по мере роста доли пенсионеров. Один из методов сокращения будущих расходов заключается в уменьшении среднего размера пенсий; другой — в сокращении численности пенсионеров. Однако уменьшение пенсий может приводить к росту бедности среди пенсионеров, а также создавать политическое давление. Более желательным подходом является сокращение численности пенсионеров за счет повышения пенсионного возраста — политика, которая способствует решению как налогово-бюджетных, так и социальных проблем, особенно в странах, где наблюдается общий рост продолжительности жизни. Такой подход ставит целью сохранение налогообложения в целом на существующем уровне за счет переложения на пенсионеров бремени адаптации к новым условиям.

В случае государственных распределительных планов реальное значение имеют совокупные государственные расходы, а не собственно расходы на выплату пенсий. Поэтому второй способ сдерживать давление в налогово-бюджетной сфере — сократить другие статьи государственных расходов для увеличения средств, которые могут быть направлены на выплату пенсий. Бремя адаптации к процессу старения населения можно распределить между поколениями, сократив нынешний государственный долг и за счет этого снизив будущие выплаты процентов. При этом налоговые ставки устанавливаются на таком уровне, чтобы обеспечить их соответствие текущим и будущим требованиям, одновременно сохраняя размеры пенсионных пособий.

Третий подход заключается в резервировании ресурсов в настоящее время для покрытия пенсионных расходов в будущем. Одним из способов — но не единственно возможным — является накопление пенсионных фондов. К числу примеров относится накопление профицита по государственным распределительным программам, как в США и Канаде, или создание отдельного фонда за счет доходов от нефти, как

---

в Норвегии. Безусловно, возможно сочетание различных подходов, например, выплата части долга для некоторого облегчения ситуации в налогово-бюджетной сфере с одновременным повышением пенсионного возраста, для того чтобы перенести часть бремени на пенсионеров.

**Предварительные условия в государственном секторе.** Для того чтобы страна могла создать или реформировать пенсионную программу — государственную или частную, накопительную или распределительную, — необходимо сильное и эффективное центральное правительство, а также частный сектор, достаточно развитый для избранной новой системы или соответствующих планов реформ. Роль государства заключается в том, чтобы обеспечить налогово-бюджетную и политическую устойчивость пенсионной системы.

Стабильность налогово-бюджетной сферы необходима для стимулирования экономического роста и обеспечения жизнеспособности распределительной системы финансирования. Она также имеет принципиальное значение для успеха частных пенсионных программ, функционирование которых может подрываться непредвиденной инфляцией.

Экономический рост должен быть достаточно высоким, чтобы обеспечить выполнение центральной задачи государственной политики в любой стране — повысить общий уровень жизни. По этой причине государственные расходы — и составляющие их часть государственные расходы на пенсионное обеспечение — не должны превышать уровень, обеспечивающий возможность для достаточно быстрого роста частного сектора. Что бы ни говорилось в ходе дискуссий о влиянии налогообложения на экономический рост, нет никаких сомнений в том, что начиная с определенного уровня, который различается от страны к стране, пагубное влияние высоких ставок налогообложения становится разрушительным. Явным свидетельством тому являются, к примеру, низкие темпы экономического роста в странах с переходной экономикой в последние годы существования коммунистического режима.

Хотя государственные пенсионные расходы должны быть устойчивыми как в среднесрочной, так и в долгосрочной перспективе, это не предполагает неперменной минимизации пенсионных расходов государства в долгосрочной перспективе. Очевидно, что экономика может нормально функционировать в странах с самыми разными относительными масштабами органов государственного управления, но лишь до тех пор, пока они в целом остаются в пределах, обеспечивающих устойчивость налогово-бюджетной сферы.

---

Для государственных пенсий необходимо, чтобы государство было способно собирать взносы; для частных программ необходимо, чтобы государство было в состоянии обеспечить сбор взносов правовой санкцией. Страна, которая не способна осуществлять сбор даже простого налога на фонд заработной платы, не может управлять пенсионной программой. В этом случае проблема заключается в том, чтобы найти способ облегчить положение малоимущих в условиях ограниченного налогово-бюджетного и административного потенциала.

