

DOI: 10.23932/2542-0240-2020-13-4-11

Вторая волна пенсионных реформ (2009–2019 гг.): прогноз будущих трансформаций пенсионных систем

Татьяна Васильевна ЖУКОВА

кандидат экономических наук, старший научный сотрудник, Отдел международных рынков капитала

Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова РАН, 117997, ул. Профсоюзная, д. 23, Москва, Российская Федерация

E-mail: ttanya2001@gmail.com

ЦИТИРОВАНИЕ: Жукова Т.В. (2020) Вторая волна пенсионных реформ (2009–2019 гг.): прогноз будущих трансформаций пенсионных систем // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. Т. 13. № 4. С. 230–252. DOI: 10.23932/2542-0240-2020-13-4-11

Статья поступила в редакцию 21.04.2020.

АННОТАЦИЯ. Настоящая статья представляет продолжение статьи, опубликованной в журнале «Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право» (№ 6, 2019 г.) [Жукова 2019], в которой объяснен механизм развития волн пенсионных реформ, их встроенность в бизнес-циклы, дана периодизация и проведен детальный анализ первой волны реформ. В данной статье с учетом новых макроэкономических и прогнозных демографических факторов, выявленных эпизодов пенсионных реформ дана периодизация и характеристика второй волны пенсионных реформ (2009–2019 гг.), прогнозируется третья волна (с 2020 г.). Вторая волна пенсионных реформ была на несколько лет короче, но более интенсивной, с большим числом пенсионных реформ на фоне примерно такого же количества экономических шоков. Причины интенсивности – системные макроэкономические проблемы, массовость шоков от за-

медления темпов экономического роста, дефицитности бюджетов. Массовый характер приобрело сужение накопительного компонента и его перевод в частный формат (финансирование из личных средств застрахованных лиц через негосударственные институты). Ускорилося относительное снижение пенсионных обязательств государства. Третья волна (с 2020 г.) ожидается самой продолжительной, с самыми интенсивными преобразованиями ввиду ожидаемых макроэкономических шоков по всем чувствительным для пенсионных систем факторам и для всех групп стран с очередной эскалацией влияния демографических факторов. Вектор реформирования будет включать противоречивые направления. С одной стороны, будет расти государственное участие, повышаться охват застрахованных лиц. С другой стороны, будут снижаться государственные гарантии (минимальные пенсии, возрастные и другие ограничения для вы-

хода на пенсию). Ожидается рост солидарности государственных пенсионных систем, «платежной нагрузки» на работающее поколение для гарантирования минимальных пенсий старшему поколению, снижение зависимости размера пенсии от размера взносов. Накопительное пенсионное обеспечение будет переведено в сферу ответственности застрахованных лиц без финансового участия государства.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: волны пенсионных реформ, параметрические и структурные реформы, контрреформы, макроэкономические шоки, тренды, демографические факторы, прогноз, экономические циклы, экономические кризисы

Накопленные результаты и обобщение международных исследований по опыту пенсионных реформ за 2009–2019 гг.

В предыдущей статье [Жукова 2019] представлен терминологический аппарат, дано обобщение международных исследований по опыту пенсионных реформ. Разработан классификатор пенсионных реформ с балльной оценкой глубины реформирования¹, опре-

делены волны пенсионных реформ². Раскрыт и подтвержден механизм формирования и развития волн пенсионных реформ, дана их периодизация. Детально рассмотрена первая волна пенсионных реформ (1994–2008 гг.)³.

В данной статье по тем же 24 странам анализируется содержание пенсионных реформ во вторую волну, прогнозируется третья волна.

В теоретических и эмпирических работах, посвященных тематике пенсионных реформ в 2009–2019 гг. (соответствует второй волне пенсионных реформ), фундаментальный демографический фактор старения населения и связанные с ним долгосрочные структурные реформы⁴ отходят на второй план. В центре внимания исследователей – краткосрочные конъюнктурные факторы: экономические (бизнес-циклы), политические (мнение избирателей, соглашения с социальным блоком и др.). Созданы новые классификации пенсионных реформ [Beetsma et al. 2019]:

1) В зависимости от долгосрочности целей реформирования:

– *реформы на перспективу*, при минимальном влиянии текущей ситуации, которые являются ответом на долгосрочные демографические факторы, проводятся в русле концепций устойчивого развития;

1 Выделение позиций классификатора – результат качественного анализа, систематизации и детализации направлений реформирования, выделяемых в докладах ОЭСР «Взгляд на пенсии» (Pension at a Glance) за 1994–2017 гг. [OECD 2007, pp. 58–60; OECD 2009, pp. 90–94; OECD 2013, pp. 27–40; OECD 2015, pp. 34–43; OECD 2017, pp. 32–40].

2 Всего в группе 24 страны (15 – развитых стран с коэффициентом возрастной зависимости более 20% по данным Всемирного банка на 1994 г., 7 бывших социалистических стран с крупными государственными пенсионными системами; 3 страны Латинской Америки с крупными накопительными системами как основными). Это Австрия, Дания, Финляндия, Франция, Германия, Италия, Бельгия, Нидерланды, Норвегия, Португалия, Испания, Швеция, Швейцария, Великобритания, Чехия, Польша, Венгрия, Эстония, Швейцария, Швеция, Мексика, Аргентина, Чили, Россия, Казахстан. Подробный анализ выборки стран для анализа приведен в предыдущей статье [Жукова 2019].

3 Полный текст первой статьи «Волновая природа пенсионных реформ. Первая волна 1994–2008 гг.»: <https://www.ogt-journal.com/Jour/article/view/547/464#>

4 Деление реформ на структурные и параметрические – общепризнанная классификация, введенная МВФ в 1996 г. Структурные – меняется архитектура пенсионных систем, параметрические – меняются их количественные параметры (введено [Chand et al. 1996]). Структурные реформы связаны с долгосрочными ориентирами приведения пенсионной системы в равновесие, они находятся в меньшей зависимости от макроэкономических и политических факторов. Параметрические реформы часто связывают с конъюнктурными реформами, преследующими краткосрочные цели.

- *конъюнктурные реформы*, определяемые текущей экономической ситуацией и балансом политических сил [Chen 2017; Baoping 2014].

2) В зависимости от фазы экономического цикла:

- *реформы, расширяющие охват пенсионным страхованием* (expansio-nary reforms), как правило, в период экономического роста;
- *реформы, сокращающие пенсионные обязательства* (contractionary reforms), как правило, в период спада экономики [Amaglobeli 2019].

