***Шмелев Ю.Д., Ижаева А.Р.***

***Особенности методов реализации социальной политики в зарубежных странах в условиях кризиса и посткризисный период***

Мировой финансовый кризис очень быстро преобразовался в экономический кризис со всеми основными вытекающими последствиями для государственных программ, включая пенсионные системы. Он обострил проблемы пенсионных институтов, которые и раньше давали о себе знать. Фактически, пенсионная система ни одной страны не оказалась устойчивой к подобным шокам. Кризис усилил существующую финансовую неустойчивость пенсионных систем, показав, что ни одна пенсионная система, независимо от своей структуры, не защищена от его воздействий[[1]](#footnote-1). Резкое снижение дохода, уровня занятости, стоимости активов, фискального баланса повлекло за собой ухудшение ситуации для пенсионной системы почти каждой страны мира. Некоторые успели внедрить кардинальные системные реформы, другие провели небольшие параметрические изменения[[2]](#footnote-2).

В статье рассмотрена степень влияния кризиса на различные модели (уровни) пенсионных систем и меры, принимаемые в странах для ликвидации его печатного воздействия

***1.Распределительный уровень пенсионной системы.***  Принимая во внимание тот факт, что кризис в первую очередь сказался на занятости и уровнях заработной платы доходность распределительных систем резко снизилась. Что же касается расходов, то количество получателей в странах возрастает в период кризиса, так как население пытается найти возможность раннего выхода на пенсию или получения инвалидности. Размер пенсии в период кризиса обычно остается таким же или поднимается, так как страны не желают сокращать пенсионные выплаты, даже когда уровень средней заработной платы снижается. Таким образом, значительные потери в части доходов и увеличение расходов создает дефицит в финансировании пенсионных выплат или увеличивает уже существующий дефицит в большинстве стран.

Всемирный Банк в 2009 году провел исследование влияния кризиса на дефициты распределительных пенсионных систем стран Центральной и Восточной Европы[[3]](#footnote-3). Основным выводом исследования является то, что, несмотря на серьезные последствия финансового кризиса, его влияние на распределительную составляющую незначительно по сравнению с влиянием демографических тенденций[[4]](#footnote-4). Данную точку зрения подтверждают и оценки МВФ, представленные в таблице 1. Поэтому странам не следует вносить какие-то изменения долгосрочного характера, чтобы решить краткосрочные финансовые проблемы сегодня. При этом действенной политикой сокращения дефицита пенсионной системы является ограничение роста пенсий величиной инфляции. Без проведения реформ, в среднем, дефицит пенсионных систем в странах Центральной и Восточной Европы к 2050 г. превысит 6% ВВП[[5]](#footnote-5).

*Табл. №1. Чистая приведенная стоимость влияния кризиса и расходов, связанных со старением населения, на бюджетный дефицит (% ВВП)*

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Страна | Эффект кризиса | Эффект старения | Эффект кризиса в % от общего |
| Австралия | 26 | 482 | 5,1% |
| Канада | 14 | 726 | 1,9% |
| Франция | 21 | 276 | 7,1% |
| Германия | 14 | 280 | 4,9% |
| Италия | 28 | 169 | 14,2% |
| Япония  | 28 | 158 | 15,1% |
| Корея | 14 | 683 | 2,0% |
| Мексика | 6 | 261 | 2,2% |
| Испания | 35 | 652 | 5,1% |
| Турция | 12 | 204 | 5,6% |
| Великобритания | 29 | 335 | 7,9% |
| США | 34 | 495 | 6,4% |
| Б-20 | 28 | 409 | 4,9% |

***Направления реформирования распределительного уровня пенсионной системы.*** Применительно к пенсионным системам, страны, в первую очередь, озаботились улучшением фискального баланса путем создания дополнительных источников взносов для государственной пенсионной системы и/или путем снижения расходов[[6]](#footnote-6). Меры по изменению распределительной системы можно разделить на два вида: «параметрические» и «структурные».

В первом случае страны прибегают к конкретному изменению некоторых параметров устройства системы, как то - возраст выхода на пенсию, ставки взносов, выслуга лет и другие подобные меры[[7]](#footnote-7). Такие меры сейчас принимаются большинством стран (таблица 2). В данном случае уместно отдельно отметить социальную стратегию многих стран ЕС, фактически предусматривающую ужесточение условий предоставления пенсий, в частности за счет увеличения трудового стажа. Однако практическая реализация реформ столкнулась с серьезными проблемами. Как и следовало ожидать, вопрос о повышении пенсионного возраста оказался весьма чувствительным для общества. Отсюда и рост социальной напряженности, вылившийся в социальные столкновения и массовые протесты во Франции, Греции.