Политическая устойчивость требует достаточно сильной политической воли для поддержания длительного процесса создания или реформирования пенсионной системы и для сохранения доверия к частным программам. Крупномасштабная реформа национальной программы или внедрение новой системы государственных или частных пенсий — не единичное событие, которое завершается в момент принятия соответствующего законодательства. Напротив, это процесс, требующий от государства принятия долгосрочных обязательств как по техническим соображениям — чтобы обеспечить внесение необходимых корректировок в программу реформ по мере развития событий, — так и по политическим причинам — чтобы сохранить общественную поддержку.

Для того чтобы сохранить общественное доверие к частным пенсионным программам, необходимо действенное государственное регулирование финансовых рынков, призванное защитить потребителей в тех сферах, которые являются для них слишком сложными, чтобы они могли защитить самих себя. Это требует тщательно проработанных регулятивных процедур и органа, обладающего способностью и желанием обеспечить соблюдение таких процедур. Данная задача особенно трудна, так как пенсии являются сложным инструментом, требующим наличия высококвалифицированных работников регулирующих органов, способности которых высоко ценятся в частном секторе.

**Предварительные условия в частном секторе.** В странах, которые предпочитают создавать пенсионные системы на основе частных финансовых рынков и инвестиций, должны прежде всего существовать полностью сформировавшиеся финансовые рынки, а также достаточный уровень знаний об этих рынках и доверия к ним со стороны общественности и органов государственного управления. Это может показаться очевидным, однако в некоторых развивающихся странах и странах с переходной экономикой даже на высоких уровнях государ-

---

ственного управления все еще бытует уверенность в том, что если фонд «частный», а деньги «инвестированы», то реальная норма прибыли непременно будет высокой.

Для частных пенсионных программ необходимы финансовые активы, держателями которых были бы пенсионные фонды, и финансовые рынки для направления сбережений на те цели, которые обеспечивали бы наиболее продуктивное их использование. Если пенсионные фонды, государственные или частные, являются держателями только государственных облигаций, может казаться, что таким образом решается проблема отсутствия других финансовых активов. Вместе с тем такие программы в действительности являются распределительными, поскольку как выплата процентов, так и последующее погашение этих облигаций зависит от будущих налогоплательщиков. Непонимание этого факта не ограничивается бедными странами — оно широко распространено и в США.

Частные пенсионные программы, использующие только государственные облигации, не приносят реальных выгод для бюджета, не обеспечивают направление ресурсов на продуктивные инвестиции и требуют значительных дополнительных административных издержек. Иногда высказывается мнение, что программы, основанные на государственных долговых обязательствах, будут способствовать развитию частных финансовых активов. На самом деле, в основе частных финансовых активов лежит развитие частной реальной экономики (конкурентных рынков, эффективного корпоративного управления, действенного регулирования и т. п.). Хотя рынок государственных долговых обязательств может быть полезным эталонным рынком для частного сектора, при таком подходе директивные органы с риском для самих себя игнорируют логический приоритет развития в реальной экономике.

Другое очевидное решение предполагает использование пенсионных сбережений более бедной страны для приобретения финансовых активов западных государств. Сбережения Румынии будут вкладываться, например, во французские компании или боливийские сбережения — в компании США; таким образом, удастся обойти отсутствие отечественных финансовых активов и финансовых рынков. Возражение против данного подхода заключается в том, что его использование означает отказ от роста внутренних инвестиций и внутренней занятости. Эта часть аргумента используется как довод в пользу частных пенсий.

Утверждается, что для того чтобы обойти указанную проблему, бедные страны должны приобретать западные активы с низким уровнем



---

риска, с компенсацией этого за счет притока западного капитала, более приспособленного для инвестиций с высоким риском. Но будет ли приток западного капитала достаточно большим, чтобы компенсировать отток капитала? Согласно имеющимся данным, приток капитала определяется реальными, а не денежными факторами, что неудивительно. Прямые иностранные инвестиции в расчете на душу населения оказываются самыми большими в тех странах, где экономика развивается лучше всего, например, в Венгрии и Польше. Потоки западного капитала определяются ожидаемой прибылью, а не неудовлетворенными потребностями пенсионной системы бедной страны. В лучшем случае эти два фактора не связаны между собой, но более вероятно, что между ними существует обратная зависимость.

Ничто из сказанного выше полностью не исключает подхода, основанного на обмене инвестициями. Безусловно, если в стране выполняются необходимые предварительные условия для частных накопительных пенсионных программ, можно привести много аргументов в пользу по крайней мере частичной международной диверсификации пенсионных активов. Однако возникают серьезные сомнения относительно утверждения о том, что страна может иметь частную пенсионную систему при практически полном отсутствии внутренних финансовых активов или финансовых рынков.