В отличие от рецессии 1991 г. (со-падает по времени с первой волной пенсионных реформ 1994–2008 гг.), ре-цессия, следовавшая за 2009 г., была бо-лее глубокой и системной (см. иссле-дование Всемирного банка [Kose et al. 2020]). Одна из причин – большее уча-стие в росте мировой экономики разви-вающихся стран (emerging market and developing economies (EMDEs))⁵. Кри-зис еврозоны 2011–2013 гг. с ростом безработицы, снижением темпов ро-ста экономики затронул 60% стран из группы EMDEs⁶, замедлил темпы вос-становления мировой экономики [Kose et al. 2020, p. 19].

Пенсионные реформы меняли свою направленность под влиянием конъюнктурных факторов: в 2009–2010 гг. – антикризисные меры, связанные с ро-стом пенсионных доходов; в 2011–2014 гг. – обратные меры, сокращение обязательств государства (ограниче-ние индексаций, усиление связи между

размером пенсии и сделанными взно-сами и др.); в 2015–2019 гг. – под дав-лением политических факторов на фо-не улучшения экономической ситуа-ции – ослабление ограничений (замед-ление роста пенсионного возраста, ста-вок взносов, повышение минимальных пенсий) [Natali 2018; OECD 2019].

Популяризуется идея о связи ре-форм с бизнес-циклами, о влиянии пе-риодов роста и спада на характер про-водимых преобразований [Holzmann 2012; Beetsma et al. 2019]. Анализиру-ется их влияние на пенсионные рефор-мы (часто за длительный период по вы-бранной группе стран с применением эконометрических моделей анализа) [Verbič 2019; Leibrecht 2017].

Развивается тема «пожилой бедно-сти» в будущем в связи с ростом обес-печения сегодняшних пенсионеров за счет неизбежного сокращения пенси-онных доходов следующего поколения пенсионеров (большого по численно-сти). Делаются выводы о необходимо-сти повышения охвата минимальными пенсиями, согласования пенсионных реформ с реформами социальной сфе-ры и рынка труда [Chen 2017; Baoping 2014].

Были сформулированы предполо-жения о том, что параметрические ре-формы в 2009–2019 гг. часто носили краткосрочный характер без учета ди-намики будущих пенсионных обяза-тельств. Это привело к долгосрочной разбалансированности пенсионных си-стем и необходимости корректировки их параметров каждые 3–5 лет (пред-посылка повышения интенсивности параметрических реформ в будущем) [Amaglobeli 2019; OECD 2019].

⁵ По данным Всемирного банка, если в 1950–1990 гг. развитые страны в среднем обеспечивали 80% мирового производства и 75% роста мировой экономики, то к 2010 г. их доля снизилась до 60% мирового производства и 40% роста мировой экономики [Kose et al. 2020, p. 1].

⁶ По данным Всемирного банка, в группе EMDEs средний темп роста ВВП снизился с 7,4% в 2010 г. до 3,8% в 2015 г.) [Kose et al. 2020, pp. 19–20].

Вторая волна. 2009–2019 гг.

Вторая волна началась с 2009 г. и вступила в свой пик в 2014 г. С 2015 г. число пенсионных реформ снижается (данная динамика подтверждается другими независимыми исследователями (см., например, [Natali 2018]).

Особенностью второй волны стало проведение более интенсивных реформ (239 эпизодов против 208 в первую волну) на фоне меньшего числа макроэкономических шоков (113 против 115) и за меньший период времени (11 лет против 15) (табл. 1). Подтверждаются выводы других исследователей (Всемирный банк [Kose et al. 2020]) о концентрации макроэкономических шоков, чувствительных для пенсионных систем, в двух областях – замедление экономического роста (38% шоков против 30% в первую волну, табл. 1) и дефицит бюджета (37% шоков против 30% в первую волну, табл. 1), по остальным индикаторам – уменьшение числа шоков (табл. 1).

Интенсивность реформ в баллах по 24 странам за 2009–2019 гг. выросла по сравнению с первой волной и составила 1 477 (за 1994–2008 гг. – 1 031) (табл. 2). Это связано с особой макроэкономической ситуацией (см. выше), с пересмотром ценностей многоуровневых пенсионных систем⁷, с повышением чувствительности к экономическим факторам (табл. 1, табл. 2)⁸. Фиксируется ускоренный рост интенсивности параметрических реформ по сравнению со структурными (58% против 53% в первую волну, табл. 2), что согласуется с выводами других исследователей о росте конъюнктурных преобразований [Amaglobeli 2019; OECD 2019]).

Направления реформирования во вторую волну (2009–2019 гг.)

Если в первую волну (1994–2008 гг.) происходил массовый переход стран на многоуровневые пенсионные системы [Жукова 2019], то вторая волна пенсионных реформ (2009–2019 гг.) началась с кризиса 2008 г., приведшего к резкому обесценению пенсионных накоплений. Под влиянием макроэкономических шоков обозначилась слабость пенсионных систем, построенных по накопительному принципу (зависимость от конъюнктуры финансовых рынков, его финансирование за счет изъятия части взносов из солидарной системы (во многих странах), рост дефицитности бюджетов).

- в *накопительной составляющей* произошло сужение накопительного сегмента, усилилось его регулирование (13 стран из 24) (табл. 3, табл. 4); в развитых странах ускорился переход на добровольные частные или корпоративные накопительные схемы с самостоятельной уплатой взносов застрахованными лицами (часто при государственной поддержке, обязательности создания работодателями);
- в *солидарной составляющей* продолжилось сужение обязательств государства, обозначился тренд на ограничение сферы его ответственности только минимальными пенсиями; при этом участилось сокращение обязательных взносов для работодателей, их увеличение для работников.

7 Обесценение пенсионных активов, снижение доходности, перелом в демографической ситуации.

8 В рамках второй статьи уточнена методика выявления шоков, используемая в первой статье [Жукова 2019]. Увеличена частота расчета чувствительных для пенсионных систем индикаторов до одного раза в год (вместо трех раз за период: в начале, на пике, на завершении волны реформ). Оптимизировано применение типов макроэкономических шоков к соответствующим индикаторам (один индикатор – один тип шока, вместо проверки каждого индикатора по трем типам шоков одновременно). По уточненной методике пересчитывается число макроэкономических шоков как в период второй, так и первой волны реформ.