*Табл. №2. Принятые меры по совершенствованию*

*распределительных пенсионных систем*

|  |  |
| --- | --- |
| ***Страна*** | ***Изменение ставки пенсионных взносов*** |
| Румыния  | с 27,5% в 2008 г. до 31,3% |
| Россия | с 20% до 26%  |
| Болгария | с 2011 г. повышение взносов работников с 8,9 до 10 % заработной платы, а работодателей с 7,1% до 7,8% от прибыли.  |
| Черногория | с 21% в 2008 г. до 20% в 2010 г. |
| ***Страна*** | ***Изменение индексации/Сокращение минимальной и базовой пенсии*** |
| Испания  | приостановка индексации в 2011 г. |
| Норвегия | введение расчета пенсии, исходя из средних взносов за период жизни 13-65 лет, за вычетом периодов безработицы или ухода за членами семьи. |
| Швеция | автоматическое понижение выплат, если сумма поступлений ниже суммы обязательств  |
| Ирландия | изменение учета заработной платы в величине пенсии госслужащих, средняя за карьеру вместо конечной  |
| Венгрия | отказ от 13 пенсии; индексация между швейцарской или чистой индексацией к инфляции в зависимости от роста ВВП рост ВВП < 3%, 100% инфляция; рост ВВП между 3-4%, 20% заработная плата, 80% инфляция; ВВП между 4-5%, 40% заработная плата, 60% инфляция; и рост ВВП > 5%, индексация по росту средней заработной платы.  |
| Хорватия  | приостановление индексации в 2010 г.  |
| Латвия | сокращение выплаты в рамках первого уровня (неработающие получатели 10%, работающие получатели 70%) |
| Македония | индексация пенсии на уровне 20%-50%, заработной платы – индекса потребительских цен (далее ИПЦ) с июля до конца 2009 г.; возвращение к индексации 50%-50% заработной платы – ИПЦ с января 2010 г |
| Греция | приостановка индексации в 2010-2012 гг., отказ от 13 пенсии и других бонусных платежей |
| Румыния  | индексация по инфляции + рост з/п, заморозка пенсий госслужащих в 2011 году |
| ***Страна*** | ***Повышение пенсионного возраста*** |
| Франция | с 60 до 62 лет к 2018 для мужчин, и с 65 до 67 лет –для женщин, повышение возраста для получения полной пенсии с 65 до 67 лет. |
| Испания  | с 65 до 67 лет в 2013-27 |
| Италия | с 61 до 65 лет для женщин-госслужащих |
| Греция | с 61 до 63 к 2015 г. |
| Ирландия  | до 66 лет к 2014 г., и до 68 лет к 2018 г. |
| Эстония  | до 65 лет к 2018 г. с 63 лет для мужчин и 60,5 лет для женщин. |
| Болгария | с 63 до 65 лет а период 2021-2024 гг. для мужчин, и с 60 до 63 в период 2021-2026 гг. для женщин. |
| Румыния  | с 64 до 65 лет для мужчин и с 59 до 63 для женщин начиная с 2030 г. |
| ***Страна*** | ***Меры, направленные на предотвращение раннего выхода на пенсию*** |
| Польша | повышение возраста для мужчин и женщин до 67 лет к 2030 г. (на рассмотрении) |
| Бельгия | повышение взносов работодателя на пенсию рабочему, уволенному в возрасте 58-65 лет, вследствие его рано вышедшему на пенсию |
| Польша  | отказ от многочисленных планов раннего выхода на пенсию (позволяющим воспользоваться данной возможностью около 1 млн. чел.) |
| Венгрия  | увеличение финансовых вычетов за ранний выход на пенсию и введение бонусов за продление срока работы до выхода на пенсию |
| Латвия  | сокращение выплат от 80% от обычной пенсии до 50% от обычной пенсии. Ранний выход на пенсию будет запрещен с 1 января 2012 г. |
| Греция  | радикальное сокращение списка обязательств и профессий, позволяющих ранний выход на пенсию  |
| Норвегия  | с 2011 г. субсидии на пенсионные выплаты при продолжении трудовой деятельности после достижения пенсионного возраста  |
| Китай (Шанхай) | льготы для работников пенсионного возраста, решивших продолжить трудовую деятельность после достижения пенсионного возраста  |
| Румыния  | ужесточение политики в отношении раннего выхода на пенсию  |