С учетом высоких административных требований частных пенсионных программ очень важен также потенциал частного сектора. Недостаточное развитие такого потенциала вызывает риск того, что существенная часть подлежащих выплате пенсионерам инвестиционных доходов будет уходить на покрытие чрезмерных административных издержек. Поскольку издержки на ведение индивидуального счета являются фиксированными, эта проблема приобретает особое значение для небольших пенсий. В худшем случае недостаточный административный потенциал ставит под угрозу жизнеспособность частных фондов. Но даже при адекватном потенциале частного сектора является ли использование этого потенциала для управления частной системой пенсий наилучшим способом его применения?

Еще одним предварительным условием в отношении частных финансовых рынков является прозрачность. Она имеет первостепенное значение как по политическим причинам — для обеспечения законности, а значит, и политической устойчивости реформы, — так и по экономическим причинам — как необходимый элемент, если требуется, чтобы пенсионные программы направляли сбережения на наи-

---

более продуктивные цели. Частные пенсионные программы требуют прозрачности в отношении издержек, связанных с налоговыми льготами, а также — через документы годовой отчетности — представления подробной информации о пенсионных накоплениях каждого участника программы, прогнозируемом размере его пенсии и административных сборах. Более того, отчетность должна составляться в соответствии с едиными стандартами, с тем чтобы потребители имели возможность проводить простые и точные сравнения.



## Выбор политики для различных стран

Несмотря на многочисленность основных требований, которые должны выполняться для любой надежной пенсионной системы, страны должны принять целый ряд сложных и часто вызывающих острые дискуссии решений, позволяющих учесть различные возможности и удовлетворить различные потребности. В приведенных ниже вопросах представлены некоторые из ключевых вариантов выбора, однако их перечень является далеко не исчерпывающим.

**Каким должен быть размер пенсии первого уровня?** Центральный вопрос состоит в том, должен ли первый уровень представлять собой гарантию, которая предоставляется только (или главным образом) тем, кто в ней нуждается, или же служить базой, к которой добавляются другие пенсионные доходы.

В порядке возрастания, первый уровень может принимать форму государственной гарантии физическим лицам, участвующим в частных программах, как это имеет место в Чили, и в этом случае государственную пенсию получают только наименее обеспеченные лица. Либо государственная пенсия может предоставляться на базе критерия достатка, как это делается в Австралии. Критерий доходов гарантирует, что пособия получают только малоимущие; таким образом, по мере возрастания доходов конкретного лица размер пособия быстро

---

уменьшается. Критерий достатка имеет другую цель — не допустить выплаты пособий богатым; при этом размер пособия уменьшается не столь быстро, так что пенсии получают как малоимущие, так и лица со средними доходами.

В случае несколько менее строгой системы пенсии первого уровня могут устанавливаться на основе единой ставки (то есть выплачиваться всем пенсионерам): эта единая ставка может быть ниже уровня бедности (как во многих более бедных странах, где только начинается создание пенсионных систем), на уровне бедности (в общем случае в Соединенном Королевстве) или выше уровня бедности (как в Новой Зеландии). Независимо от схемы организации пенсий первого уровня, минимальный доход в старости может гарантироваться через финансируемую за счет налогов систему социальной помощи тем лицам, доход которых из всех остальных источников остается ниже черты бедности.

**В какой степени пенсии первого уровня должны обеспечивать перераспределение доходов?** Чем меньше пенсия и чем выше отношение между взносами и пособиями, тем в меньшей степени осуществляется перераспределение. Когда пенсии строго пропорциональны взносам, не происходит никакого перераспределения доходов между богатыми и бедными, если не учитывать того, что богатые могут жить дольше. Подобное соотношение может достигаться либо путем финансирования пенсий с единой ставкой за счет взносов по единой ставке, либо путем установления пенсий и взносов пропорционально доходам. Пенсии, выплачиваемые по единой ставке и финансируемые за счет пропорциональных взносов, будут иметь более перераспределительный характер, а пенсии, выплачиваемые по единой ставке и финансируемые за счет средств прогрессивного налогообложения, ведут к еще большему перераспределению средств.