Таблица 1. Основные индикаторы первой и второй волны пенсионных реформ по группе из 24 стран

Table 1. Main Indicators of the First and the Second Wave of Pension Reforms, Group of 24 Countries

Год	Число реформ	Демографические факторы				Число шоков по чувствительным факторам*					
		Коэф. фертиль-ности	Ожидаемая про-должительность жизни, лет	Коэф. возраст-ной зависимости	Коэф. фертиль-ности (30-лет. сдвиг)	Темп роста ре-ального ВВП, %	Дефицит бюдже-та, % к ВВП	Госдолг, % ВВП	Уровень безра-ботицы, %	Расходы на пенс. обеспечение, % ВВП	Σ (7-11)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Первая волна: 1994–2008 гг. с пиком в 2004 г.											
1994	6	2,92	66,12	10,52	5,07	1	1	2	1	1	5
1995	8	2,86	66,32	10,59	5,05	1	1	2	1	0	6
1996	10	2,80	66,61	10,69	5,00	2	2	2	1	0	6
1997	10	2,76	66,91	10,77	4,97	1	1	2	1	0	5
1998	11	2,72	67,18	10,83	4,92	0	0	3	1	1	7
1999	12	2,69	67,40	10,88	4,85	0	0	2	0	0	6
2000	14	2,67	67,68	10,94	4,77	2	2	2	1	0	5
2001	14	2,64	67,98	11,04	4,66	2	2	2	3	0	11
2002	15	2,62	68,25	11,13	4,53	6	6	2	3	1	17
2003	17	2,60	68,52	11,20	4,41	2	2	1	2	0	7
2004	20	2,59	68,86	11,26	4,29	2	2	1	2	0	5
2005	19	2,57	69,14	11,30	4,16	2	2	1	1	0	4
2006	18	2,56	69,47	11,38	4,04	2	2	1	0	0	3
2007	18	2,55	69,79	11,43	3,94	4	4	1	0	0	7
2008	16	2,54	70,08	11,49	3,85	7	7	2	0	1	21
Σ	208	–	–	–	–	34	34	26	17	4	115
Вторая волна: 2009–2019 гг.											
2009	20	2,52	70,41	11,56	3,78	22	9	1	1	4	37
2010	21	2,51	70,68	11,66	3,72	0	4	1	1	0	6
2011	22	2,49	70,97	11,80	3,67	2	2	2	1	0	7
2012	23	2,48	71,22	11,97	3,64	14	3	2	1	0	20
2013	24	2,47	71,46	12,16	3,60	1	3	2	1	0	7
2014	26	2,46	71,69	12,39	3,57	1	3	2	1	0	7
2015	24	2,45	71,86	12,65	3,54	1	2	2	1	0	6
2016	22	2,44	72,06	12,97	3,51	1	4	2	1	0	8
2017	21	2,43	72,23	13,31	3,46	0	3	2	1	н.д.	6
2018	19	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	1	4	1	1	н.д.	7
2019	17	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	0	0	1	1	н.д.	2
Σ	239	–	–	–	–	43	37	18	11	4	113

* Демографические и экономические факторы, направляющие реформы, даются с использованием системы оценки необходимости реформирования пенсионных систем Всемирного банка [Whitehouse 2012].

Источники: Столбец 2 – Число реформ – сформированный перечень направлений реформирования пенсионных систем за 1994 – 2019 гг. по 24 странам за соотв. периоды.

Столбцы 3–6: Коэффициент фертильности (Fertility rate, total (births per woman)), Ожидаемая продолжительность жизни (Life expectancy at birth, total (years)), Коэффициент возрастной зависимости (Age dependency ratio, old (% of Working-age population)) – World Bank Database.

Столбцы 7–11: Число макроэкономических шоков.

Столбец 7 – Число шоков по показателю «Темп роста реального мирового ВВП, % (Gross domestic product, constant prices, annual growth, % (World))». World Bank Database. Определяется как шок первого типа «ухудшение индикатора более чем на 75%», рассчитывается как ежегодный темп роста в процентах относительно предыдущего года. В случае отрицательного роста (падения) на величину более 75% фиксируется как макроэкономический шок.

Столбец 8 – Число шоков по показателю «Дефицит бюджета, % к ВВП (General government deficit, % of GDP)», OECD Data. Определяется как шок первого типа «ухудшение индикатора более чем на 75%» по аналогии со столбцом 7.

Столбец 9 – Число шоков по показателю «Госдолг, % ВВП (Central government debt (Percent of GDP), IMF (174 countries))». Определяется как шок первого типа «ухудшение индикатора более чем на 75%» по аналогии со столбцом 7.

Столбец 10 – Число шоков по показателю «Уровень безработицы, % (Unemployment rate, %), WEO IMF (113 countries))». Определяется как шок второго типа «более чем двукратное ухудшение индикатора относительно среднего по группе значения», рассчитывается для каждого года.

Столбец 11 – Число шоков по показателю «Расходы на пенс. обеспечение, % ВВП (Pension spending, % GDP), OECD Data. Определяется как шок первого типа «ухудшение индикатора более чем на 25%», рассчитывается как ежегодный темп роста в процентах относительно предыдущего года. В случае положительного роста на величину более 25% фиксируется как макроэкономический шок.

Таблица 2. Макроэкономические шоки и интенсивность пенсионных реформ: вторая волна (2009–по н. в.), включая прогноз до 2023 г.

