



## Обеспечение адекватных пенсионных доходов

По всей Европе пенсии поглощают основную часть ресурсов, отведенных на социальное обеспечение, и для большинства граждан, являются самыми длительными периодами получения помощи. В этом качестве пенсии занимают центральное место в системах социального обеспечения. Большинство пенсионных реформ последних лет можно разделить на три большие группы в соответствии с их целями: усиление пенсионного финансирования, снижение рисков, связанных с частными пенсиями, и увеличение минимальных пенсий.

### Усиление пенсионного финансирования

Старение населения приведет к уменьшению соотношения между активными и неактивными членами европейских обществ, что серьезно затруднит финансирование пенсий. Согласно прогнозам, к 2060 году старение приведет к росту пенсионных расходов в среднем на 2,4 процента ВВП, то есть с 10,2 процента до 12,6 процента (ЕС. 2009а.).

В большинстве стран существует еще один вид нагрузки на пенсионное финансирование, который привлекает меньше внимания: это неформальный, незадекларированный труд. Достоверную статистику в этой области раздобыть трудно, но по разным оценкам подобный вид занятости составляет от 15 до 20 процентов ВВП в экономике стран ЕС-15, а во многих других государствах ЕС, которые вступили в него после 2004 года, эта цифра вдвое больше (Schneider and Klinglmair, 2004). Недавно вступившие в ЕС-15 Греция и Италия сообщили о серьезной проблеме: зарплаты выплачиваются без уплаты по ним налогов и социальных взносов (ЕС. 2006а). Недостающие взносы лишают программы, финансируемые из текущих доходов, ресурсов, необходимых для выплаты текущих пенсий. Таким образом, возникает острая необходимость повысить пенсионный возраст. Подобный дисбаланс характерен для Сербии и Боснии–Герцеговины с их обширными секторами неформальной занятости, где соотношение плательщиков взносов к пенсионерам составляет 1,25 к 1. Это ниже, чем соотношение 1,4 к 1, которое прогнозируется для ЕС к 2060 году, когда на пенсию выйдет поколение «бэби-бума».

Существует три вида попыток укрепить пенсионное финансирование. Во-первых, практически все страны повышают пенсионный возраст<sup>1</sup>. В этом отношении впереди всех Германия и Великобритания, где в ближайшие 25-35 лет пенсионный возраст постепенно будет повышен до 67 лет. После начала глобальной рецессии некоторые страны (Великобритания, Чехия, Финляндия, Греция,

<sup>1</sup> Россия и Украина составляют исключение из этого правила; в этих странах пенсионный возраст не менялся с 1928 года (60 лет для мужчин и 55 лет для женщин).



Венгрия, Латвия, Нидерланды, Словения и Турция) начали склоняться к дальнейшему повышению пенсионного возраста. Кроме того, постепенно растет трудовой стаж, необходимый для получения полной пенсии, и перекрываются «обходные пути», позволявшие работникам раньше срока покинуть рынок труда (досрочный выход на пенсию, пенсии по инвалидности и продолжительный больничный). В некоторых странах эти меры встречают ожесточенное сопротивление. Босния и Герцеговина, Хорватия, Кыргызстан и Молдова неоднократно откладывали или отменяли повышение пенсионного возраста. Тем не менее, с 2001 по 2007 год средний возраст выхода на пенсию в ЕС-25 вырос на 1,3 года. В ЕС-15 это повышение составило 1,2 года, в ЕС-10 – полных два года (см. таблицу 2.1). Надо отметить, что существует значительная разница в ожидаемой продолжительности жизни как среди различных европейских стран, так и среди разных профессиональных групп, поэтому повышение пенсионного возраста имеет очень разные последствия как для застрахованных лиц, так и для финансирования пенсионных систем.

