

История возникновения пенсионных систем в зарубежных странах

А. И. Федотов

В настоящее время в мире существует несколько пенсионных систем. В некоторых странах они похожи или имеют некоторые отличия.

В статье сделан исторический анализ возникновения пенсий, пенсионных систем в некоторых странах мира

Введение

В конце двадцатого века в странах мира стали активно осуществлять пенсионные реформы. Основная тенденция процесса — переход к накопительной пенсионной системе. Конкретное содержание пенсионной реформы в той или иной стране зависит от ее специфических исторических, политических и финансовых условий.

В силу происходящих и ожидаемых демографических сдвигов складывается ситуация, в которой переход к накопительной пенсионной системе практически не имеет альтернативы. Эти сдвиги делают бесперспективным сохранение распределительного пенсионного механизма. Помимо демографических проблем в разных странах существуют финансовые, организационные и прочие проблемы, которые в еще большей степени обуславливают актуальность проведения пенсионной реформы.

Однако надо учитывать, что накопительная пенсионная система имеет не только свои плюсы, но и свои определенные минусы. Страны, проводящие пенсионную реформу, сталкиваются с проблемами, связанными с эффективностью внедрения и функционирования накопительного механизма и восприятием этого механизма широкими слоями населения. Многие проблемы новой накопительной пенсионной системы, особенно ее взаимоотношения со старой распределительной системой, стоят еще более остро для стран, которые только начинают пенсионную реформу. Однако при всех локальных трудностях будущее все же именно за накопительной пенсионной системой.

Особенности возникновения пенсионных систем в зарубежных странах, их экономическая и социальная эффективность

Пенсионные системы оказывают серьезное влияние на государственную экономику и развитие всего общества в целом.

Первая, организованная государством система пенсий по возрасту занятых в частном секторе была введена в Германии в 1889 г. Характерная черта немецкого подхода состояла в том, что социальное страхование было обязательным и основанным на взносах. И работодатели, и работники должны были вносить средства на ее финансирование. Введенная в Германии система базировалась на предшествующей практике существования добровольных фондов взаимопомощи, организуемых гильдиями и рабочими объединениями. Права на пенсию в новой системе основывались на ранее выплаченных взносах. Дания (1891) и Новая Зеландия (1898) ввели систему пенсий, ориентированную на целевую помощь бедным. Здесь она финансировалась за счет общих налоговых доходов, предполагала проверку нуждаемости и гарантировала плоский уровень выплат. Эти пенсионные системы в большей степени вытекали из традиционного законодательства о бедных.

В последующие годы большинство западноевропейских стран сформировали системы пенсионного страхования, ориентированные на германскую модель; англосаксонские страны (за исключением США) и страны Северной Европы в большей степени шли по пути, проложенному Данией и Новой Зеландией. Эти системы решали разные задачи. Германская была ориентирована на сохранение социального статуса работающего после выхода на пенсию. Датская, впоследствии введенная в Англии, — на ограничение бедности.

В XX в. происходит постепенное сближение пенсионных систем развитых стран. Там, где они были основаны на страховых взносах (Германия), вводятся гарантии минимальной пенсии, не зависящие от предшествующих взносов. В странах, ориентировавших пенсионную систему на равные пенсии, финансируемые за счет общих доходов, бюджетов, отменяется контроль нуждаемости. В дополнение к плоским минимальным пенсиям вводится система обязательного социального страхования (Великобритания).

В Северной Америке государственная система пенсионного обеспечения по старости получила распространение сравнительно поздно. Канада ввела систему, основанную на проверке нуждаемости, не предполагающую страховых взносов, в 1927 г. В Соединенных Штатах правительства штатов начали вводить основанные на критерии нуждаемости пенсионные системы в 1920-х гг. К 1934 г. они существовали в

28 штатах. В 1935 г. в США вводится федеральная система пенсионного страхования¹.

Характерная черта пенсионных программ — их политическая популярность на этапе становления. Это понятно: выходящие на пенсию работники на протяжении предшествующей трудовой жизни не вносили в полном объеме те платежи, которые обеспечивают им выплату пенсий. Тяжесть выплат пенсий ложится на следующее поколение работников. Однако для молодого индустриального общества с ограниченной долей старших возрастных групп это не порождает серьезных политических проблем.

Ф. Рузвельт поддерживал создание системы пенсионного страхования, основанной на взносах, потому что он стремился обеспечить ее устойчивую долгосрочную политическую поддержку.

Хотя практически все индустриальные страны к началу Второй мировой войны имели системы пенсионного обеспечения, во многих из них они были ограничены в отношении доли населения, которая покрывалась пенсионной системой и уровнем предоставляемых пенсионных выплат. Десятилетия, последовавшие за Второй мировой войной, были временем беспрецедентной экспансии уровня покрытия и распространения пенсионных платежей в большинстве развитых стран.