Table 2. Macroeconomic Shocks and Intensity of Pension Reforms: the Second Wave

Страна	Темп роста реального ВВП, %	Дефицит бюджета, % ВВП %	Госдолг, % ВВП	Уровень безработицы, %	Расходы бюджета на пенсии, % ВВП	Число макроэкономических шоков		Баллы за интенсивность реформ					
								2 волна			1 волна		
								2 вол.	1 вол.	С	П	Σ	С
Страны с активными структурными преобразованиями (больше 30 баллов)													
PL	0	0	0	0	0	0	5	70	34	104	49	25	74
GB	1	0	0	0	0	1	4	68	40	108	31	39	70
NO	1	1	0	0	0	2	2	63	4	67	16	4	20
RU	2	4	0	0	0	6	4	42	21	63	32	5	37
EE	1	2	0	0	1	4	6	34	20	54	28	7	35
CZ	2	1	0	0	0	3	1	33	29	62	0	31	31
CL	1	3	0	0	0	4	2	30	35	65	24	0	24
PT	3	0	7	0	0	10	2	30	53	83	7	30	37
Страны с умеренными структурными преобразованиями (от 10 до 30 баллов)													
IT	2	2	11	0	0	15	15	27	42	69	37	41	78
FI	2	4	0	0	1	7	1	27	91	118	7	31	38
HU	2	2	0	0	0	4	3	26	27	53	49	41	90
SK	1	0	0	0	1	2	8	25	22	47	21	14	35
DK	2	5	0	0	0	7	6	23	45	68	0	26	26
KZ	0	2	0	0	н.д.	2	2	22	13	35	46	5	51
MX	1	1	0	0	1	3	5	22	7	29	23	3	29
SH	1	1	0	0	0	2	2	21	39	60	0	33	33
FR	2	0	0	0	0	2	1	14	82	96	14	52	66
AU	3	1	0	0	0	4	1	13	14	27	7	16	23
BE	2	1	0	0	0	3	14	13	38	51	0	37	37
Страны с низкими структурными преобразованиями (менее 10 баллов)													
NL	2	2	0	0	0	4	5	8	32	40	0	34	34
AR	5	2	0	0	н.д.	7	13	7	0	7	32	19	51
SE	2	2	0	0	0	4	3	6	34	40	34	20	54
DE	2	1	0	0	0	3	3	0	69	69	20	28	48
ES	3	0	0	11	0	14	7	0	62	62	0	10	10
Σ	43	37	18	11	4	113	115	624	853	1477	477	551	1031

Источники: Коды стран: AU – Австрия, DK – Дания, FI – Финляндия, FR – Франция, DE – Германия, IT – Италия, BE – Бельгия, NL – Нидерланды, NO – Норвегия, PT – Португалия, ES – Испания, SE – Швеция, SH – Швейцария, GB – Великобритания, CZ – Чехия, PL – Польша, HU – Венгрия, EE – Эстония, SH – Швейцария, SK – Швеция, MX – Мексика, AR – Аргентина, CL – Чили, RU – Россия, KZ – Казахстан).

Данные по первой волне справочные [Жукова 2019]. Реформы: С – структурные, П – параметрические (типология реформ по [Chand et al. 1996]). Источники показателей – см. табл. 1.

Комментарий: балльная оценка интенсивности реформ проводится с использованием разработанного на первом этапе исследования классификатора пенсионных реформ. Выделение позиций классификатора – результат качественного анализа, систематизации и детализации направлений реформирования, выделяемых в докладах ОЭСР «Взгляд на пенсии» (Pension at a Glance) за 1994–2017 гг. Позициям классификатора экспертным путем присвоены баллы в диапазоне от 3 до 10 (выше балл – глубже преобразование). Структурные изменения – 4–10 баллов, параметрические – 3–7 баллов. Классификатор представлен в первой статье [Жукова 2019].

По большому числу стран отмечен переход на гибкие параметры пенсионной системы (определение общих условий выхода на пенсию и порядка ее расчета и индексации без фиксации конкретных параметров) в привязке к динамике продолжительности жизни и возможностям пенсионной системы. Детально направления реформирования пенсионных систем во вторую волну представлены следующим:

1. *Трансформация накопительного сегмента от обязательного к добровольному, от государственного к частному, рост регулирования.*

1.1. Контрреформы накопительных схем (30% стран из 24) (табл. 3, табл. 4).

Переход к добровольному участию, предложения по переводу накоплений в солидарную часть (Россия, Польша, Венгрия, Словакия). Национализация пенсионных накоплений (Польша (в части), Венгрия), мораторий на их формирование (Россия), закрытие накопительных схем (Чехия⁹) (табл. 3, табл. 4). Создавались NDC-компоненты¹⁰ как дополнительные (Казахстан) или как результат трансформации DB-схем¹¹ (Нидерланды) [The 2018 Pension Adequacy Report 2018].

1.2. Развитие добровольного накопительного компонента (30% стран), в том числе: вводились новые планы (Великобритания, Польша), обязательные для создания работодателями, а также государственные планы с широким отраслевым охватом. Поддерживались действующие корпоративные планы (Германия и Нидерланды) [The 2018 Pension Adequacy Report 2018].

1.3. Ограничения накопительных схем (60% стран).

Снижение нормативной доходности, ужесточение условий управления пенсионными накоплениями (Польша, Россия, Эстония, Португалия, Венгрия, Казахстан, Швейцария); повышение возраста получения накопительной пенсии (Великобритания, Норвегия, Дания), переход на балльные системы оценки пенсии (добровольные схемы в Бельгии, Швейцарии); сокращение государственных гарантий (Словакия, Казахстан, Бельгия) (табл. 3, табл. 4).

1.4. Укрепление обновленных накопительных схем (50% стран).

Расширились: направления инвестирования (Чили, Италия, Словакия, Мексика, Швейцария, Германия, Нидерланды), источники формирования пенсионных накоплений (Россия – материнский капитал, Эстония – надбавка для родителей с детьми до 3 лет). Государство субсидировало часть накопительного взноса (Чили, Россия – программа софинансирования 2008–2014 гг.). Снижались затраты на управление (Чили, Италия, Словакия, Казахстан). Создавались централизованные информационные пенсионные ресурсы (Чили, Мексика, Франция, Бельгия) (табл. 3, табл. 4).

В таблицах ниже (табл. 3, табл. 4) «р» обозначает проведение указанного в шапке таблицы типа реформ в данной стране (надстрочный индекс над буквой «р» конкретизирует содержание реформы с отсылкой к комментарию под таблицей; «-р» обозначает проведение реформы, обратной указанному в шапке таблицы типу реформ (контрреформы, возврат назад)).

9 Добровольная накопительная схема 2012–2015 гг.

10 Notional defined contributions – условные схемы с установленными взносами. Зачисляемая на пенсионные счета доходность инвестирования накоплений определяется и устанавливается государством, а не определяется на 100% рыночной доходностью.