## 2.1. Средний возраст выхода на пенсию, 2001 и 2007

	2001	2007	Изменения
UE-25	59,9	61,2	+1,3
UE-15	60,3	61,5	+1,2
UE-10	57,6	59,6	+2,0

*Источник: Еврокомиссия, 2009а, Таблица 9*

Во-вторых, многие страны проводят реформы, которые должны более тесно привязать пособия к взносам, уплаченным в течение жизни каждым работником. Сторонники подобных реформ утверждают, что это повышает степень актуарной справедливости. С точки зрения адекватности пособий эта система менее выгодна пенсионерам, чем расчет на основе последних отработанных лет, и поэтому является стимулом к более позднему выходу на пенсию. Переход к системе с условными установленными взносами делает связь между пенсией и взносами еще более тесной, поскольку в подобной системе пособия полностью зависят от взносов, уплаченных в течение жизни. Постепенно вводят подобную систему Швеция, Италия, Польша, Латвия, Россия и Кыргызстан. Похожим образом связать пенсии и взносы позволяет новая, похожая на германскую, система пенсионных баллов, введенная в Болгарии, Хорватии, Румынии и Словакии. Замена социального страхования программами с накопительными счетами также укрепляет связь между взносами и размером пособий. Однако, сильные колебания на рынках ценных бумаг могут привести к тому, что размер частных пенсий застрахованных в рамках программ с похожими условиями будет существенно отличаться. Многие

страны уже значительно продвинулись на пути введения индивидуальных счетов (Хорватия, Республика Македония, Швеция, большинство новых членов ЕС и Казахстан).

В-третьих, ряд стран (Швеция, Финляндия, Польша, Латвия и Германия) ввели механизмы стабилизации финансирования пенсионных систем путем автоматического снижения пенсионных пособий, поскольку старение населения приводит к сокращению соотношения работающих к пенсионерам (см. таблицу 2.2). Другие страны перешли от индексации зарплат к индексации цен (Греция, Франция и Австрия) или к индексации обоих показателей (Болгария, Эстония, Венгрия и Польша) (ЕС. 2009а). Если предположить, что зарплаты, как и раньше, будут расти быстрее, чем цены, эта индексация приведет к будущему уменьшению пенсионных пособий по отношению к уровню зарплат.

## 2.2. Стабилизация финансирования пенсионных систем

Варианты более тесной привязки уровня пенсионных пособий к ожидаемой продолжительности жизни:

- Программы с установленными взносами, как в Венгрии и Дании
- Условные счета с установленными взносами, как в Италии и Швеции
- Регулирование уровня пособия в системах с установленными выплатами, как в Финляндии и Германии
- Изменение условий назначения пенсии, как во Франции и Дании.

*Источник: IPE, 2009.*

Многие страны получили от этих реформ значительный совокупный эффект, а некоторые вплотную приблизились к достижению долгосрочной окупаемости пенсионных систем. Тем не менее, есть две оговорки.

Во-первых, средние показатели маскируют существенные различия. Это видно из таблицы 2.3, в которой отражено соотношение государственных пенсионных пособий в 2007 году и расчетных данных ЕС на 2060 год для стран с самыми серьезными и самыми незначительными будущими изменениями. Эстония, Латвия, Польша и Швеция в перспективе собираются существенно сократить государственные пенсии. Это компенсируется дальнейшим развитием обязательных частных пенсий, но лишь частично. В некоторых других странах соотношение государственных пенсий и зарплат в будущем значительно увеличится. Сегодня в Греции и Кипре этот показатель очень высокий, и в будущем предусмотрен его дальнейший рост. Ожидается, что в Румынии и Ирландии размер государственных пенсий также вырастет, однако стартовый уровень здесь гораздо ниже. Необходимо отметить, что эти расчеты сделаны исходя из действующего законодательства, которое может претерпеть изменения. В самом



деле, одна из целей прогнозов Еврокомиссии – помочь правительствам в проведении подобных реформ. Недавно появилось исследование, где страны ЕС классифицированы в соответствии с тем, насколько старение населения может отразиться на государственном финансировании пенсий. В его заключительной части сделан вывод, что в большинстве государств сочетание таких факторов, как старение населения, глобальный кризис и, для некоторых стран, ослабление финансовой позиции, потребует проведения дополнительных пенсионных реформ (ЕС. 2009b).