Структурные же реформы подразумевают принципиальное изменение работы системы. Поскольку главной опасностью для распределительных систем является демография, а не кризис, структурные реформы во многом связаны с попытками принять во внимание меняющуюся демографическую картину и привязать основные параметры к возможным изменениям. Однако же кризис потребовал более быстродействующих решений, поэтому сейчас принятие структурных мер не столь распространено, но, в перспективе на них странам, по мнению многих экспертов, стоит обратить большое внимание. К таким мерам можно отнести: установление размера выплат в зависимости от коэффициента нагрузки на работников (число пенсионеров на одного работающего) уменьшение темпов роста пенсии при увеличении нагрузки (Германия); привязка будущих выплат к средней продолжительности жизни при выходе на пенсию (Финляндия и Португалия); повышение минимальной продолжительности уплаты взносов в зависимости от роста продолжительности жизни (Франция – с 2012 г, Дания – с 2027 г.).

Дополнительно к структурным мерам предполагается введение ряда коренных изменений в распределительную систему. Так, в Италии, Польше и Швеции предполагается ведение планов условно установленных взносов вместо установленных выплат. Во время выхода на пенсию, взносы работника в систему будут индексироваться по росту заработной платы или ВВП, и на эту сумму предполагается определять аннуитет в зависимости от средней ожидаемой продолжительности жизни в этом возрасте. Кроме того в Швеции вводится автоматическое понижение выплачиваемых пенсий, если сумма будущих обязательств оказывается ниже суммы будущих поступлений. Баланс рассчитывается каждые три года, и, если оказывается, что он дефицитный, то взносы повышаются на величину, необходимую для покрытия 50% ожидаемого дефицита, а пенсии замораживаются на следующие 3 года.

***2.Накопительный уровень пенсионной системы.*** Накопительные пенсионные системы играют значимую роль в сравнительно небольшом числе стран[[8]](#footnote-8). В этих странах кризис отразился на пенсионных фондах, прежде всего, снижением стоимости инвестиционных активов. Особенно пострадали страны, где до кризиса структура активов пенсионных фондов была смещена в сторону акций, а структура планов – в планы с установленными выплатами. В среднем за первый год кризиса по странам ОЭСР пенсионные фонды потеряли 23% накоплений в реальном выражении (более 3,5 трлн. долл.). При этом межстрановые различия весьма значительны (от 5–10% в Словакии, Германии, Чехии и Мексике до 26–27% в США и Австралии и максимальных 38% в Ирландии) и связаны с соотношением различных видов ценных бумаг в фондах. Возможные сроки возврата показателей пенсионных систем к докризисному уровню в странах из анализируемого множества из 30 стран оценивались специалистами Мирового банка в диапазоне от 5 лет и до 20 лет. Это означает и «соответствующее» увеличение сроков пенсионного реформирования.

***Направления реформирования накопительных пенсионных систем в условиях кризиса и посткризисный период.*** Как и в случае распределительных систем, кризис дал толчок к реформам, которые заключаются в следующем.

***Изменение устройства накопительных систем* .** Как уже было отмечено, после кризиса появилась тенденция замены планов с фиксированными выплатами на планы с фиксированными взносами. Доля последних в общих пассивах пенсионных фондов мира выросла с 2005 к 2010 году с 40% до 44%. Планы с установленными взносами перекладывают финансовые риски изменения стоимости накопленных активов с пенсионной системы на пенсионера. Однако, в то же время, такие планы - более предсказуемы. Корпоративные пенсионные планы также переориентируются с использования установленных выплат на установленные взносы (таблица 3).

После кризиса пенсионные фонды заметно переместили активы из акций в облигации, особенно в странах со значительной докризисной долей акций в активах (Ирландия, США, Великобритания). В некоторых странах переориентация прошла слишком рано или слишком масштабно, иногда под влиянием государства (Словакия), упустив для ПФ возможность восстановить потерянную стоимость активов на растущем фондовом рынке.

***Снижение взносов в пенсионные накопления.*** Политика, сокращающая взносы в накопительную систему или позволяющая временный/досрочный доступ граждан к собственным пенсионным накоплениям, увеличила доходы граждан в кризисный период, но в будущем может угрожать достаточности пенсионного дохода. Меры по снижению взносов приняли правительства целого ряда стран. В зависимости от архитектуры пенсионной системы эти меры принимали форму разрешения работодателям временно прекращать делать взносы на индивидуальные пенсионные счета работников на паритетной основе (США), откладывания ранее одобренного увеличения ставок взносов (Румыния), общего снижения ставок взносов (Литва, Эстония) и т.п.