11 Defined benefit – пенсионные схемы с установленными выплатами.

Таблица 3. Пенсионные реформы во вторую волну (2009–2019 гг.), р – реформы, (–р) – контрреформы

Table 3. Pension Reforms of the Second Wave Across Countries: Growth Phase (2009–2019), р – Reforms, –р – Counter Reforms

Страны	Накопительная часть					Солидарная часть							Поддержка экономики (п. 2.4)
	Создание и существ. модификация (п. 1.1–2.1)					Снижение обязательств (п. 2.2–2.4 ниже)					Поддержка (п. 2.2–2.3 ниже)		
	Обязательные	Добровольные	Механизмы поддержки	Ужесточение условий	Новые схемы, изменение старых	Повышение возраста	Изменения в формулах	Ограничение досрочного выхода	Стимулирование позднего выхода	Ограничение высоких пеней	Солидарных систем	Населения с низкими доходами	
PL	–p ^{1,2,3}	p, p ⁶	p	p ⁴		p, –p ⁷	p	p					
GB		p ⁶	p	p ⁵	p ⁸ , p ⁹	p, –p ⁷	–p ¹⁰		p			p	–p ¹¹
RU	–p ³ , –p ¹³	p ⁶	p ¹²	p ^{4,44}		p	p ¹⁴	p			p ¹⁵		
NO		p	p	p ⁵	p ⁸ , p ⁹						p		
EE			p, p ¹²	p ⁴		p					p		
CZ		p, –p ¹⁶				p, –p ⁷	p ¹⁰			p		p	
PT				p ⁴			p	p*, –p	p	p ¹⁸	p ¹⁷	p	p
CL			p ^{19, 20, 21, 22, 23}			p					p ²⁴ , p ^{24, 30, 17}	p	
FI					p, p ^{26, 27, 28}	p ²⁸	p ¹⁰	p	p		p ¹⁵ , p ^{8, 22, 23} , p ²⁷	p	p ¹¹
IT			p ^{22, 21}		p ²⁹	p, p ²⁸ , –p		p*(I)			p ^{17, 30}		
HU	–p ^{3, 2}			p ⁴			p, p ³¹	p					p ¹¹
SK	–p ³ , –p ³²		p ^{22, 21}	p ³³			p ¹⁰			p ³⁴		p	
DK				p ⁵				p	p		p ³⁵		
KZ	p ³⁶		p ²¹	p ⁴ , p ³³	p ³⁷	p	p ²⁷						
MX			p ^{23, 22}		p ⁹							p	
SH			p ²²	p ^{14, 4, 14, 4}					p		p ¹⁷ , p ^{17, 30}		
FR		p ¹⁴	p ^{23, 38}			p, p ²⁸	p, p ³⁹ , –p ³⁹ , p ⁴⁵	p*	p		p ^{23, 38} , p, p ¹⁷ , p ⁴⁵	p	p ^{11, 18}
BE			p ^{23, 38}	p ^{33, 14, 19}		p		p					
AU					p ²⁹				p			p	
DE						–p		p*	p*	p ³⁴	p ^{41, 17}	p	p ¹¹
NL			p*, ^{6, 22}			p, p ²⁸					p ⁸		
ES						p		p*	p		p	p	p ⁴³
SE			p ³⁸ , p						p		p ³⁸		p ¹⁸ , p ⁴³
AR							p ¹⁰						

Источники: направления реформирования пенсионных систем за 1994–2019 гг. по 24 странам с использованием отчетов ОЭСР: OECD Pension at a Glance [OECD 2007, pp. 58–60; OECD 2009, pp. 90–94; OECD 2013, pp. 27–40; OECD 2015, pp. 34–43; OECD 2017, pp. 32–40]. Цифры и сноски – см. комментарии к таблице ниже.

Таблица 4. Объявленные пенсионные реформы в 2019 г., p – реформы, –p – контр-реформы

Table 4. Declared Pension Reforms of the Second Wave in 2019, p – Reforms, –p – Counter Reforms

Страны	Накопительные схемы			Солидарные схемы					
	Обязательные	Поддержка	Рост регулирования	Новые схемы, изменение старых	Повышение возраста	Стимулирование позднего выхода	Поддержка	Поддержка населения с низкими доходами	Поддержка экономики (п. 2.4)
EE				p ⁴⁶ (p 2021), –p ¹⁶	p (p 2027) ²⁸				
CL				p ²⁵			p ¹⁷		
SH			p ^{14, 4}		p			p	
FR				p ^{38, 40}					
BE		p ²	p ^{14, 19}						
DE		p ^{6, 22}					p ¹⁷		p ¹¹
NL	p(!)	p ^{6, 22}			–p	p	p ⁴² , –p ^{24, 30} , –p ¹⁷ (!!)		
ES									p ⁴³
SE			p ⁴⁴						

Источник: [The 2018 Pension Adequacy Report]. Дополнительно: Эстония – Закон о пенсионной реформе от 12.12.2018; Чили – Chile's administration pension reform bill, 2018.

Комментарии к табл. 3, Международные коды стран – см. табл. 2.

* – Множество направлений. (!) – Конституционный суд признал недействительным большую часть решений. (!!)) – Рассматривались как варианты.

(1-10) ¹ Снижение доли взносов в накопительную часть. ² Национализация части накоплений. ³ Замена обязательного участия на участие по выбору. ⁴ Ограничение направлений инвестирования, снижение нормативов доходности. ⁵ Ужесточение условий получения пенсии (налогообложение, стаж). ⁶ Корпоративные. ⁷ Снижение планки повышения пенсионного возраста. ⁸ Изменение DB-схем. ⁹ Новая государственная пенсионная система. ¹⁰ Снижение размеров индексации, (–) – повышение размеров.

(11-20) ¹¹ Снижение взносов для работодателей, (–) – повышение взносов. ¹² Расширение источников формирования пенсионных накоплений. ¹³ Мораторий на их формирование. ¹⁴ Новый порядок расчета пенсии, баллы. ¹⁵ Повышение пенсий. ¹⁶ Закрытие (отмена льготных) пенсионных схем. ¹⁷ Повышение взносов, доплаты и др. ¹⁸ Налогообложение. ¹⁹ Дополнительные сборы с высоких пенсий. ²⁰ Добровольные схемы. ²⁰ Субсидия государства на взносы.

(21-30) ²¹ Снижение затрат на управление пенсионными накоплениями. ²² Расширение направлений инвестирования, возможностей выбора. ²³ Рост информационной прозрачности. ²⁴ Расширение охвата. ²⁵ Дифференциация условий по категориям лиц. ²⁶ Льготы и преференции. ²⁷ Привязка к доходу. ²⁸ Привязка к продолжительности жизни. ²⁹ Схемы раннего выхода на пенсию. ³⁰ Для самозанятых.

(31-40) ³¹ Привязка индексации пенсий к росту ВВП. ³² Трансформация обязательных схем в добровольные. ³³ Снижение госгарантий. ³⁴ Потолок максимального дохода для расчета пенсии. ³⁵ Централизация институтов. ³⁶ Ввод NDC-компонента (см. ниже). ³⁷ Возврат к распределительной системе в составе корпоративных планов. ³⁸ Единый для всех пенсионных программ. ³⁹ Изменение стоимости пенсионного балла в сторону снижения, (–) – в сторону роста. ⁴⁰ Унификация администрирования.

