ОПЫТ ЗАРУБЕЖНОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ

Д.В. МЕЛЬНИК,
М.И. МИРЯКОВ

Пенсионные реформы в посткоммунистических странах: механизмы распространения новой пенсионной ортодоксии

В 1998–2008 гг. в 14 посткоммунистических странах были проведены радикальные пенсионные реформы, цель которых состояла в переносе задачи формирования пенсионных сбережений с государства на граждан. Общая модель реформ была реализована в короткий срок в странах с весьма различными условиями. Выделены три этапа проведения пенсионных реформ в регионе. Первыми (1998–1999) реформы провели Венгрия, Казахстан и Польша; вторыми (2000–2004) – Болгария, Косово, Латвия, Литва, Россия, Хорватия и Эстония; позже (2005–2008) приватизированные пенсионные системы стали функционировать в Македонии, Румынии, Словакии и Узбекистане. В работе рассмотрены механизмы распространения дискурса новой пенсионной ортодоксии, который продолжает доминировать в дискуссиях о дизайне пенсионных систем, несмотря на все проблемы, выявленные в функционировании новой модели.

Ключевые слова: социальная политика, пенсионная реформа, пенсионная приватизация, новая пенсионная ортодоксия, переходная экономика, история экономических реформ.

DOI: 10.31857/S086904990004398-9

Кризис пенсионных систем в переходных экономиках в 1990-е годы

“Постсоветская социальная политика в огромной степени сводится к усилиям выполнять обязательства, в значительной мере *унаследованные* от советского государства” [*Якобсон* 2016, с. 93]. Пенсионное обеспечение в посткоммунистических экономиках в начале 1990-х гг. было выделено в отдельные системы, которые занимались сбором взносов пенсионного страхования и формированием выплат. Но в целом механизм и условия выплат соответствовали системе, сложившейся в предшествующий период.

Однако макроэкономические трудности (падение доходов населения, снижение занятости, рост частного сектора экономики и появление неформальной занятости) оказали негативное влияние на бюджеты пенсионных систем. Ведь пенсионные системы строились

Мельник Денис Валерьевич – кандидат экономических наук, доцент департамента теоретической экономики факультета экономических наук Национального исследовательского университета “Высшая школа экономики”. Адрес: 119049, Москва, Шаболовка 28/11, стр. 4. E-mail: dmelnik@hse.ru

Миряков Михаил Иванович – аспирант департамента теоретической экономики факультета экономических наук Национального исследовательского университета “Высшая школа экономики”. Адрес: 119049, Москва, Шаболовка 28/11, стр. 4. E-mail: mmiryakov@hse.ru

на свойственных социалистической экономике принципах, предполагавших в том числе отсутствие безработицы. Кроме того, специфической чертой социальной политики социалистических стран было “отсутствие четкой грани между первичным распределением и перераспределением, которое осуществляет государство” [*Якобсон* 2016, с. 94], что, безусловно, могло обеспечивать некоторую дополнительную гибкость при формировании пенсионных выплат – гибкость, которая была утрачена при переходе к капитализму. По этим причинам выполнение унаследованных пенсионных обязательств в посткоммунистических государствах стало проблематичным.

Управление пенсионными системами в первое десятилетие существования переходных экономик шло в двух противоположных направлениях. С одной стороны, предпринимались меры, направленные на уменьшение обязательств и снижение дефицита пенсионной системы. Наиболее яркие примеры политики снижения обязательств – плоская шкала выплат, принятая в Эстонии в начале 1992 г. [*Leppik, Võrk* 2006, p. 32–33], а также комплекс экономических мер в Венгрии, предполагающий снижение социальных гарантий, – так называемый пакет Бокроша (по имени тогдашнего министра финансов) [*Orenstein* 1999, p. 32]. В ряде стран уже в 1990-е гг. было принято решение о поднятии пенсионного возраста, в том числе в Латвии, Литве, Эстонии, Македонии.

С другой стороны, периодически предпринимались попытки поддержания (и даже наращивания) обязательств перед пенсионерами, в результате чего проблема финансовой балансировки пенсионной системы лишь усиливалась. Зачастую эти меры использовались как инструмент политической борьбы. Возвращаясь к примеру Эстонии, где результатом существенного снижения обязательств государства уже в начале 1990-х гг. стала сбалансированность пенсионной системы, отметим, что на протяжении 1992–2000-х гг. расходы пенсионной системы превысили доходы лишь дважды (в 1996 и 1999 гг.), и оба раза в связи с политическими мотивами – попытками привлечь голоса пенсионеров [*Leppik, Võrk* 2006, p. 43]. В Хорватии после окончания боевых действий 1991–1995 гг. привилегированные пенсионеры (включая ветеранов войны и др.) получали 2,2% ВВП, при этом уровень пенсий некоторых групп привилегированных пенсионеров превышал уровень пенсий остальных граждан в среднем почти в четыре раза [*Anusic, O'Keefe, Madzarevic-Sujster* 2003, p. 19]. Впрочем, существуют примеры и иных мотивов поддержания или даже наращивания уровня социальных гарантий. В ряде стран были реализованы меры, направленные на снижение социальных потрясений от либеральных реформ первой волны – прежде всего это касалось снижения пенсионного возраста для некоторых категорий граждан. Во многих странах увеличивалась доступность пенсий по инвалидности – в том числе в Венгрии, где это существенно сказывалось на расходах пенсионной системы [*Palacios, Rocha* 1998, p. 1, 5–6].