### 2.3. Соотношение государственных пенсий и зарплат

	2007	2060	Изменения в %
Румыния	29	37	+26
Ирландия	27	32	+16
Греция	73	80	+10
Великобритания	35	37	+7
Кипр	54	57	+5
Бельгия	45	43	-4
Дания	39	38	-4
Люксембург	46	44	-4
Финляндия	49	47	-5
Мальта	42	40	-6
Норвегия	51	47	-8
Болгария	44	36	-20
Франция	63	48	-25
Словакия	45	33	-27
Португалия	46	33	-29
Австрия	55	39	-30
Швеция	49	30	-39
Эстония	26	16	-40
Латвия	24	13	-47
Польша	56	26	-54

Источник: Еврокомиссия, 2009а.

\* Средний размер пособия как доли среднестатистической зарплаты

Второй нюанс состоит в том, что реакцию работников на повышение пенсионного возраста трудно предсказать, особенно в условиях текущего экономического кризиса и роста безработицы. Таким образом, повышение пенсионного возраста может на несколько лет оставить пожилых работников либо без работы, либо без пенсии, а когда они окончательно выйдут на пенсию, ее уровень будет ниже ожидаемого. Этот сценарий несет в себе значительный риск обнищания для пожилых людей, особенно для женщин. Риск, которому подвергаются женщины, вызван сохраняющимся разрывом в доходах женщин и мужчин, а также более коротким трудовым стажем женщин, которые тратят значительное время на уход за детьми.

### **Снижение рисков, связанных с частными пенсиями**

Мировой финансовый кризис привел к тому, что с июня по декабрь 2008 года стоимость активов большинства государственных и частных пенсионных фондов региона упала. В первые месяцы кризиса многие страны понесли убытки в размере 10-35 процентов (ISSA. 2009). И хотя в последние несколько месяцев мы наблюдаем некоторое улучшение ситуации, неустойчивость рынков заставляет многих наблюдателей пересмотреть роль и масштаб частных пенсионных фондов в многоуровневых пенсионных системах, особенно в тех, где участие обязательно, а накопления могут быть инвестированы в ценные бумаги.

Эти обстоятельства заставляют также обратить внимание на проблемы, существовавшие во многих частных программах до кризиса, особенно на недостатки управления, большие административные расходы и отсутствие законодательного регулирования расчета пособий.

Кто будет расплачиваться за недавние финансовые потери, зависит от типа пенсионной программы. Участники накопительных программ с установленными взносами во многих новых странах ЕС, а также в Дании и Швеции, немедленно потеряли часть своих пенсионных накоплений. В профессиональных системах с установленными выплатами, которые широко распространены в Ирландии, Нидерландах и Великобритании, ситуация иная, так как в них размер пособий гарантирован на законодательном уровне или зафиксирован в коллективном договоре. Здесь кризис привел к сокращению резервов самих фондов, из-за чего они будут неспособны расплатиться по будущим пенсионным обязательствам. Например, в Ирландии и Великобритании уровень обеспеченности упал со 120 процентов приблизительно до 75. Без дополнительных вливаний этот дисбаланс вынудит пойти на сокращение размеров пособий. Многие работодатели, пострадавшие от кризиса, вынуждены прекратить прием новых членов в фонды с установленными выплатами и перейти на систему накопительных счетов с установленными взносами. Это усиливает тенденцию перехода от установленных выплат к установленным взносам, которая еще до кризиса начала набирать обороты по всей Европе.



В некоторых странах, например, в Великобритании, работники сопротивляются этому переходу. В некоторых случаях правительства заморозили или снизили долю взносов, перечисляемых из государственной пенсионной системы в обязательные программы с индивидуальными накопительными счетами (Болгария, Эстония, Латвия и Литва). Эти меры помогли уменьшить финансовое бремя, под которым в условиях кризиса оказались власти, и увеличить финансовые поступления в государственные пенсионные системы. Однако все это создает экономические трудности для управляющих частными фондами, поскольку значительная часть их административных расходов является фиксированной (то есть не зависит от объема поступающих в программу взносов). Таким образом, сокращения могут еще больше увеличить стоимость участия в частной программе для индивидуальных плательщиков.