(41-44) ⁴¹ Компенсационные платежи для досрочного выхода на пенсию. ⁴² Большая свобода в распоряжении накоплениями (оплата ипотеки и др.). ⁴³ Пересмотр параметров пенсионной системы в зависимости от продолжительности жизни. ⁴⁴ В части инвестиционных фондов, рост требований, сокращение количества. ⁴⁵ Смягчение условий верификации дохода для расчета пенсии. ⁴⁶ Гибкие условия формирования и назначения пенсии.

2. *Расширение солидарного компонента, рост солидарности.*

2.1. Укрепление солидарного компонента (80% стран), в том числе: поддержка пенсий для населения с низкими доходами (Великобритания, Чехия, Португалия, Чили, Финляндия, Словакия, Мексика, Швейцария, Франция, Австрия, Германия, Испания); ограничение высоких пенсий (дополнительные сборы на более высокие пенсии – Португалия Чехия, 2019 г.); потолок принимаемого к расчету пенсии дохода (Германия, Словакия).

Повышались взносы (Португалия, Чили, Италия, Швейцария, Франция, Германия, Нидерланды), росла информационная прозрачность (Финляндия, Франция). Реже повышались пенсии (Россия¹²), гарантировался досрочный выход при внесении компенсационных платежей (Германия), расширялись пенсионные права (10% взносов в оплату ипотеки, Нидерланды).

2.2. Ввод новых солидарных схем и изменение старых (45% стран).

Вводились солидарные схемы для населения с низким доходом (Великобритания, Эстония, Норвегия, Мексика, Финляндия, в Казахстане – как дополнительные к корпоративным). Изменения солидарных схем осуществлялись в Великобритании (схемы для парламентариев) и в Норвегии (переход с DB- на NDC-схемы¹³). Вовлекались самозанятые (Чили, Италия, Испания, Швейцария) (табл. 3, табл. 4).

2.3. Курс на снижение солидарных обязательств (100% стран).

В 12 из 24 стран повышался пенсионный возраст (Польша, Великобритания, Россия, Чехия, Чили, Италия, Казахстан, Франция, Бельгия, Нидерланды,

Испания), с привязкой к динамике продолжительности жизни (Финляндия, Франция, Италия, Нидерланды). В Польше, Великобритании, Чехии ориентиры повышения пенсионного возраста были снижены (табл. 3, табл. 4). В 6 из 24 стран изменились формулы индексации пенсий. Это снижение коэффициентов (Чехия, Финляндия, Словакия, Аргентина), гибкий выбор индикаторов: смешанные (Польша – инфляция и темп роста заработной платы) или выбор одного из них (Венгрия – инфляция, темпы роста ВВП).

В трех странах изменился порядок расчета пенсии: переход на баллы (Россия, Франция), зависимость только от трудового стажа (Эстония).

В 11 странах ограничивался досрочный выход на пенсию (Португалия, Италия, Франция, Германия, Испания, Польша, Россия, Финляндия, Венгрия, Дания, Бельгия) (табл. 3, табл. 4). Применялись:

- отмена планов с досрочным выходом; существенное снижение пенсии (Польша, Франция), налогообложение выплат при досрочном выходе (Дания);
- приостановка досрочного выхода в государственных схемах (Португалия, Финляндия, Венгрия, Бельгия); повышение минимального периода взносов (Испания, Россия¹⁴)¹⁵; в 10 странах стимулировался поздний выход на пенсию (снижение страховых взносов, гибкие условия их уплаты, государственные компенсации (Португалия, Австрия, Германия, Нидерланды, Швейцария); единовременный платеж, повышенный налоговый вычет и налоговый кре-

12 Валоризация пенсии (переоценка пенсионного капитала с учетом советского трудового стажа) в 2010 г.

13 Notional Defined Contributions – условные схемы с установленными взносами.

14 При сохранении льгот отдельным категориям и работникам, занятым в тяжелых условиях труда.

15 В Италии часть ограничений досрочного выхода отменена решением Конституционного суда в 2015 г.

дит (Финляндия, Швеция, Великобритания); регламентация трудовых отношений с работодателем (Дания, Франция, Великобритания); увеличение пенсии (Австрия, Испания)) (табл. 3, табл. 4).

2.4. Регулярный пересмотр параметров пенсионной системы.

Это привязка к динамике продолжительности жизни: а) пенсионного возраста (Нидерланды – с 2022 г., Эстония – с 2027 г., Чехия, Бельгия, Португалия, Финляндия, Италия, Дания, Испания – с 2019 г.), б) минимального периода взносов (Франция); в) размера пенсии (Португалия); регулярный пересмотр всех параметров (Испания, Швеция, Португалия, Норвегия) (табл. 3, табл. 4).

В 6 странах против 10 в первую волну снижались пенсионные взносы для работодателей (Финляндия, Венгрия, Франция, Португалия), в том числе: расширялось налогообложение пенсий, вводились сборы на пенсии выше установленного уровня (Португалия, Франция, Швеция) (табл. 3, табл. 4).

Интенсивность структурных реформ во вторую волну и их связь с макроэкономическими шоками (2009–2019 гг.)

Структурные реформы по общему определению подвержены меньшему воздействию конъюнктурных факторов, преследуют долгосрочные цели, реализуются длительный период времени, несмотря на снижение или рост числа макроэкономических шоков. Вместе с тем параметрические реформы в сложившихся макроэкономических условиях («утяжеление» рецессий и более медленное восстановление за счет большего участия в мировом экономическом росте стран с разви-

вающимися экономикой) испытывают большее влияние макроэкономических и политических факторов, во многом определяют их конъюнктурную составляющую (см. выше анализ накопленного опыта).

Анализ интенсивности реформ проводится по исследуемой совокупности из 24 стран в сравнении с первой волной по двум направлениям:

(1) *Динамика интенсивности структурных реформ.*

Во вторую волну выросла группа стран со средней активностью структурных реформ 10–30 баллов (11 вместо 7 в первую волну) (табл. 2). Она пополнилась странами, завершившими основные реформы в первую волну (Италия, Венгрия, Казахстан), и странами, приступившими к «плавному» реформированию пенсионной системы (Австрия, Бельгия, Финляндия, Швейцария, Дания). Сохранили средний уровень интенсивности структурных реформ Словакия, Мексика и Франция. Германия снизила интенсивность преобразований, перейдя в третью группу.