Однако при всех экономических трудностях во второй половине 1990-х гг. пенсионные системы в ряде стран оставались или в профиците, или же демонстрировали сравнительно низкий дефицит (до 1% ВВП): в их числе можно отметить Словакию [*Holzman, Guven* 2009, p. 241] и Литву [*Lazutka* 2006, p. 306]. Но ни относительная бездефицитность в сочетании с низким уровнем жизни пенсионеров[1], ни высокий дефицит в сочетании с относительно приемлемыми пенсиями[2], не могли удовлетворить ни пенсионеров, ни правительство. Все меры по реформированию пенсионных систем, принятые в 1990-е гг. в посткоммунистических государствах, изначально рассматривались лишь как временные, направленные на решение текущих проблем. Конструирование окончательного дизайна пенсионной системы долгое время откладывалось. И именно на этом фоне стали распространяться идеи, которые рассматривались как универсальное решение всех без исключения проблем пенсионных систем – “новая пенсионная ортодоксия” [*Müller* 2004, p. 24]. Данный термин

[1] В Эстонии коэффициент замещения заработной платы до 1995 г. не превышал 40%, притом что бюджет пенсионной системы в 1993–1995 гг. был в профиците [*Leppik, Võrk* 2006, p. 43, 46].

[2] В Венгрии дефицит пенсионной системы наблюдался с 1993 г., при этом средняя пенсия составляла более 60% от средней зарплаты в 1995 г. [*Palacios, Rocha* 1998, p. 7, 10].

обозначает комплекс теоретических обоснований и практических рекомендаций для проведения приватизации пенсионных систем, который сложился на рубеже 1980–1990-х гг. в контексте так называемого Вашингтонского консенсуса.

Новая пенсионная ортодоксия

Первая масштабная пенсионная реформа приватизационного типа была проведена в Чили в 1981 г. Здесь ответственность за формирование пенсионного капитала полностью переносилась на будущих пенсионеров. В результате *финансовые* гарантии государства относительно пенсий были практически полностью ликвидированы: в новой системе после проверки на нуждаемость поддержка предоставлялась лишь отдельным пенсионерам, которые не смогли накопить достаточного пенсионного капитала. При этом в новые функции государства вошло регулирование финансовых рынков и контроль деятельности частных пенсионных фондов. С точки зрения стабилизации государственного бюджета и привлечения внутренних инвестиций на финансовый рынок чилийская реформа оказалась весьма успешной, особенно в первое десятилетие ее проведения. Важность успешного опыта Чили для исследования пенсионных реформ нельзя недооценивать: после чилийской реформы проекты полной или частичной приватизации пенсионной системы были реализованы во многих странах мира и продолжают обсуждаться практически повсеместно (например, в Бразилии по итогам президентских выборов 2018 г.).

Влияние чилийского опыта оказалось особенно значимым для Латинской Америки и посткоммунистических стран. В последних идеи новой пенсионной ортодоксии обрели существенную институциональную опору – ключевую роль в формировании и распространении дискурса получили сообщества экспертов, состоящие главным образом из сотрудников международных финансовых институтов – в первую очередь Всемирного банка (ВБ) [*Orenstein* 2008]. В идейном плане их влияние оказалось особенно сильным. Следуя данному подходу, эксперты ВБ и других международных организаций осуществляли техническую и финансовую поддержку проведения реформ.

Несмотря на то, что новая пенсионная ортодоксия не входила в состав свода правил экономической политики Вашингтонского консенсуса, она определенно отражает те же идеи [*Orenstein* 2011, p. 70]. Прежде всего об этом свидетельствует ориентация на создание условий для экономического роста: в обосновании преимуществ пенсионной приватизации, помимо прочего, указывалось, что “правильные” принципы экономической политики должны вести к экономическому росту. Таким образом, старый тип пенсионных систем – всего лишь механизм распределения ограниченных ресурсов в будущем [World Bank 1994, p. 3], хотя целесообразен и вопрос о том, каким образом это количество ресурсов можно увеличить.

Отметим, что изначально дискурс новой пенсионной ортодоксии не был единственным в пространстве обсуждения будущего пенсионных систем. К 1990-м гг. конкуренцию на рынке идей ему составлял подход, принятый Международной организацией труда (МОТ) [*Ney* 2000; *Maier-Rigaud* 2009]. В МОТ никогда не рассматривали демографические тенденции как причину кризиса пенсионного обеспечения в будущем, хотя и требовали определенных корректировок в дизайне пенсионных систем [*Maier-Rigaud* 2009, p. 177]. Задачей пенсионных реформ считалось поддержание стабильного уровня жизни пенсионеров. Создание негосударственного пенсионного обеспечения в рамках этого дискурса не исключалось, но носило вспомогательный характер – конечная цель состояла в максимальном снижении рисков для пенсионеров, а не в стабилизации бюджета пенсионного фонда или развитии финансового рынка. Различия дискурса МОТ с новой пенсионной ортодоксией особенно ярко проявились в рекомендациях по реформированию пенсионных систем развивающихся стран: подход МОТ предполагал не снижение, а увеличение уровня социальной защиты (в том числе расширение охвата населения пенсиями) [*Ney* 2000, p. 354–355].

Каждый дискурс опирался на некоторый набор убеждений, “рассказ о политике” (*policy story*), который задает картину социальной реальности и позволяет оставаться “избирательно объективным” в рамках этой картины [*Ney* 2003, p. 93]. Цель “рассказа о политике” как риторического инструмента состоит также и в том, чтобы склонить на свою сторону других участников политического процесса.

В основе “рассказа о политике” новой пенсионной ортодоксии лежит проблема апокалиптического старения населения. Вопрос старения населения стал подниматься Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), как минимум, с конца 1980-х гг. [*Ebbinghaus* 2015, p. 58–59]. Эта риторика оказалась весьма эффективной, поскольку она объясняет неизбежность кризисов пенсионных систем во всем мире, а также интуитивно понятна даже для человека, далекого от экономики.