Несмотря на то, что в 2009 году финансовые рынки частично оправались от кризиса, общество продолжает требовать от властей, чтобы те приняли меры для снижения рисков в частных пенсионных программах. В ответ правительства выступили с рядом инициатив.

Во-первых, участников пенсионных программ стали более подробно информировать о рисках. Литва, Турция и Великобритания проводят информационные кампании или требуют больше информации от пенсионных фондов. В Словакии правительство начало предоставлять информацию о том, каким именно группам работников невыгодно участие в частных пенсионных программах в силу их возраста или уровня доходов. Венгрия требует от частных пенсионных фондов обосновать снижение доходов по инвестициям. Австрийское законодательство предусматривает предоставление подробной информации об уровне административных расходов.

Во-вторых, власти разрабатывают и совершенствуют параметры так называемого «выбора по умолчанию», когда работники автоматически зачисляются в те программы, которые наиболее для них выгодны; в то же время, у них есть право сменить программу. В 2012 году в Великобритании начнется автоматическое распределение работников либо в программы с индивидуальными счетами, либо в профессиональные программы, которыми управляет работодатель. Болгария, Германия, Венгрия, Италия и Польша разрабатывают и / или совершенствуют так называемые «фонды жизненного цикла», работающие с менее рискованными инвестициями. Работники зачисляются в них автоматически по мере приближения к пенсионному возрасту.

Третий комплекс мер предполагает управление частными пенсионными фондами, для которого требуется более высокий уровень квалификации в области пенсионного управления. В Германии принят закон об усилении независимого надзора и управления рисками. Норвегия начала пересмотр своей системы финансовой оценки, при помощи которой определяется финансовая состоятельность частных фондов. В некоторых странах (Испании, Португалии, Великобритании и Италии) пенсионные



регуляторы более тесно согласовывают свои действия с государственными органами аналогичной специализации (центробанком и министерством финансов).

Наконец, кризис заставил многие страны обратить внимание на давно назревшие проблемы частных пенсионных программ, а именно – их высокие административные издержки, на которые уходит значительная часть всех сбережений работника (ЕС. 2006а)<sup>2</sup>. Некоторые страны (Бельгия, Польша, Латвия, Литва, Испания и Словакия) ввели потолок на комиссионное вознаграждение или поставили его в зависимость от инвестиционных доходов управляющей компании. После кризиса Польша вдвое урезала максимальную сумму комиссии, которую могли взимать частные пенсионные фонды со своих участников. Словакия собирается ввести аналогичные меры.

## **Совершенствование системы минимальных пенсий**

По мере того как все больше пенсионных систем региона становятся связанными с уровнем доходов или приватизируются, на первый план выходит важность минимальных пенсий и их возможного влияния на мотивацию к трудовой деятельности. В целом ряде стран обнищание людей пенсионного возраста является серьезной проблемой. В 2007 г. на Кипре, в Эстонии, Латвии, Литве и Великобритании нищета угрожала, по меньшей мере, 30 процентам пенсионеров<sup>3</sup>. С другой стороны, в странах ЕС-25 средняя доля лиц пожилого возраста, которым грозит бедность, составляет 19 процентов. В других странах региона число малоимущих среди пожилого населения еще выше, особенно в государствах Центральной Азии, хотя сопоставимые статистические данные отсутствуют.

Власти некоторых стран недавно увеличили минимальные пенсии сверх законодательно принятого уровня индексации. Финляндия объявила о повышении к 2011 году минимального пенсионного пособия на 23 процента. В Хорватии серьезное увеличение минимальной пенсии сопровождается ужесточением требований к претендентам на ее получение. Принятая в Португалии новая Поправка о солидарности предоставляет дополнительную пенсию лицам старше 80 лет. Казахстан вернулся к системе базовых государственных пенсий (2005 г.), которая была упразднена десятью годами ранее в процессе приватизации пенсионной системы страны. Россия увеличила фиксированную часть своей пенсионной формулы, что привело к росту уровня минимальных пенсий, и планирует провести еще одну крупную реформу в 2010 году. В период с 2007 по 2009 год некоторые страны СНГ (Армения, Азербайджан, Кыргызстан, Таджикистан и Молдова) также существенно увеличили минимальные пенсии.