*Табл. № 3. Меры по реформированию накопительных пенсионных системах с учетом кризиса*

|  |  |
| --- | --- |
| ***Страна*** | ***Изменение ставки пенсионных взносов в обязательную накопительную систему*** |
| США | разрешение работодателям отчислять меньше взносов в пенсионные планы работников |
| Польша | снижение взносов с 7,3% до 3% от заработной платы начиная с 2010 года |
| Румыния | ставка взноса во второй уровень заморожена на уровне 2% (вместо 2,5% согласно закону) |
| Литва | ставка взносов сокращена с 5,5% до 2% в 2009 и 2010 гг., и последующее повышение до 6% в 2012-2014 г.г. |
| Эстония | полный перевод взносов второго уровня в первый уровень в 2009 и 2010 г.г.; возврат к 2% обязательных пенсионных взносов в 2011 и 4% в 2012 г., возможное повышение взносов 2 уровня до 6% в 2014-2017 гг. с целью компенсации текущих сокращений. |
| Латвия | ставка взносов сокращена с 8% до 2% в 2009 г., повышение ставки до 4% в январе 2010 г. и на 6% в январе 2011г. (до настоящего времени планировалось повышение ставки взносов до 10% в 2010) |
| Сингапур | повышение взносов работодателей с 14,5% до 15,5% прибыли |
| Словакия | первый выбор (январь–июнь 2008 г.) и второй выбор (ноябрь 2008 – июнь 2009 г.). |
| Венгрия | лицам старше 52 лет в 2008 г. было разрешено вернуться в государственный первый уровень до конца 2009 г. В результате 60 тыс. человек перевели ~100 млрд. форинтов из частных фондов. |
| ***Страна*** | ***Разрешение выходить/входить во второй уровень*** |
| Австралия | разрешен ограниченный доступ при невозможности оплатить определенный ряд семейных и медицинских расходов |
| Германия | для некоторых планов разрешен доступ для финансирования покупки жилья |
| ***Страна*** | ***Доступ к пенсионным накоплениям*** |
| Испания | усиление мониторинга ПФ и требований для риск-менеджмента |
| Италия | ужесточение требований по диверсификации инвестиций |
| Венгрия | понижение разрешенной доли инвестиций частных ПФ в иностранные активы привело к большему спросу на государственные облигации |
| Словакия | дополнительные требования по раскрытию информации |
| Словакия | введение жестких требований к прибыльности в разгар кризиса, привело к выходу ПФ из акций на дне рынка |
| Нидерланды | профессиональные попечители в советах директоров ПФ, вплоть до 100% состава  |
| ***Страна*** | ***Изменение регулятивных требований*** |
| Мексика | установлено предельное значение на комиссионные управляющих компаний |
| Чехия, Венгрия | введены штрафы за частый переход клиентов из фонда в фонд, что должно уменьшить расходы фондов на переманивание клиентов |
| Польша | замена платы в 3,5% от взносов на 2,1-2,8% от взносов +2% от прибыли. Ограничения на переход клиентов из фонда в фонд. |

***Изменение пруденциальных норм и практики их применения, улучшение корпоративного управления и риск-менеджмента.*** Усиление контроля за деятельностью пенсионных фондов и ограничение излишне рискованного поведения преследуют практически те же цели, что и регулирование банковской системы, и призваны повысить устойчивость системы. Однако в посткризисный период встречались и менее эффективные разновидности регулирования, как например практика ограничения направлений инвестиций, призванная переориентировать инвестиции фондов в национальные государственные бумаги (Венгрия, Словакия).

***Регулирование вознаграждения и издержек управляющих компаний.*** Большой размер комиссионных за управление активами снижает инвестиционный доход пенсионных планов, но, как показал кризис, отнюдь не гарантирует качество инвестиций. После кризиса ряд стран (Польша, Мексика) ввели законодательные ограничения на комиссионные, которые управляющая компания может получить за управление пенсионными активами.

Свободная конкуренция между управляющими компаниями часто приводит к непропорциональным расходам, направленным на переманивание выгодных клиентов у конкурентов. Поэтому в некоторых странах введены штрафы на слишком частую смену клиентов управляющей компанией, призванные сделать переманивание менее выгодным.