Как и все программы социального страхования, предоставление пенсий по старости предполагает нахождение баланса между социальной защитой и влиянием на стимулы. Выплаты по социальному страхованию защищают старшие возрастные группы от бедности, резкого падения уровня жизни. Но предоставление прав на такие выплаты приводит к изменению поведения и старших возрастных групп, и более молодого населения. Оптимальные размеры и характер системы пенсионного страхования, поэтому предполагают нахождение баланса между защитой и отрицательными стимулами.

Система пенсионного страхования вводилась как механизм, обеспечивающий возможность существования на случай дожития до возраста неработоспособности. В США к моменту ее введения большинство мужчин в возрасте старше 60 лет работали. Однако, как и в случае со многими другими крупными социальными инновациями, она сама становится фактором снижения уровня занятости в пенсионном возрасте. Среди мужчин в возрасте 60 лет и старше в 1900 г. 66 % работали. В 1990 г. таких было лишь 26 %².

С 1950 по 1990 гг. возраст выхода на пенсию в наиболее развитых странах снизился с 66 до 62 лет. Коэффициент участия в составе рабочей

¹ Сорокина Е. Г. Зарубежный опыт моделирования пенсионной системы // В мире прав. 2000. № 4. С. 8–10.

² Гайдар Е. Т. История пенсий: Становление и кризис системы социальной защиты в современном мире // Вестник Европы. 13.07.2004. № 10. С. 12–18.

силы лиц в возрасте 60–64 года в 1960 г. в Бельгии, Нидерландах, Франции превышал 70 %. К середине 90-х гг. он снизился до 20 %³.

Кризис пенсионных систем, сложившихся на этапе индустриального развития, — проблема, порожденная изменением демографической ситуации. Пенсионная система стран — лидеров экономического роста сформировалась на этапе, когда население пенсионного возраста составляло лишь незначительную долю численности работающих.

В этой ситуации относительно небольшие сборы с работающих и работодателей были достаточны, чтобы обеспечить немногочисленным пенсионерам уровень доходов, сопоставимый с тем, который они имели в период трудовой деятельности (с учетом выпадения расходов на обучение детей, приобретение жилья и т. д.).

После завершения демографического перехода на фоне продолжающегося роста продолжительности жизни ситуация радикально меняется. Численность пенсионеров, приходящихся на одного работающего, увеличивается.

Рост числа людей, получающих пенсию, или тех, кто в ближайшие годы предполагает выйти на пенсию, создает базу политической поддержки повышения щедрости пенсионных выплат.

В современные пенсионные системы встроена тенденция к увеличению расходов. Они созревают, более длительные периоды уплаты взносов увеличивают число получателей пенсий и их размеров. По мере демографического перехода увеличивается доля старших групп населения, падает рождаемость, растет продолжительность жизни. Те системы, которые создавались как сравнительно экономичные, требующие лишь скромных взносов для их финансирования, становятся обременительными.

Размеры взносов работников и работодателей повышаются, отражая меняющуюся демографическую картину. В свою очередь, увеличение налогов на заработную плату стимулирует занятость в неформальном секторе, рост безработицы. Сокращается число наемных работников, уплачивающих взносы в систему пенсионного страхования, отношение его к численности пенсионеров.

Уровень налогообложения заработной платы, по достижении которого дальнейшее повышение налоговых обязательств, уплачиваемых с заработной платы работниками и работодателями, оказывается невозможным по политическим причинам либо непродуктивным в силу влияния на занятость и налоговую дисциплину, различается в странах-лидерах современного экономического роста, но он везде существует. В США в силу влияния исторических традиций и этнокультурной разнородности населения он ниже, в более гомогенных странах континентальной Западной Европы с развитыми

³ Гайдар Е. Т. История пенсий: Становление и кризис системы социальной защиты в современном мире // Вестник Европы. 13.07.2004. № 10. С. 12–18.

традициями социальной солидарности — выше, но к 1980–1990 гг. он практически повсеместно оказывается достигнутым. Между тем увеличение доли пожилого населения, имеющего пенсионные права, продолжается по мере выхода на пенсию поколения людей, родившихся в 1945–1965 гг., в период аномально высокой рождаемости, компенсировавшей последствия демографического спада времен Второй мировой войны. Этот процесс носит заданный характер и не может быть остановлен.

Демографические прогнозы предполагают, что в период до 2030 г. нагрузка пенсионеров на работающее население в развитых странах примерно удвоится. По государствам «большой семерки» прогнозируется рост расходов на пенсии с 6,7 % ВВП в 1995 г. до 10,7 % ВВП в 2030 г. По прогнозам ОЭСР, расходы на социальное обеспечение вырастут с 18,3 % ВВП в 1990 г. до 25,5 % в 2050 г. при реализации базового сценария. При более быстром росте они увеличатся до 23,7 %, при более низком — до 30,4 %. С 1990 по 2050 гг. расходы на социальное обеспечение будут ежегодно расти в среднем на 1,9 % в реальном выражении⁴.