<sup>2</sup> Стоимость управления активами в странах ЕС варьирует от 0,5 процента до 2,5 процента в год. Ежегодный административный вычет в размере 1 процента в итоге поглотит до 20 процентов пенсионных накоплений работника.

<sup>3</sup> См. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tsdde320&plugin=1>. Риск обнищания определяется Еврокомиссией как уровень доходов ниже 60 процентов средней зарплаты по стране (Еврокомиссия, 2006а, б).

В результате кризиса некоторыми странами приняты чрезвычайные меры по оказанию помощи получателям минимальных пенсий (MISSOC, 2009). В Словении они получили единовременную финансовую помощь, которая должна была компенсировать рост цен на продовольствие. Австрия выплачивает дотацию на оплату электроэнергии, а Исландия доплачивает пенсионерам, чьи доходы по вкладам, заработная плата и пенсионные доходы ниже определенного уровня.

В пенсионных программах, где пособия зависят от размера заработков, минимальные пенсии часто недоступны работникам, которые не отвечают определенным требованиям в части уплаты минимального взноса. Эту проблему в некоторых странах недавно попытались решить. Например, в Нидерландах теперь допускается участие в программе работников, которые работают по краткосрочному контракту, а Бельгия при определении прав на минимальную пенсию стала учитывать периоды частичной занятости. Кроме того, несколько членов ЕС повысили значение периодов по уходу за ребенком при определении пенсионных прав, другие (Великобритания и Германия) вводят те же меры при учете периодов ухода за престарелыми членами семьи. Эти нововведения помогут женщинам и мужчинам, занятым уходом за членами семьи, получить права на минимальную пенсию. Также поможет поднять уровень пенсий для женщин выравнивание пенсионного возраста, как это произошло в Великобритании и Венгрии. В настоящее время высказывается все больше сомнений относительно того, что женщинам необходим более ранний возраст выхода на пенсию. Трудовой стаж женщин часто короче, более раздроблен, а их труд хуже оплачивается, что приводит к низкому уровню пенсионных пособий или вообще лишает женщин права на их получение.

Некоторые страны ЕС выразили озабоченность тем, что введение минимальных пенсий может послужить отрицательным стимулом к трудовой деятельности и затруднить усилия по более тесному увязыванию пособий и трудовых заработков (ЕС. 2006b). Подобные опасения также высказывают руководители пенсионной системы Молдовы. Это показывает, насколько сложно обеспечить население минимальными пенсиями и одновременно не создавать стимулов к уходу с рынка труда. Однако это противоречие можно ослабить, если уровень минимальных пенсий поставить в зависимость от длительности трудового стажа, как это сделали во Франции, Греции, Латвии, Литве и Нидерландах.

В таблице 2.4 подводятся итоги применения различных пенсионных стратегий, основанные на последних тенденциях.

#### **2.4. Основные итоги применения пенсионных стратегий**

– Старение населения вызвало пенсионные реформы, которые вынуждают или мотивируют работников дольше трудиться, а также увеличить собственные пенсионные накопления. Эти реформы снизили опасность финансового дисбаланса, однако этого недостаточно. Кроме того,



рецессия может свести достигнутые успехи на нет.

– В кризис вновь вспыхнули старые споры о том, насколько уместны одобренные государством частные пенсионные накопительные программы, особенно если их активы инвестируются в финансовые инструменты с высокой волатильностью. Во многих странах для защиты индивидуальных пенсионных накоплений требуется более серьезное регулирование частных программ.

– Повышение пенсионного возраста и \ или увеличение периода уплаты взносов, необходимого для получения полной пенсии, в сочетании с высокой безработицей и потерей индивидуальных накоплений увеличивает риск нищеты среди пожилого населения, особенно – среди работников с низкими доходами и женщин, поскольку их возможности накопить достаточно средств ограничены. Снизить этот риск могли бы более щедрые минимальные пенсии.