В рамках либертарианского подхода приводятся аргументы в пользу обязательного участия только в системе первого уровня, и то лишь в целях уменьшения бедности. Хотя сторонники либертарианского направления выступают против принуждения, они могут обосновать такую позицию только в ограниченных масштабах, поскольку отказ человека от участия в системе обеспечения вызовет то, что издержки, связанные с его решением, лягут на других — либо на налогоплательщиков, если ему предоставляется экстренная социальная помощь, либо на членов его семьи, если вследствие этого они оказываются под угрозой голодного существования, либо на общество в более широком смысле, если он обращается к преступной деятельности. При та-

---

ком подходе система должна включать обязательное участие в программе минимальных пенсий первого уровня и частную пенсионную систему третьего уровня (добровольную).

**Должны ли существовать пенсии второго уровня?** Пенсии второго уровня обеспечивают более равномерное распределение потребления по рабочим и пенсионным годам. Можно привести целый ряд различных аргументов в пользу обязательных пенсий второго уровня: как оправданный патернализм; ввиду того, что молодые люди, не имея полной информации, будут делать неоптимальный выбор с точки зрения своих потребностей за весь период жизни; для обеспечения страхования от событий, о которых невозможно знать заранее; или для избежания морального риска при наличии щедрых пенсий первого уровня (если существует минимальная гарантия, лица с низкими доходами практически не будут иметь стимулов к созданию добровольных резервов).

Индивидуалистский подход указывает на добровольные пенсии третьего уровня, тогда как с патерналистской точки зрения предпочтение отдается обязательному сглаживанию уровня потребления. Если предполагается использование принудительного сглаживания уровня потребления, возникает второй вопрос — должен ли принудительный подход применяться только в определенных пределах, и если да, то каким должен быть этот предел.

**Должны ли пенсии второго уровня быть распределительными или накопительными?** В США пенсии первого и второго уровня объединены в одну программу, и пенсии обоих уровней в основном выплачиваются по распределительному принципу. В Канаде государственная пенсия первого уровня обеспечивает уменьшение бедности, а обязательная, организованная государством распределительная пенсионная программа второго уровня обеспечивает сглаживание уровня потребления. В других странах, включая Австралию и несколько государств Латинской Америки, действуют управляемые частным сектором накопительные обязательные пенсионные программы второго уровня. В Соединенном Королевстве действует смешанная система — участие в программе базовых государственных пенсий, выплачиваемых по единой ставке, является обязательным; помимо этого, обязательно участие либо в государственной пенсионной программе, в которой пособия увязаны с доходами (и которая является распределительной), либо в одной из утвержденных профессиональных программ (которые являются частными, накопительными и часто имеют установленные размеры пособий), либо делать взносы в индивидуальный резервный счет.

---

**Должны ли устанавливаться размеры взносов или пособий в пенсионной программе второго уровня?** Вопрос здесь заключается в том, насколько широким должно быть распределение рисков. При использовании индивидуальных накопительных счетов большая часть риска возлагается на физических лиц, в частности, риск, связанный с различиями в результатах деятельности пенсионных фондов. Физические лица могут также подвергаться риску инфляции, хотя этот риск может частично или полностью переноситься на налогоплательщиков, если государство обеспечивает индексацию. Профессиональные программы (нередко используемые в Соединенном Королевстве) часто представляют собой программы с установленным размером пособий, и потому риски в них распределяются более широко.

**Должны ли пенсионные программы второго уровня управляться государством или частным сектором?** Как только что обсуждалось, пенсии второго уровня в некоторых странах управляются государством, например распределительные программы в США и Канаде. Сберегательный фонд Сингапура, представляющий собой одну из форм обязательной сберегательной программы, является управляемой государством накопительной программой. Во многих других странах, включая Австралию и Чили, пенсионные программы второго уровня управляются частным сектором.

**Должно ли допускаться право не пользоваться государственными механизмами?** Пенсии первого уровня, которые носят перераспределительный характер, по определению являются обязательными. За пределами этого уровня вопрос заключается в том, должны ли люди иметь право сами выбирать, производить ли сглаживание уровня потребления за счет государственных пенсий или через частные системы. В Соединенном Королевстве люди имеют возможность отказаться от участия в государственной пенсионной программе, взносы в которую увязаны с доходами, и вместо этого воспользоваться частной программой. В США и Канаде, наоборот, участие в государственной программе с привязкой взносов к доходам является обязательным.