Повышение пенсионных обязательств в предстоящие десятилетия задано логикой созданной в конце XIX – первые десятилетия XX вв. системы пенсионного обеспечения. Но его невозможно профинансировать за счет дальнейшего повышения уровня налогообложения заработной платы. В этом фундаментальная проблема устойчивости социальных институтов, созданных в индустриальную эпоху, в условиях постиндустриального общества.

Еще один аспект, по которому формирование распределительной пенсионной системы в условиях стареющего населения постиндустриального общества оказывает значительное влияние на долгосрочные перспективы развития, — это динамика нормы сбережений. Доля инвестиций в ВВП — один из факторов, тесно связанных с темпами экономического роста. Национальные нормы инвестиций тесно коррелируют с национальными нормами сбережений. Для стадии индустриального развития было характерно повышение доли сбережений и инвестиций в валовом внутреннем продукте по сравнению с показателями, характерными для аграрного общества. На постиндустриальной стадии ситуация меняется. В большинстве стран-лидеров доля сбережений в валовом внутреннем продукте начинает сокращаться. Полноценное формирование распределительных пенсионных систем объективно создает стимулы к ограничению сбережений на старость и именно на постиндустриальной стадии проявляется тенденция к снижению частных сбережений.

Одним из направлений реформ, призванных разрешить это противоречие, является попытка усиления связи объема уплаченных взносов в

⁴ *Ерошенков С. Г.* Мировой опыт пенсионных реформ: Проблемы реформирования // Интернет ресурс-2002 (<http://www.net.ru>).

систему пенсионного страхования и объема пенсионных прав, устранение из системы пенсионного страхования перераспределительных элементов. В наиболее последовательной форме такие реформы предполагают введение накопительной пенсионной системы, где объем пенсионных прав определяется размером взносов и принятыми работником решениями об инвестировании пенсионных сбережений. Это позволяет устранить антистимулы занятости в формальном секторе, выплате страховых платежей.

Чили — страна, пенсионная реформа в которой положила начало многолетним дебатам по вопросу о целесообразности и возможности перехода к накопительной системе пенсионного страхования. Здесь в 1970-х гг. ставки взносов в систему распределительного пенсионного страхования достигли высокого уровня и стимулировали уклонение от налогов. С 1981 г. в Чили перешли к использованию накопительной системы пенсионного страхования. Каждый работающий вносил 10 % заработка на пенсионный сберегательный счет в выбранном им фонде. Кроме того, необходимо было платить около 3 % заработка на страхование на случай инвалидности и потери кормильца и для покрытия управленческих расходов фондов. К моменту выхода на пенсию на индивидуальном счете накапливается сумма, обеспечивающая получение доходов в старости. По определению дефицит в такой системе невозможен.

Переход к накопительной системе серьезно изменяет отношение и работников, и работодателей к платежам, направленным в накопительную пенсионную систему, особенно в тех случаях, когда работнику предоставлена существенная свобода выбора порядка хранения и инвестирования средств накопительной пенсионной системы, гарантировано право наследования накопленных в ее рамках сбережений. Эти отчисления во многом перестают восприниматься как налог и становятся дополнительным элементом оплаты труда. Возникают предпосылки преодоления противоречия между ростом потребностей пенсионной системы в финансовых ресурсах в постиндустриальную эпоху и невозможностью дальнейшего повышения налогового бремени на оплату труда.

Преимущества накопительной пенсионной системы очевидны и предельно важны для постиндустриального общества с быстро стареющим населением и высокой государственной нагрузкой на экономику. Однако ее широкому внедрению в странах — лидерах современного экономического роста препятствует одно фундаментальное обстоятельство. Если отчисления в пенсионную систему накапливаются на индивидуальных счетах работников, они не могут быть использованы для финансирования текущих обязательств перед нынешними пенсионерами. Для старших возрастных групп работающих возможности накопить средства, достаточные для обеспечения хотя бы нынешних пенсионных прав, так-

же ограничены. Остроту проблем, связанных с реформированием пенсионной системы, ярко высвечивают масштабы накопленных развитыми странами пенсионных обязательств, в большинстве случаев существенно превышающих объемы их нынешнего государственного долга.

Из стран — лидеров современного экономического роста лишь Великобритания предприняла серьезные шаги в области пенсионной реформы (реформа 1986 г.), направленные на обеспечение права выхода работников и работодателей из государственной системы пенсионного страхования, перехода в частные системы пенсионного страхования, обеспечивающие существенное усиление связи пенсионных прав и фактически произведенных взносов. В подавляющем большинстве остальных стран-лидеров реформы носили значительно более ограниченный характер.