Для экспертов, возможно, были важны и другие аргументы в пользу новой пенсионной ортодоксии, рассматриваемые в связи с другими аспектами экономических реформ. Например, накануне пенсионных реформ в посткоммунистических странах такие атрибуты развитых рыночных экономик, как финансовые рынки и “длинные деньги”, фактически отсутствовали, и проведение приватизации должно было естественным образом способствовать их развитию. Но гипотеза о старении населения оказалась универсальным аргументом обоснования.

Именно для решения проблемы старения населения предлагалась трехуровневая модель пенсионной системы ВБ [World Bank 1994, p. 16–18]. *Первый уровень* – это механизм, администрируемый государством. Выплаты здесь должны составлять лишь небольшую часть совокупных пенсионных выплат, а их размер не должен быть привязан к взносам пенсионеров. Три рекомендуемых варианта формирования выплат на этом уровне представляли собой: выплаты в результате проверки на нуждаемость; гарантированный минимальный размер пенсии; универсальные пенсии, которые выплачиваются всем пенсионерам. *Второй уровень* – это обязательные пенсионные взносы, которые аккумулируются на индивидуальных инвестиционных счетах работника и управляются частными пенсионными фондами. *Третий уровень* – добровольные пенсионные взносы, которые аккумулируются на частных индивидуальных инвестиционных счетах работника и управляются частными пенсионными фондами. Третий уровень – добровольное продолжение второго – был создан специально для тех, кто хочет накопить больше. Второй и третий уровни пенсионной системы предполагались основными источниками создания сбережений на старость, в то время как первый должен был выполнять функцию дополнительной подушки безопасности.

Несмотря на весьма успешный опыт Чили, на практике проведение полной приватизации было сопряжено с высокими издержками, в особенности в странах Европы со сравнительно более старым населением. Оценки для отдельных стран, представленные в [*James* 1998], накануне проведения реформ, показывают, что текущая стоимость накопленных пенсионных прав участников пенсионной системы как доли ВВП в восточноевропейских странах существенно превышала показатели стран Латинской Америки, и Чили в частности. В посткоммунистических государствах с широким уровнем охвата пенсионным страхованием населения полная приватизация была фактически “непродаваемой” [*Orenstein* 1999, p. 33]. И хотя полная приватизация посткоммунистических пенсионных систем рассматривалась в рамках рекомендаций ВБ как оптимальный вариант (или конечная цель реформы в перспективе), она имела существенные экономические ограничения и представляла серьезный политический вызов. Поэтому данный вариант здесь и сейчас не предлагался в качестве единственного решения для европейских (как, впрочем, и для латиноамериканских) стран. По причине высокого уровня уже накопленных пенсионных обязательств для стран ОЭСР, Восточной Европы и некоторых государств Латинской Америки в рамках политических рекомендаций “новой пенсионной ортодоксии” предлагались дополнительные текущие меры для стабилизации пенсионных систем. Эти меры включали в себя, в том числе, повышение возраста выхода на пенсию, устране-

ние возможности досрочного выхода на пенсию, снижение размеров выплат пенсионерам [World Bank 1994, p. 21–22].

Модель частичной приватизации, таким образом, рассматривалась как этап в переходе к полностью приватизированной системе в будущем. Этот этап предполагал постепенное замещение сложившегося распределительного механизма за счет увеличения роли индивидуальных накоплений. Иными словами, разница между полной и частичной приватизацией состоит в том, ликвидируется старый распределительный механизм пенсионной системы или нет. В то же время напомним, что и в механизме полной приватизации ВБ содержался элемент распределительной системы. В модели полной приватизации особенностью первого уровня в терминологии [World Bank 1994] является устранение связи пенсионных выплат и фактических взносов – цель состоит в том, чтобы защитить пенсионеров от риска того, что накопления на втором и третьем уровне окажутся низкими. Первый уровень является формой страховки от бедности и имеет существенные различия со старым распределительным механизмом. Впоследствии первый уровень в полностью приватизированной системе стал называться нулевым уровнем пенсионной системы (как, например, в работе сотрудников Всемирного банка: [*Holzmann, Guven* 2009]). Соответственно, первый уровень в новой терминологии – это старая распределительная пенсионная система, администрируемая государством, в которой размер пенсии зависит от размера взносов.

Три этапа реформирования пенсионных систем

В ряде исследований по распространению политических инноваций [*Brooks* 2005; *Orenstein* 2003] были выделены закономерности данного процесса. На первом этапе новые концепции и подходы распространяются среди относительно небольшого количества политических субъектов. На втором этапе – после создания прецедента проведения реформ – процесс получает дополнительный импульс и число реформ существенно возрастает. На третьем этапе привлекательность новой модели спадает, динамика проведения реформ снижается или даже останавливается. Примечательно, что такую же картину можно наблюдать и в случае распространения первых пенсионных систем начиная с 1889 г. [*Orenstein* 2003]. Подобная тенденция прослеживается при проведении пенсионных реформ в странах как Латинской Америки, так и Восточной Европы [*Weyland* 2005, p. 265–267].

В соответствии с этим можно выделить три этапа проведения пенсионных реформ. Так, на первом этапе (1998–1999) новые пенсионные системы полностью начали функционировать в трех странах (Венгрии, Казахстане и Польше); на втором (2000–2004) – в семи странах (Болгарии, Косово, Латвии, Литве, России, Хорватии и Эстонии); на третьем (2005–2008) – в четырех странах (Македонии, Словакии, Румынии и Узбекистане).