Основное направление преобразований – ввод новых солидарных схем, изменение условий добровольных накопительных схем (подробнее – см. табл. 3, табл. 4). При этом доля параметрических реформ (по балльной оценке) во вторую волну по группе составила 64% (в первую волну – 59%) (табл. 2).

Группа стран с активными структурными преобразованиями (более 30 баллов) осталась в том же количестве (8 стран), что и в первую волну, но с измененным составом. Повысили интенсивность реформ, перейдя в первую группу, Норвегия, Эстония, Чехия, Португалия, Чили. Больше структурных реформ во вторую волну по-прежнему проводили Россия, Великобритания и Польша (о содержании реформ – см. таблицы выше (табл. 3, табл. 4)). Венгрия, Италия, Швеция, Аргентина

снизили интенсивность преобразований, перейдя во вторую и третью группы. Реформы осуществлялись преимущественно за счет структурных преобразований – 61% по балльной оценке (в первую волну – 57%) (табл. 2).

Сократилась *группа стран с низкой эффективностью структурных реформ* менее 10 баллов (5 вместо 9 в первую волну). Без структурных преобразований оставались Испания и Нидерланды. Проводилась корректировка действующих солидарных систем (табл. 2, табл. 3, табл. 4). Сократили реформы с переходом в третью группу Швеция и Аргентина, Германия (завершенность реформ в первую волну). 90% всех преобразований по балльной оценке по этим группам стран осуществлялось посредством параметрических реформ (в первую волну – 56%).

Таким образом, во вторую волну обозначился курс на рост числа и интенсивности параметрических реформ, но он не носил всеобъемлющего характера. С одной стороны, явный перевес параметрических реформ над структурными (90% в пользу последних) был связан с небольшой группой стран (21% из 24). Остальные страны поддерживали достаточно высокий уровень структурных преобразований на фоне небольшого роста или снижения участия параметрических реформ (последние отличаются сравнительно более низкой интенсивностью (см. классификатор¹⁶)).

(2) *Связь интенсивности структурных и параметрических реформ с динамикой макроэкономических шоков.*

Анализ исследуемой совокупности из 24 стран показывает зависимость между ростом числа макроэкономиче-

ских шоков и ростом интенсивности параметрических реформ (за вторую волну по сравнению с первой) у 8 стран (33%) (сумма стран по столб. 5 при условии ≥ 0 по столб. 2, табл. 5), из них 6 стран – с большим ростом интенсивности параметрических реформ, чем структурных (сумма стран по столб. 5 при условии ≥ 0 по столб. 3, табл. 5).

Подтверждается увеличение чувствительности пенсионных реформ к макроэкономическим факторам и их переход в конъюнктурную плоскость с ростом параметрических реформ. Вместе с тем выделяется большая группа стран, поддерживающих интенсивность структурных реформ на более высоком уровне, чем параметрических, несмотря на снижение или сохранение на прежнем уровне числа макроэкономических шоков (33%, 8 стран из 24 – см. сумму по столб. 4 при условии ≥ 0 по столб. 3, табл. 5), из них 5 повысили интенсивность структурных реформ или сохранили ее на прежнем уровне (см. сумму по столб. 4 при условии ≥ 0 по столб. 1, табл. 5).

В целом анализ второй волны пенсионных реформ подтвердил выводы других исследователей о повышении чувствительности реформ к макроэкономической динамике, о росте интенсивности параметрических реформ, о большом сдвиге в сторону конъюнктурного, текущего реформирования под влиянием углубляющихся экономических кризисов (рост присутствия в мировой экономике стран из группы EMDEs (см. выше).

Однако эти тенденции не фиксировались повсеместно. Большая группа стран в равной степени повышала интенсивность и параметрических, и

16 Позициям классификатора экспертным путем присвоены баллы в диапазоне от 3 до 10 (выше балл – глубже преобразование). Структурные изменения – 4–10 баллов, параметрические – 3–7 баллов. Классификатор представлен в первой статье [Жукова 2019].

структурных реформ. Для трети стран приоритетными были долгосрочные структурные преобразования, несмотря на изменчивость экономической и политической конъюнктуры. Это перевод накопительной составляющей (где возможно) в добровольные частные системы (при росте регулирования), развитие масштабных корпоративных планов (см. п. 1.1–1.4). Создавались новые солидарные схемы с большим охватом населения, в т. ч. схемы «для бедных». Расширялся охват старых схем за счет самозанятых (см. п. 2.2).

Солидарная составляющая пенсионных систем была более подвержена конъюнктурным факторам. Преследовались цели защиты текущих пенсионеров с «откатами» назад. Вместе с тем «победил» тренд на сокращение обязательств государства, гарантирование только минимальных пенсий при рас-

ширении охвата (см. п. 2.1, п. 2.3). Новым направлением стала трансформация пенсионной системы с жесткими обязательствами на гибкие системы с неопределенными параметрами будущих выплат (см. п. 2.4).

Таким образом, несмотря на то, что проводимые в части стран в период второй волны конъюнктурные реформы и запустили механизм их разбалансирующего воздействия, они не стали массовыми во вторую волну, что не исключает вероятности их массового развития в будущем. Безусловным остается факт все большей нагрузки на пенсионные системы со стороны как фундаментальных демографических, так и макроэкономических и политических факторов. Из всего этого можно сделать вывод о неизбежном повышении интенсивности пенсионных реформ в будущем.