***Снижение рисков влияния финансовых кризисов на уровень пенсионного обеспечения.***Кризис показал, что в накопительных системах с фиксированными взносами существует риск того, что поколения, выходящие на пенсию в момент финансового кризиса, могут иметь более низкий уровень финансового обеспечения, чем другие поколения. Для снижения этого риска принимаются меры двух видов. Первый тип мер связан с изменением регулирования возраста выхода на пенсию. Этот возраст становится более гибким: потенциальные пенсионеры, момент выхода на пенсию которых совпал со временем финансового кризиса, получают возможность несколько отложить возраст начала получения накопительных пенсий. В результате, такие пенсионеры могут переждать пик кризиса и за счет этого увеличить размеры пенсионных выплат. Второй тип мер связан с улучшением управления пенсионными накоплениями. Сейчас в развитых странах, особенно в тех, где пенсионеры могут сами управлять своими накоплениями (к примеру, в США в отношении счетов 401к), активно развивается бизнес по консультированию по вопросам пенсионных накоплений и оптимизации вложений пенсионных сбережений, исходя из возраста и других характеристик получателей пенсий. В частности, в более старших возрастах вложения делаются в менее рисковые активы, что позволяет снизить зависимость пенсионных выплат от финансовых кризисов.

***Прямой возврат от накопительной пенсионной системы к распределительной.*** Ряд стран, которые имели накопительную составляющую, оперативно приняли решения по ее отмене (Эстония, Сербия , Боливияи др.). С 1 января 2009 г. Аргентина перевела средства на пенсии 9,5 млн. застрахованных лиц, которые ранее администрировались негосударственными пенсионными фондами (AFJP), в единую государственную пенсионную систему Аргентины.

Прямая компенсация государством потерь накопительных фондов — спорная мера, среди развитых стран предпринятая только в Израиле. Помимо того, что подобная компенсация требует от государства значительного объема средств, она может повысить моральный риск неэффективной деятельности пенсионных фондов, которые станут рассчитывать на государственную поддержку в случае неудачи.

Список литературы:

1.*Айзинова И.М.* Антикризисные меры социальной защиты населения//Проблемы прогнозирования. 2010. №3. С. 93-113.

2.*Гурвич Е.Т.* Как обеспечить стабильность пенсионной системы// Доклад в Диспут – клубе АНЦЭ

 – [http://www.eeg.ru/files/disput-pensii(17-2-2011).pdf](http://www.eeg.ru/files/disput-pensii%2817-2-2011%29.pdf) (02.05.12)

3. *Люблинский В.В.* Особенности трансформации социальной политики в начале XXI в.: опыт развитых стран и проблемы// Человек и труд. 2010. №11. С. 27-31.

4. *Попов А.А*. Пенсионные накопления в США и России в условиях кризиса// Труд за рубежом. 2009. №2. С. 117-142.

5. *Роик Д.Д.* Основные тенденции развития социального обеспечения в странах Европы// Труд за рубежом. 2010. №1-2. С.75-88.

6. *Шварц А.* Пенсионные системы в период кризиса: региональный доклад по странам Европы и центральной Азии// Доклад Всемирного банка

- http://siteresources.worldbank.org/ECAEXT/Resources/258598-1256842123621/6525333-1260213816371/PensionCrisisPolicyNotefinalru.pdf (22.09.2012)

7.*ЮдаеваК., КозловК., ГодуноваМ.* Пенсионные системы после кризиса

- <http://www.sbrf.ru/common/img/uploaded/files/pdf/press_center/pens_syst.pdf> (09.01.12)

1. *Люблинский В.В.* Особенности трансформации социальной политики в начале XXI в.: опыт развитых стран и проблемы, Человек и труд, 2010 г., №11, с. 27-31. [↑](#footnote-ref-1)
2. *Попов А.А.* Пенсионные накопления в США и России в условиях кризиса, Труд за рубежом, 2009 г., №2, с. 117-142. [↑](#footnote-ref-2)
3. *Всемирный банк.* Пенсионные системы в период кризиса: региональный доклад по странам Европы и центральной Азии, 12 ноября 2009 года, <http://siteresources.worldbank.org>. [↑](#footnote-ref-3)
4. *Центр макроэкономических исследований Сбербанка России.* Пенсионные системы после кризиса, май 2011 г., http://www.sbrf.ru. [↑](#footnote-ref-4)
5. *Всемирный Банк*. Пенсионные системы в период кризиса: региональный доклад по странам Европы и центральной Азии, 12 ноября 2009 года, <http://siteresources.worldbank.org>. [↑](#footnote-ref-5)
6. *Роик Д.Д.* Основные тенденции развития социального обеспечения в странах Европы, Труд за рубежом, 2010 г., №1-2, с.75-88. [↑](#footnote-ref-6)
7. *Гурвич Е.Т.* Как обеспечить стабильность пенсионной системы. Доклад в Диспут – клубе АНЦЭ, г. Москва, 15 февраля 2011г. http://www.eeg.ru [↑](#footnote-ref-7)
8. *Центр макроэкономических исследований Сбербанка России.* Пенсионные системы после кризиса, май 2011 г., http://www.sbrf.ru. [↑](#footnote-ref-8)