Общим фоном проведения реформ для всех стран первого этапа стали экономические трудности переходного периода. Эти страны прежде всего столкнулись с одним из самых высоких дефицитов пенсионных систем в регионе. По итогам 1996 г. он составил 1,2% ВВП в Венгрии [*Palacios, Rocha* 1998, p. 7], 1,1% ВВП в Польше [*Holzman, Guven* 2009, p. 183] и 2,8% ВВП в Казахстане [*Seitenova, Becker* 2004, p. 154][3]. При этом объяснить высокие дефициты в трех упомянутых странах исключительно как следствие старения населения нельзя. По оценкам, рассчитанным на данных ВБ, в Казахстане доля людей, достигших 60 лет, в 1995 г. должна была составить 11% против 19,6% в Венгрии и 15,6% в Польше (рассчитано по [*Bos, Vu, Massiah, Bulatao* 1994]).

Характерная черта подготовки реформы во всех трех странах – изначальная радикальность проектов. Как правило рассматривались две крайних разновидности реформы:

[3] В то же время в других странах региона система была более сбалансирована, а в Словакии в тот же год и вовсе наблюдался профицит в 0,8% ВВП [*Holzman, Guven* 2009, p. 241].

рационализация уже существующей пенсионной системы (то есть воплощение условного “дискурса МОТ”) и полная пенсионная приватизация (“дискурс ВБ”). Идея полной приватизации предлагалась представителями финансовых ведомств. Однако она не нашла поддержки в Польше и Венгрии, поскольку из-за высокого уровня покрытия пенсионными системами, а также высокого уровня пенсионных выплат издержки на финансирование пенсий людей, уже не имевших возможности накопить достаточного пенсионного капитала в новой системе, оказались бы слишком высокими. В Казахстане полная приватизация стала возможной в первую очередь из-за того, что процесс ее подготовки носил чрезвычайно закрытый характер, и проект реформы практически не обсуждался за пределами узкой рабочей группы – фактически, даже высокопоставленные чиновники, не вошедшие в состав рабочей группы, не были осведомлены о его содержании. В Венгрии и Польше подготовка реформы была более открытой, но сведения о ней также практически не выходили за пределы правительства.

Распространение идей новой пенсионной ортодоксии происходило через публикации работ, обосновывающих необходимость пенсионной приватизации, а также проведение специальных конференций и семинаров. В частности, в Казахстане пенсионная реформа была разработана рабочей группой под руководством председателя Национальной комиссии по ценным бумагам Г. Марченко, который предложил ее проект после прочтения работы [World Bank 1994] и посещения специальных семинаров, организованных ВБ [*Orenstein* 1999, p. 24]. Схожая ситуация наблюдалась в Венгрии и Польше.

В Казахстане и Венгрии Агентство США по международному развитию (*USAID*) оказало существенную поддержку на стадии проведения реформы, в том числе в создании индивидуальных инвестиционных счетов пенсионеров. В Польше в состав специально созданной рабочей группы был включен сотрудник ВБ. Для финансирования обязательств перед пенсионерами, не охваченными новой пенсионной системой, в первые годы проведения реформы международными финансовыми институтами были предоставлены кредиты.

Уже после первого этапа распространения пенсионных приватизаций в посткоммунистических странах новая пенсионная ортодоксия подверглась критике. Особенно примечательна она была со стороны сотрудников самого Всемирного банка. Так, в работе [*Orszag, Stiglitz* 2001] были поставлены под сомнение ключевые теоретические преимущества новой модели пенсионных реформ. В том числе – утверждение о том, что рыночные механизмы могут обеспечить более высокий уровень пенсий по сравнению с распределительными системами.

Критике был подвергнут и тот факт, что реформы в посткоммунистических странах проводились слишком быстро и не соответствовали сложившимся экономическим условиям, в результате чего в дальнейшем могли возникнуть трудности с финансированием чрезмерно высоких обязательств перед участниками старой пенсионной системы. При этом, однако, в среде экспертов международных финансовых институтов по пенсионным системам консенсус о нежизнеспособности старых систем в свете гипотезы о старении населения лишь укрепился, как и вера в эффективность универсального решения в виде пенсионной приватизации.

В особенности ярко данный подход к пенсионным реформам проявился в Косово. Из-за военных действий там оказались уничтожены данные о старой пенсионной системе, и было решено провести ее полную приватизацию. Пенсионную реформу в Косово подготовили и провели сотрудники международных организаций; национальные эксперты практически не участвовали в ее обсуждении. При этом проблема старения населения в Косово проявлялась существенно меньше. Население было гораздо младше, чем в других странах: доля людей, достигших 60 лет, составляла 9,1% в 2003 г. [*Gubbels, Shelbecker, Zezulin* 2007, p. 13]. Таким образом, Косово как небольшая экономика с достаточно молодым населением и отсутствием груза в виде старой пенсионной системы стала своего рода лабораторией по созданию образцовой пенсионной системы с нуля.

Идея проведения пенсионной реформы в странах второй волны пенсионных реформ (России, Хорватии, Болгарии, Латвии, Литве и Эстонии) начала рассматриваться с середины 1990-х гг. Во всех этих странах обсуждались два крайних варианта реформы: стабилизация существующей системы и полная приватизация. Примечательно, что в специальном семинаре в Хорватии, посвященном необходимости проведения пенсионной реформы, организованном в 1995 г. при помощи ВБ, принимал участие автор чилийской пенсионной реформы Х. Пиньера [*Müller* 2004, p. 27]. Важно отметить, что на данном этапе радикальные проекты реформ, предлагаемые в посткоммунистических странах, зачастую уже не находили поддержки у международных финансовых институтов. К примеру, проект реформы в Латвии, предложенный министром Я. Ритенисом еще в 1993 г., не встретил поддержки у сотрудников ВБ [*Vanovska* 2006, p. 160–161].