**В какой степени государство оказывает помощь в индексировании пенсий?** После выхода на пенсию пенсионные выплаты, основанные на аннуитете, оказываются подверженными риску непредвиденной инфляции. Следовательно, серьезный вопрос относительно схемы организации программы заключается в том, в какой степени государство предлагает пенсионерам защиту от инфляции и с помощью какого механизма. В той степени, в какой государство участвует в такой защите, в накопительные программы вносится ненакопительный элемент.

---

Приведенный перечень далеко не исчерпывает все возможные вопросы. Какой, например, должен быть налоговый режим в отношении пенсий третьего уровня — должны ли на такие сбережения распространяться налоговые льготы; должны ли эти льготы применяться только в отношении сбережений на старость или также в случае сбережений на иные цели, такие как страхование жизни, покупка дома или образование; и какую форму должны принимать любые подобные налоговые льготы?



## Выводы

Структура пенсионного обеспечения представляет собой дискуссионный вопрос. Наибольшие споры вызывает два набора проблем: должна ли обязательная государственная пенсия первого уровня, выплачиваемая по распределительному принципу, быть минимальной или иметь существенные размеры; и как должен быть организован второй уровень, в частности, должен ли он быть обязательным, частным, накопительным и предусматривать установленные размеры взносов?

Анализ указанных проблем приводит к следующим выводам.

**Ключевой переменной является эффективное государственное управление**, которое служит предпосылкой для надлежащего функционирования пенсионных систем, независимо от формы их организации. Невозможно сделать так, чтобы государство не было вовлечено в работу пенсионной системы. Наиболее принципиальное значение имеет то, что методы государственного регулирования экономики должны содействовать росту объема производства. Если пенсионные системы являются государственными, государство должно вселять уверенность в том, что его обещания будут выполнены. В случае частных систем государство обязано поддерживать такие регулятивные

---

рамки, которые обеспечивают соблюдение высоких фидуциарных стандартов и прозрачность на частных рынках капитала. Последнее требует постоянной бдительности органов государственного управления, как наглядно показал урок, полученный США в результате краха энергетического гиганта «Энрон» в конце 2001 года.

**С экономической точки зрения разница между распределительной и накопительной системами является второстепенной.** Могут существовать важные политико-экономические различия, определяющиеся условиями страны и историческим контекстом. Некоторые утверждают, например, что с политической точки зрения проблему повышения пенсионного возраста можно легче решить в рамках частной программы. Другие же, наоборот, утверждают, что государственная программа, в которой объединяются задачи уменьшения бедности и сглаживания уровня потребления за счет широкого охвата всех избирателей из среднего класса, будет обеспечивать поддержку электората. Независимо от политических аргументов, преимущества одного пенсионного механизма по сравнению с другим с точки зрения экономического благосостояния вызывают сомнения. Это не удивительно, поскольку распределительные и накопительные системы представляют собой лишь различные финансовые механизмы для организации требований в отношении будущей продукции.

**Заданный набор целей может достигаться различными способами.** Существует множество разных способов решить одну и ту же задачу. Следовательно, не существует и однозначного соотношения между инструментами и целями. Рассмотрим систему, цели которой включают обязательное сглаживание уровня потребления с некоторой степенью перераспределения и объединения рисков. В США эти цели достигаются с использованием обязательной, организованной государством распределительной пенсионной системы, которая решает и задачу уменьшения бедности, и задачу сглаживания уровня потребления. В Соединенном Королевстве в целом аналогичная цель достигается для значительной части пенсионеров за счет сочетания государственной распределительной пенсии с единой ставкой, примерно соответствующей прожиточному минимуму, и организуемых частным сектором накопительных профессиональных пенсионных программ с установленным размером пособий.

С другой стороны, рассмотрим программу, цели которой включают обязательное сглаживание уровня потребления и обеспечение социальной защиты. В этом случае стоит задача достаточно четко разде-

---

лить проблемы сглаживания уровня потребления и уменьшения бедности. В подобной программе перераспределение осуществляется только через компонент, предназначенный для уменьшения бедности. В Чили этот набор задач решается при помощи конкурентных, управляемых частным сектором индивидуальных накопительных счетов с государственной гарантией, имеющей остаточный характер. В Швеции в целом очень близкие задачи решаются в рамках организованной государством распределительной программы с установленным размером взносов, которая дополняется механизмом социальной защиты. В шведской системе присутствует элемент солидарности в том отношении, что годы, потраченные на уход за детьми, засчитываются в пенсионный стаж, но, помимо этого, данная система по основным аспектам является государственным аналогом чилийского механизма.