Наряду с продолжающейся идеологической дискуссией по вопросу об эффективности накопительных пенсионных систем, оправданности ограничения перераспределительных механизмов, обеспечивающих социальную солидарность, ключевым фактором, сдерживавшим пенсионные реформы в странах-лидерах, был вопрос об их цене и так называемом «двойном платеже». Переход к накопительным пенсионным системам означает, что, по меньшей мере, часть платежей, которые будет производить нынешнее поколение работающих, пойдет на их собственные счета и финансирование их собственных пенсий, а не на выплату пенсий нынешнему поколению пенсионеров. Но отменить обязательства перед последними в условиях демократичного общества невозможно. Значит, для перехода на накопительную систему пенсионного обеспечения нужны финансовые ресурсы, позволяющие в ее ходе обеспечить выполнение уже принятых обязательств перед нынешними пенсионерами и старшим поколением работников, которое не будет иметь возможность формировать достаточные фонды в системе накопительного пенсионного страхования. Если учесть объемы пенсионных обязательств, накопленных в странах — лидерах современного экономического роста, становятся ясными масштабы этой проблемы, особенно в условиях выхода налогового бремени на верхние пределы возможного и растущих социальных обязательств по направлениям, не связанным с пенсионной системой. Даже республиканская администрация США Дж. Буша-младшего, в начале своей деятельности активно обсуждавшая возможность частичной трансформации американской системы пенсионного страхования в накопительную, пока не решилась сделать серьезных шагов в этом направлении⁵.

В ситуации, когда возможности наращивания налогов исчерпаны, обязательства растут, и будут расти, а глубокая реформа либо невозможна,

⁵ *Ерошенков С. Г.* Мировой опыт пенсионных реформ: Проблемы реформирования // Интернет ресурс-2002 (<http://www.net.ru>).

либо крайне сложна, правительствам приходится идти на частичные и непопулярные изменения в пенсионных системах: повышать пенсионный возраст, требования к числу лет работы, необходимому для получения нормальной пенсии, снижать уровень льгот, предоставляемых различными специальными пенсионными системами, снижать отношение средней пенсии к средней заработной плате.

Особенно рельефно проблемы функционирования систем социальной защиты, такие, как дестимулирование занятости, зарегулированность рынка труда, неспособность провести диктуемые финансовыми ограничениями реформы, проявляются в регионе, который был местом возникновения системы социальной защиты, — континентальной Западной Европе. Здесь давление финансовых проблем заставляет даже политиков, традиционно выступавших за экспансию социальных обязательств, инициировать малопопулярные реформы, направленные на их ограничение. В Германии налоги на заработную плату составляют 42 % ее величины, государственные финансы в глубоком кризисе.

С начала 1980-х гг., когда кризис пенсионных систем стал очевидным, идет процесс повышения пенсионного возраста (Германия, Греция, Италия, Португалия, Великобритания), минимального срока работы, необходимого для получения полной пенсии (Германия, Греция, Италия), ужесточения условий более раннего выхода на пенсию (Франция, Германия). Отношение средней пенсии к зарплатам было снижено за счет введения более жестких механизмов индексации (Австрия, Финляндия, Франция, Германия, Греция, Италия, Голландия). Происходит сокращение периода, в течение которого более длительная работа предусматривает увеличение базы предстоящих пенсионных выплат (Австрия, Финляндия, Франция, Италия, Голландия, Португалия, Великобритания), сокращаются пенсионные привилегии занятых в государственном секторе (Финляндия, Греция, Италия, Португалия).

Таким образом, в условиях постиндустриального мира правительства оказываются под двойным давлением: с одной стороны, тенденции старения населения, глобальная налоговая конкуренция вынуждают их сокращать или, по меньшей мере, ограничивать рост уровня социальных расходов; с другой стороны, непопулярность таких мер и объективные трудности осуществления изменений создают серьезные, часто непреодолимые препятствия на пути введения ограничительных мер.

Заключение

В статье проведено исследование пенсионных систем в некоторых странах мира, что позволяет их классифицировать по схожим признакам и сделать анализ об их экономической и социальной эффективности.

Литература

1. *Гайдар Е. Т.* История пенсий: Становление и кризис системы социальной защиты в современном мире // Вестник Европы. 13.07.2004. № 10. С. 12–18, 27.
2. *Сорокина Е. Г.* Зарубежный опыт моделирования пенсионной системы // В мире прав. 2000. № 4. С. 8–10.
3. *Ерошенков С. Г.* Мировой опыт пенсионных реформ: Проблемы реформирования // Интернет ресурс-2002 (<http://www.net.ru>).