Однако определенный консенсус в том, что проведение хотя бы частичной приватизации необходимо, во многих странах к тому времени уже сложился. Текущие экономические и политические проблемы вынуждали откладывать реформы. К примеру, в Латвии в 1995 г. было решено провести реформу существующей распределительной системы и в конце десятилетия заместить ее часть обязательными накоплениями. Стабилизация распределительной системы должна была дать определенное пространство для маневра при создании накоплений и оказалась весьма успешной: к 1997 г. удалось сбалансировать бюджет пенсионной системы. Однако первые успехи реформы использовались в политических целях. В преддверии выборов пенсии были щедро увеличены (реальные пенсии выросли в среднем на 15% с октября 1997 г. по март 1998 г.), в результате чего бюджет системы социального страхования снова оказался в дефиците [*Fox, Palmer* 1999, p. 18–19]. Окончательно закон был принят лишь в 2000 г. и вступил в силу 1 июля 2001 г., то есть спустя шесть лет после того, как программа реформы (хоть и в общих чертах) была выработана. Ситуация, когда по разным причинам проведение реформы откладывалось, характерна для всех стран второй волны, кроме Косово.

В странах Балтии (Латвии, Эстонии, Литве) в результате обсуждения реформ с широким охватом социальных групп они реализовывались по наиболее мягкому сценарию в регионе. Доля взносов в накопительный уровень пенсионной системы оказалась достаточно низкой по сравнению со странами, которые провели реформы в 1998–1999 гг. Более того, в Эстонии и Литве решение о переходе в новую пенсионную систему было добровольным. В странах Балтии механизм функционирования второго уровня пенсионной системы прорабатывался гораздо детальнее, чем в других странах, и серьезных трудностей с функционированием новой системы не возникало. Там же, где система вводилась без достаточной проработки, в первые годы возникали технические сбои, которые вели, в том числе, к существенным потерям средств пенсионеров.

Поскольку процесс подготовки реформ в России, Хорватии и Болгарии был более закрытым, чем в странах Балтии, утвержденные проекты оказались более радикальными. В то же время и здесь проводилась лишь частичная приватизация.

На третьем этапе (2005–2008) начали функционировать обязательные накопительные уровни пенсионной системы в Македонии, Словакии, Румынии и Узбекистане. Население этих стран было сравнительно более молодым на фоне общей выборки (в особенности, население Македонии и Узбекистана). Можно также отметить, что в Румынии и Словакии нельзя говорить и о резком росте дефицита пенсионного фонда – он возник лишь во второй половине 1990-х гг., однако не превышал 1% ВВП [*Holzman, Guven* 2009, p. 213, 241]. Во всех четырех странах объективных причин для проведения именно приватизации (как механизма борьбы с дефицитом пенсионной системы) было меньше, чем в других постсоциалистических странах. Если сопоставить третью группу стран со странами первой и второй волны, то и демографическая ситуация, и бюджет пенсионного фонда в странах третьей группы были стабильнее. При этом обсуждение потенциальной приватизации началось там уже во второй половине 1990-х гг.

Кризис приватизированных пенсионных систем в переходных экономиках

Рассмотрим причины того, почему сомнения в новой пенсионной ортодоксии усилились после кризиса 2008 г. [OECD 2009]. При проведении реформ в планы входило последующее повышение доли отчислений в накопительный пенсионный уровень. Однако после 2008 г. фактически были приняты противоположные решения – размер взносов в накопительный уровень во многих странах снизился [*Orenstein* 2011, p. 73–74]. В Словакии ранее обязательное участие в накопительной системе стало добровольным. В России отчисления в накопительный уровень пенсионной системы замораживаются с 2014 г. Между тем, анализируя сложившееся положение, следует еще раз обратить внимание на три важных исходных элемента дискурса в пользу проведения пенсионной приватизации: 1) бездефицитность пенсионной системы; 2) увеличение уровня пенсий; 3) развитие финансового рынка и экономический рост.

Бездефицитность пенсионной системы может быть достигнута лишь при условии выплаты большей части обязательств, накопленных в рамках старой пенсионной системы. До этого момента в перспективе нескольких десятилетий государству необходимо изыскивать средства на покрытие существенно бóльших обязательств по сравнению с существовавшими в рамках старых пенсионных систем. Разумеется, бездефицитность можно сохранить даже в условиях перехода, существенно снижая размер пенсий, но это изначально не рассматривалось как решение проблемы. Сложности финансирования в краткосрочном и среднесрочном периоде – ключевой фактор при возврате пенсионных систем к старому образцу. Ухудшение экономической ситуации привело к затруднению в поиске средств для покрытия текущих обязательств. Уже накопленный пенсионный капитал стал использоваться для стабилизации государственных финансов (например, в Венгрии национализированные пенсионные накопления использовались для финансирования государственного долга).

Как показала практика, зачастую доходность за вычетом инфляции и расходов на управление средствами оказывается невысокой или даже отрицательной. Вероятнее всего, убытки в конечном счете придется компенсировать за счет бюджета. И, как утверждается, например в [*Дмитриева, Петухова, Ушаков* 2010], есть основания полагать, что *увеличение уровня пенсий* за счет инвестирования на финансовом рынке по сравнению со старыми распределительными системами также имеет весьма неопределенные перспективы.