**Существует широкий спектр возможных вариантов организации пенсионной системы.** Основная идея заключается не только в том, что один механизм не подходит для всех, а в том, что при условии эффективного функционирования государства существует широкий спектр возможных вариантов. Например, в Польше и Венгрии — далеко продвинувшихся в своем переходе от системы централизованного планирования к рынку — существуют возможности для проведения тех сложных реформ, которые предлагаются в этих странах, и в Польше отмечается быстрый прогресс в данном направлении.

- Государственные пенсии должны быть оптимизированы, а не минимизированы. Они могут иметь меньшие размеры, как в Чили, где такая пенсия принимает форму минимальной гарантии, или в Соединенном Королевстве, где она близка к прожиточному минимуму, либо быть более крупными, как в США. Они могут выплачиваться с проверкой доходов (Чили), с проверкой достатка (Австралия), по единой ставке (Новая Зеландия), быть частично связанными с доходами (США) или полностью определяться доходами (Швеция). В более бедных странах бюджетные ограничения указывают на необходимость установления относительно низкого уровня государственных пенсий. По мере роста благосостояния страны расширяется и спектр возможных вариантов.
- Сглаживание уровня потребления может быть организовано в рамках государственной распределительной программы (Швеция), организованной государством накопительной программы (Сингапур), сочетания государственных распределительных программ и частных накопительных программ (Соединенное



---

Королевство или США) или программ, почти полностью управляемых частными учреждениями (Чили, Австралия). Такие пенсии могут иметь форму профессиональных пенсий с установленным размером пособий (которые часто используются в Соединенном Королевстве) или индивидуальных пенсий с установленным размером взносов (Австралия). В развивающихся странах рынки капитала, как правило, являются менее развитыми, возможности для регулирования — более слабыми, а население — менее информированным. По мере экономического и институционального развития происходит расширение возможных вариантов для выбора.

Вместе с тем наличие такого широкого диапазона вариантов не означает, что страны могут произвольным образом выбирать и соединять в систему любые элементы.

- Странам с развитыми распределительными системами, которые сталкиваются с проблемой старения населения, следует использовать набор мер политики, предназначенных для решения проблем распределительного финансирования. Ключевые меры политики здесь заключаются в увеличении объема производства и уменьшении размеров распределительных пенсий, например, путем повышения пенсионного возраста. Одним из элементов системы мер политики в данной ситуации может быть заблаговременное накопление резервов.
- Страны, в которых действуют крупные, непосильные для них распределительные системы, имеют очень ограниченный набор возможных вариантов: *единственное решение — это сделать распределительную систему* посильной путем уменьшения пособий, повышения взносов или при помощи обеих этих мер. Поскольку приватизация распределительной системы требует больших затрат, когда такая система является чрезмерно раздутой, очень важно сделать ее посильной, независимо от того, намерены ли директивные органы совершить решительный переход к частным накопительным механизмам.
- У стран с очень ограниченным институциональным потенциалом также имеется совсем небольшой выбор. Здесь большую роль играет последовательность: для беднейших, слабых в административном отношении стран проблема заключается в том, как организовать систему, позволяющую уменьшить бедность; по мере роста налогового потенциала следующим шагом может стать обеспечение граждан пенсиями, финансируемыми за счет

---

налогов; растущий административный потенциал государственного сектора создает возможность для введения системы, основанной на взносах; с ростом доходов и расширением административного потенциала частного сектора одним из вариантов становятся частные пенсионные программы.

- Потенциально наибольший выбор имеет страна, имеющая небольшой государственный аппарат и относительно развитый государственный и частный административный потенциал. При условии, что в стране выполняются рассмотренные предварительные условия, она действительно имеет возможность достичь сбалансированного сочетания распределительных и накопительных механизмов. С экономической точки зрения однозначно приоритетного варианта политики не существует. В этом случае оптимальным для страны будет выбор такой системы, которая наилучшим образом сочетается с политико-экономическими основами эффективной реформы, что, в свою очередь, будет определяться конкретными условиями страны.