Единственная задача, с которой накопительная пенсионная система по преимуществу справилась, – развитие финансового рынка в экономиках, где ранее этого рынка просто не существовало, что, конечно, не считалось основной целью пенсионной реформы. Внимание к данному элементу, скорее, стало проявлением логики Вашингтонского консенсуса, ориентировавшего на создание условий для экономического роста [*Ананьин, Хаиткулов, Шестаков* 2010, с. 26]. Впрочем спорно, насколько эффективным оказался этот механизм развития финансовых рынков. Во всяком случае, драйвером экономического роста в посткоммунистических странах пенсионные накопления не стали [*Altiparmakov, Nedeljković* 2016].

Дискурс новой пенсионной ортодоксии сегодня

Учитывая проблемы финансирования перехода к новым пенсионным системам, обострившиеся за последнее десятилетие, возникает вопрос – почему от многоуровневых пенсионных систем не отказались повсеместно, как это было сделано в Венгрии (2011) и Аргентине (2008)? Более того, почему пенсионная приватизация продолжает рассматриваться как единственная разумная альтернатива распределительной пенсионной системе?

Наша гипотеза состоит в том, что теоретическому анализу проблем пенсионных систем и оценке накопленного опыта функционирования как распределительных, так и накопительных систем предшествует доминирующий в рассуждениях о пенсиях дискурс новой пенсионной ортодоксии. Даже значительные проблемы накопительных систем последнего десятилетия не поколебали его позиций: лишь оптимистичные прогнозы ожидаемых

выгод от приватизационных реформ сменились фаталистическими рассуждениями об их неизбежности. Проблема старения населения представляется центральной и рассматривается по своим последствиям как поистине апокалиптическая — при том что каких-либо осязаемых альтернатив, кроме чилийского пенсионного "чуда" и повышения пенсионного возраста, не существует.

Идеи, лежащие в основе новой пенсионной ортодоксии, претендуют на универсальность. Именно это позволяло проводить схожие реформы в странах с существенно разными экономическими условиями: если признается универсальный характер проблем, то универсальными должны быть и предлагаемые решения. Эти решения формировались на базе не только экономических соображений (например, что рынок эффективнее государства), но и демографической аргументации, в первую очередь идеи о том, что разные страны мира проходят через относительно одинаковые этапы развития и поэтому даже в молодых на сегодняшний день странах динамика возрастных групп через некоторое время будет той же. Эти положения фактически и обусловили формирование дискурса в области пенсионных реформ. И во многом определяют его и сегодня.

Дискурс принял форму обозначения универсальной проблемы и ограниченного числа универсальных методов ее решения. Строго говоря, в области пенсионных реформ в посткоммунистических странах изначально отсутствовала предварительная *диагностика* экономик – все проблемы связывались именно со старением населения. Консенсус предопределил и сходство решений. К примеру, необходимость повышения пенсионного возраста в России (реформа 2018 г.) связывается именно с прогнозируемыми долгосрочными демографическими тенденциями. Правдоподобный рассказ о реальности заменил саму реальность.

Какие-либо конкретные сценарии динамики населения и их взаимосвязь с государственным бюджетом, по существу, оказываются излишними: их заменяют некоторые прогнозные демографические показатели в перспективе ближайшего столетия. Ограничиваясь российской дискуссией, можно утверждать, что эта идея во многом подпитывается ссылкой на зарубежные реформы, в особенности на опыт развитых стран, где объективные причины для снижения уровня социальных гарантий, вероятно, серьезнее. В ряде случаев необходимость снижения социальных гарантий и повышения пенсионного возраста и вовсе обосновываются тем, что "в России один из самых низких пенсионных возрастов в мире". Этот аргумент на основе сопоставления с демографической ситуацией в других странах подвергается критике, например, в [*Вишневский, Васин, Рамонов* 2012].

Проблема сложившегося дискурса в том, что он изначально определяет, какие вопросы относятся к числу актуальных, а какие – нет. К примеру, демографическая политика, равно как и необходимость снижения неформальной занятости, традиционно не рассматриваются в его рамках как возможные средства решения проблем пенсионной системы. Хотя бы потому, что в свете ожидаемого неизбежного кризиса пенсионных систем под грузом старения населения эти меры позволяют лишь выиграть некоторое время, но не решают ничего по существу. В лучшем случае аспекты экономической и демографической политики рассматриваются как внешние факторы, которые могут влиять на некоторые отдельные параметры при разработке пенсионных реформ. Именно поэтому и сегодня приватизированные пенсионные системы продолжают поддерживаться в посткоммунистических странах, несмотря на порождаемую ими атмосферу безысходности, а возможно, и благодаря ей.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Ананьин О. И., Хаиткулов Р. Г., Шестаков Д. Е. (2010) Вашингтонский консенсус: пейзаж после битв // Мировая экономика и международные отношения. № 12. С. 15–27.

Вишневский А., Васин С., Рамонов А. (2012) Возраст выхода на пенсию и продолжительность жизни // Вопросы экономики. № 9. С. 88–109.

Дмитриева О., Петухова Н., Ушаков Д. (2010) Переход от распределительной пенсионной системы к накопительной: результаты и критерии эффективности // Вопросы экономики. № 4. С. 43–60.

Якобсон Л. И. (2016) Социальная политика ювенального общества // Общественные науки и современность. № 1. С. 90–102.

Altiparmakov N., Nedeljković M. (2016) Does Pension Privatization Increase Economic Growth? Evidence from Latin America and Eastern Europe // Journal of Pension Economics and Finance. Vol. 17. No. 1. Pp. 46–84.

Anusic Z., O'Keefe P., Madzarevic-Sujster S. (2003) Pension Reform in Croatia // Social Protection Discussion Paper Series. No. 0304. Washington, DC: World Bank.

Bos E., Vu M. T., Massiah E., Bulatao R. A. (1994) World Population Projections 1994-95 Edition: Estimates and Projections with Related Demographic Statistics. Baltimore and London: The Johns Hopkins Univ. Press.

Brooks S. (2005) Interdependent and Domestic Foundations of Policy Change: The Diffusion of Pension Privatization Around the World // International Studies Quarterly. Vol. 49. No. 2. Pp. 273–294.

Ebbinghaus B. (2015) The Privatization and Marketization of Pensions in Europe: A Double Transformation Facing the Crisis // European Policy Analysis. Vol. 1. No. 1. Pp. 56–73.

Fox L., Palmer E. (1999) Latvian Pension Reform // Social Protection Discussion Paper Series. No. 9922. Washington, DC: World Bank.

Gubbels J., Snelbecker D., Zezulin L. (2007) The Kosovo Pension Reform: Achievements and Lessons // Social Protection Discussion Paper Series. No. 0707. Washington, DC: World Bank.

Holzman R., Guven U. (2009) Adequacy of Retirement Income after Pension Reforms in Central, Eastern and Southern Europe. Washington, DC: World Bank.

James E. (1998) The Political Economy of Social Security Reform: A Cross-Country Review // Annals of Public and Cooperative Economics. Vol. 69. No. 4. Pp. 451–482.

Lazutka R. (2006) Pension Reform in Lithuania // Fultz E. (ed.) Pension Reform in the Baltic States. Budapest: International Labour Office.

Leppik L., Võrk A. (2006) Pension Reform in Estonia // Pension Reform in the Baltic States. Budapest: International Labour Office.

Maier-Rigaud R. (2009) In Search of a New Approach to Pension Policy: the International Labour Office between Internal Tension and External Pressure // The Role of International Organizations in Social Policy: Idea, Actors and Impact. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Müller K. (2004) The Political Economy of Pension Reform in Central and Eastern Europe // Reforming Public Pensions: Sharing the Experiences of Transition and OECD Countries. Paris: OECD.

Ney S. (2000) Are You Sitting Comfortably? Then We'll Begin: Three Gripping Policy Stories About Pension Reform // Innovation: The European Journal of Social Science Research. Vol. 13. No. 4. Pp. 341–371.

Ney S. (2003) The Rediscovery of Politics: Democracy and Structural Pension Reform in Continental Europe // Pension Reform in Europe: Process and Progress. Washington, DC: World Bank.

OECD (2009) Pensions at a Glance 2009. Paris: OECD.

Orenstein M. A. (1999) How Politics and Institutions Affect Pension Reform in Three Postcommunist Countries // Policy Research Working Paper. Washington, DC: World Bank.

Orenstein M. A. (2003) Mapping the Diffusion of Pension Innovation. // Pension Reform in Europe: Process and Progress. Washington, DC: World Bank.

Orenstein M. A. (2011) Pension Privatization in Crisis: Death or Rebirth of a Global Policy Trend? // International Social Security Review. Vol. 64. No. 3. Pp. 65–80.

Orenstein M. A. (2008) Privatizing Pensions: The Transnational Campaign for Social Security Reform. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press.

Orszag P., Stiglitz J. (2001) Rethinking Pension Reform: Ten Myths about Social Security Systems // New Ideas about Old Age Security: Towards Sustainable Pension Systems in the 21st Century. Washington, DC: World Bank.

Palacios R., Rocha R. (1998) The Hungarian Pension System in Transition // Social Protection Discussion Paper Series. No. 9805. Washington, DC: World Bank.

Seitenova A. G. S., Becker C. M. (2004) Kazakhstan's Pension System: Pressures for Change and Dramatic Reforms // Hitotsubashi Journal of Economics. Vol. 45. No. 2. Pp. 151–187.

Vanovska I. (2006) Pension Reform in Latvia // Pension Reform in the Baltic States. Budapest: International Labour Office.

Weyland K. (2005) Theories of Policy Diffusion Lessons from Latin American Pension Reform // World Politics. Vol. 57. No. 2. Pp. 262–295.

World Bank (1994) Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth. New York: Oxford Univ. Press.

Pension Reforms in Post-Communist Countries: Mechanisms of Diffusion of New Pension Orthodoxy

*D. MELNIK**
*M. MIRYAKOV***

***Melnik Denis** – Associate Professor, Department of Theoretical Economics, Faculty of Economic Sciences, National Research University Higher School of Economics. Address: 28/11 Shabolovka Ulitsa, building 4, Moscow, Russia, 119049. E-mail: dmelnik@hse.ru

****Miryakov Mikhail** – Ph.D. Student, Department of Theoretical Economics, Faculty of Economic Sciences, National Research University Higher School of Economics. Address: 28/11 Shabolovka Ulitsa, building 4, Moscow, Russia, 119049. E-mail: mmiryakov@hse.ru

Abstract

During 1998–2008 radical pension reforms were implemented in 14 post-communist countries. The purpose of the reforms was to shift the responsibility for pension savings from government to individuals. Essentially the same model was implemented in the countries with different social and economic conditions wither a short period of time. The implementation of the model in the region is divided into 3 stages. During the first stage (1998–1999) pension reforms were implemented in Hungary, Kazakhstan and Poland; (2000–2004) – in Bulgaria, Kosovo, Latvia, Lithuania, Russia, Croatia and Estonia; later (2005–2008) – in Macedonia, Romania, Slovakia and Uzbekistan. The article considers the mechanisms of diffusion of the new pension orthodoxy discourse which still defines the scope of debates on the pension system design, despite all the drawbacks of the model revealed after its implementation.

Keywords: social policy, pension reform, pension privatization, new pension orthodoxy, transition economy, history of economic reforms.