---

## Серия «Вопросы экономики»

1. *Growth in East Asia: What We Can and What We Cannot Infer.* Michael Sarel. 1996.
2. *Does the Exchange Rate Regime Matter for Inflation and Growth?* Atish R. Ghosh, Anne-Marie Gulde, Jonathan D. Ostry, and Holger Wolf. 1996.
3. *Confronting Budget Deficits.* 1996.
4. *Fiscal Reforms That Work.* C. John McDermott and Robert F. Wescott. 1996.
5. *Transformations to Open Market Operations: Developing Economies and Emerging Markets.* Stephen H. Axilrod. 1996.
6. *Why Worry About Corruption?* Paolo Mauro. 1997.
7. *Sterilizing Capital Inflows.* Jang-Yung Lee. 1997.
8. *Why Is China Growing So Fast?* Zuli Hu and Mohsin S. Khan. 1997.
9. *Protecting Bank Deposits.* Gillian G. Garcia. 1997.
10. *Deindustrialization—Its Causes and Implications.* Robert Rowthorn and Ramana Ramaswamy. 1997.
11. *Does Globalization Lower Wages and Export Jobs?* Matthew J. Slaughter and Phillip Swagel. 1997.
12. *Roads to Nowhere: How Corruption in Public Investment Hurts Growth.* Vito Tanzi and Hamid Davoodi. 1998.
13. *Fixed or Flexible? Getting the Exchange Rate Right in the 1990s.* Francesco Caramazza and Jahangir Aziz. 1998.
14. *Lessons from Systemic Bank Restructuring.* Claudia Dziobek and Ceyla Pazarbaşıoğlu. 1998.
15. *Inflation Targeting as a Framework for Monetary Policy.* Guy Debelle, Paul Masson, Miguel Savastano, and Sunil Sharma. 1998.
16. *Should Equity Be a Goal of Economic Policy?* IMF Fiscal Affairs Department. 1998.

- 
17. *Liberalizing Capital Movements: Some Analytical Issues*. Barry Eichengreen, Michael Mussa, Giovanni Dell'Ariccia, Enrica Detragiache, Gian Maria Milesi-Ferretti, and Andrew Tweedie. 1999.
  18. *Privatization in Transition Countries: Lessons of the First Decade*. Oleh Havrylyshyn and Donal McGettigan. 1999.
  19. *Hedge Funds: What Do We Really Know?* Barry Eichengreen and Donald Mathieson. 1999.
  20. Пьетро Гарибальди и Паоло Мауро, «Создание рабочих мест: причины успеха некоторых стран», 2000 год.
  21. Томас Вульф и Эмине Гюрген, «Совершенствование управления и борьба с коррупцией в странах Балтии и СНГ: роль МВФ», 2000 год.
  22. Эндрю Берг и Кэтрин Паттилло, «Задача прогнозирования экономических кризисов», 2000 год.
  23. Анупам Басу, Эвенджелос А. Каламитсис и Данешвар Гура, «Содействие экономическому росту в странах Африки к югу от Сахары: изучение действенных методов», 2000 год.
  24. Эндрю Берг и Эдуардо Боренштейн, «Полная долларизация: преимущества и недостатки», 2000 год.
  25. Джон Норрегаард и Валери Реппелен-Хилл «Борьба с загрязнением окружающей среды: использование налогов и реализуемых квот», 2000 год.
  26. Махмуд Хасан Хан «Бедность сельского населения в развивающихся странах: выводы для государственной политики», 2001 год.
  27. Вито Танзи и Хауэлл Зи «Налоговая политика для развивающихся стран», 2001 год.
  28. Тимоти Лейн и Стивен Филлипс «Моральный риск. Способствует ли финансирование МВФ неосмотрительности заемщиков и кредиторов?», 2002 год.
  29. Николас Барр «Пенсионная головоломка. Предварительные условия и возможные варианты политики при разработке систем пенсионного обеспечения», 2002 год.

**Николас Барр** в течение многих лет работает на экономическом факультете Лондонской школы экономики и является автором множества книг и статей по экономической теории государства всеобщего благосостояния. Он также некоторое время работал во Всемирном банке (в последнее время в качестве основного автора издания «Доклад о мировом развитии, 1996 год. От плана к рынку»), а также в МВФ весной 2000 года в качестве приглашенного исследователя в Управлении по бюджетным вопросам.