REFERENCES

Altiparmakov N., Nedeljković M. (2016) Does Pension Privatization Increase Economic Growth? Evidence from Latin America and Eastern Europe. *Journal of Pension Economics & Finance*, vol. 17, no. 1, pp. 46–84.

Ananyin O.I., Khaitkulov R.G., Shestakov D.E. (2010) Vashingtonskiy konsensus: peyzazh posle bitv [Washington Consensus: Landscape after Battles]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, no. 12, pp. 145–164.

Anusic Z., O'Keefe P., Madzarevic-Sujster S. (2003) Pension Reform in Croatia. *Social Protection Discussion Paper Series*, no. 0304. Washington, DC: World Bank.

Bos E., Vu M.T., Massiah E., Bulatao R.A. (1994) *World Population Projections 1994–95 Edition: Estimates and Projections with Related Demographic Statistics*. Baltimore and London: The Johns Hopkins Univ. Press.

Brooks S. (2005) Interdependent and Domestic Foundations of Policy Change: The Diffusion of Pension Privatization Around the World. *International Studies Quarterly*, vol. 49, no. 2, pp. 273–294.

Dmitrieva O., Petukhova N., Ushakov D. (2010) Perekhod ot raspredelitelnoy pensionnoy sistemy k nakopitelnoy: rezultaty i kriterii ehffektivnosti [The Transition from Distributive Pension System to Accumulative Type: The Results and Efficiency Forecast]. *Voprosy economiki*, no. 4, pp. 43–60.

Ebbinghaus B. (2015) The Privatization and Marketization of Pensions in Europe: A Double Transformation Facing the Crisis. *European Policy Analysis*, vol. 1, no. 1. pp. 56–73.

Fox L., Palmer E. (1999) Latvian Pension Reform. *Social Protection Discussion Paper Series*, no. 9922. Washington, DC: World Bank.

Gubbels J., Snelbecker D., Zezulin L. (2007) The Kosovo Pension Reform: Achievements and Lessons. *Social Protection Discussion Paper Series*, no. 0707. Washington, DC: World Bank.

Holzman R., Guven U. (2009) *Adequacy of Retirement Income after Pension Reforms in Central, Eastern and Southern Europe*. Washington, DC: World Bank.

James E. (1998) The Political Economy of Social Security Reform: A Cross-Country Review. *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 69, no. 4. pp. 451–482.

Lazutka R. (2006) Pension Reform in Lithuania. *Pension Reform in the Baltic States*. Budapest: International Labour Office.

Leppik L., Võrk A. (2006) Pension Reform in Estonia. *Pension Reform in the Baltic States*. Budapest: International Labour Office.

Maier-Rigaud R. (2009) In Search of a New Approach to Pension Policy: the International Labour Office between Internal Tension and External Pressure. *The Role of International Organizations in Social Policy: Idea, Actors and Impact*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Müller K. (2004) The Political Economy of Pension Reform in Central and Eastern Europe. *Reforming Public Pensions: Sharing the Experiences of Transition and OECD Countries*. Paris: OECD.

Ney S. (2000) Are You Sitting Comfortably? Then We'll Begin: Three Gripping Policy Stories About Pension Reform. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, vol. 13, no. 4, pp. 341–371.

Ney S. (2003) The Rediscovery of Politics: Democracy and Structural Pension Reform in Continental Europe. *Pension Reform in Europe: Process and Progress*. Washington, DC: World Bank.

OECD (2009) Pensions at a Glance 2009. Paris: OECD.

Orenstein M. A. (1999) How Politics and Institutions Affect Pension Reform in Three Postcommunist Countries. *Policy Research Working Paper*. Washington, DC: World Bank.

Orenstein M. A. (2003) Mapping the Diffusion of Pension Innovation. *Pension Reform in Europe: Process and Progress*. Washington, DC: World Bank.

Orenstein M. A. (2011) Pension Privatization in Crisis: Death or Rebirth of a Global Policy Trend? *International Social Security Review*, vol. 64, no. 3, pp. 65–80.

Orenstein M. A. (2008) *Privatizing Pensions: The Transnational Campaign for Social Security Reform*. Princeton, NJ: Princeton Univ. Press.

Orszag P., Stiglitz J. (2001) Rethinking Pension Reform: Ten Myths about Social Security Systems. *New Ideas about Old Age Security: Towards Sustainable Pension Systems in the 21st Century*. Washington, DC: World Bank.

Palacios R., Rocha R. (1998) The Hungarian Pension System in Transition. *Social Protection Discussion Paper Series*, no. 9805. Washington, DC: World Bank.

Seitenova A.G.S., Becker C.M. (2004) Kazakhstan's Pension System: Pressures for Change and Dramatic Reforms. *Hitotsubashi Journal of Economics*, vol. 45, no. 2, pp. 151–187.

Vanovska I. (2006) Pension Reform in Latvia. *Pension Reform in the Baltic States*. Budapest: International Labour Office.

Vishnevsky A., Vasin S., Ramonov A. (2012) Vozrast vykhoda na pensiyu i prodolzhitel'nost' zhizni [Retirement Age and Life Expectancy]. *Voprosy economiki*, no. 9, pp. 88–109.

Weyland K. (2005) Theories of Policy Diffusion Lessons from Latin American Pension Reform. *World Politics*, vol. 57, no. 2. pp. 262–295.

World Bank (1994) Averting the Old Age Crisis: Policies to Protect the Old and Promote Growth. New York: Oxford Univ. Press.

Yakobson L.I. (2016) Socialnaya politika yuvenalnogo obshchestva [Social Policy of a Juvenal Society]. *Obschestvennye nauki i sovremennost',* no. 1, pp. 90–102.

© Д. Мельник, М. Миряков, 2019