Таблица 5. Интенсивность структурных и параметрических реформ в связи с динамикой макроэкономических шоков

Table 5. Intensity of Structural and Parametric Reforms Due to the Dynamics of Macroeconomic Shocks

Реформы (интенсивность в баллах), С – структурные, П – параметрические			Макроэкономические шоки (число), М		Итого, число стран
$\frac{C_{II\text{ волна}}}{C_{I\text{ волна}}} (-)$	$\frac{P_{II\text{ волна}}}{P_{I\text{ волна}}} (-)$	$\frac{C_{II\text{ волна}}}{P_{I\text{ волна}}} (-)$	$\frac{M_{II\text{ волна}}}{M_{I\text{ волна}}} \leq 0$	$\frac{M_{II\text{ волна}}}{M_{I\text{ волна}}} > 0$	
1	2	3	4	5	6
≥ 0	≥ 0	≥ 0	5 стран (21%) PL, GB, NO, EE, SK	1 страна (4,2%) RU	6
≥ 0	≥ 0	< 0	2 страны (8,3%) SH, BE	6 стран (25%) CL, PT, FI, DK, FR, ES	8
≥ 0	< 0	≥ 0	–	1 страна (4,2%) CZ	1
≥ 0	< 0	< 0	1 страна (4,2%) NL	1 страна (4,2%) AU	2
< 0	≥ 0	≥ 0	2 страны (8,3%) KZ, MX	–	2
< 0	≥ 0	< 0	2 страны (8,3%) IT, DE	1 страна (4,2%) SE	3
< 0	< 0	≥ 0	1 страна (4,2%) AR	–	1
< 0	< 0	< 0	–	1 страна (4,2%) HU	1
Итого			13 стран (54%)	11 стран (46%)	24

Источник: рассчитано по табл. 2. Международные коды стран – см. там же.

Третья волна: глобальный прогноз

Начало третьей волны будет ускорено последствиями пандемии и ожидаемой рецессии мировой экономики¹⁷. Вероятен быстрый рост числа макроэкономических шоков по всем чувствительным для пенсионных систем индикаторам (рецессия, рост безработицы, всеобщая дефицитность бюджетов, рост социальных расходов, госу-

дарственного долга) и по всем группам стран.

Воздействие фундаментальных демографических факторов будет усиливаться, но их эскалация произойдет в разные периоды для разных стран.

ДЕМОГРАФИЧЕСКИЕ ФАКТОРЫ

Снижение коэффициента фертильности ниже уровня 2,1, достижение им минимального значения через поколение (30 лет) являются периодами наи-

Таблица 6. Значения и прогноз ожидаемой продолжительности жизни и общий коэффициент фертильности по группам стран (среднее по странам)

Table 6. Values and Forecast of Life Expectancy and Total Fertility Rate by Country Group (Average by Country)

Регионы	1960–1965	1970–1975	1980–1985	1990–1995	2000–2005	2010–2015	2015–2020 (п)	2025–2030 (п)	2045–2050 (п)	2095–2100 (п)
Коэффициент фертильности										
1. Западная и Южная Европа	2,7	2,1	1,7	1,6	1,6	1,6	1,7	1,7	1,8	1,8
2. Восточная, Центральная Европа и Балтия	2,3	2,2	2,1	1,8	1,3	1,4	1,5	1,6	1,7	1,8
3. Латинская Америка	4,9	4,4	3,4	2,8	2,4	2,1	2,1	1,9	1,8	1,8
4. Российская Федерация	2,3	2,0	2,0	1,5	1,3	1,7	1,8	1,8	1,9	1,9
5. Казахстан	4,3	3,5	3,0	2,4	2,0	2,7	2,7	2,4	2,1	1,9
Продолжительность жизни										
Западная и Южная Европа	70,3	72,1	74,5	76,6	78,8	81,4	82,2	83,8	86,4	92,1
Восточная, Центральная Европа и Балтия	69,3	69,9	70,1	70,6	73,4	76,6	77,5	79,1	82,2	88,1
Латинская Америка	60,7	64,6	69,4	72,8	75,5	77,1	78,0	79,8	83,1	89,2
Российская Федерация	67,0	68,2	67,5	66,4	65,3	70,2	71,2	72,9	76,0	83,2
Казахстан	59,4	62,9	67,5	66,9	65,8	70,2	70,0	71,8	75,2	83,1

Источник: до 2015–2020 гг. – WB Database. Индикаторы – Fertility rate, total (births per woman); Life expectancy at birth, total (years). С 2015–2020 гг. – прогноз ООН [United Nations 2017, pp. 32–41]. Рассчитано как среднее арифметическое по группам стран:
– Западная и Южная Европа: Австрия, Финляндия, Франция, Италия, Нидерланды, Норвегия, Португалия, Испания, Швеция, Швейцария, Великобритания, Бельгия, Дания, Германия;
– Восточная и Центральная Европа: Чехия, Эстония, Венгрия, Словакия, Польша.
– Латинская Америка: Аргентина, Мексика, Чили.

17 Прогноз МВФ на 2020 г. – глобальная рецессия с глубиной большей, чем в период мирового финансового кризиса (имеется в виду 2008–2009 гг.) – в заявлении Директора МВФ на Саммите G20 в марте 2020 г.

более сильного давления демографических факторов, усиливающегося с ростом ожидаемой продолжительности жизни. По прогнозу ООН [United Nations 2017], ожидаемая продолжительность жизни будет расти темпами 1,6% в 2015–2020 гг., 2,6% в 2025–2030 гг., 4,2% в 2045–2050 гг., прежде всего за счет стран Африки и Азии [United Nations 2017].

При этом коэффициент фертильности будет снижаться с 2,5 в 2010–2015 гг. до 2,4 в 2025–2030 гг. и до 2 в 2095–2100 гг. Специфика данного коэффициента – сильная дифференциация по странам (табл. 6).

В странах Западной и Южной Европы коэффициент фертильности опустился ниже 2,1 в 1973 г. при ожидаемой продолжительности жизни 72,2 года. Снижение продолжилось до 1,53 к 1998 г. при средней ожидаемой продолжительности жизни 77,8 года. С 1999 г. начинается рост показателя до 1,7 (в 2010 г.) и ожидаемой продолжительность жизни до 80 лет. По прогнозу в 2020–2100 гг. коэффициент вырастет до 1,8, а ожидаемая продолжительность жизни – до 92 лет (табл. 6). Период усиления демографических факторов для этой группы стран – 2003–2028 гг. (30 лет от 1973–1998 гг.).

В странах Восточной и Центральной Европы снижение коэффициента фертильности ниже 2,1 было отмечено в 1981 г.; до минимума 1,25 – в 2003 г. Это существенное давление на пенсионную систему, несмотря на относительно медленный рост ожидаемой продолжительности жизни (табл. 6). Период наиболее сильного давления демографических факторов для этой группы стран – 2011–2033 гг. (30 лет от 1981–2003 гг.).

В странах Латинской Америки снижение коэффициента фертильности

ниже 2,1 было зафиксировано в 2016 г. на фоне ожидаемой продолжительности жизни выше, чем по группе стран Восточной и Центральной Европы. Снижение коэффициента фертильности до минимума в 1,5 ожидается к 2020 г. (табл. 6). Наибольшее влияние демографических факторов придется на 2046–2050 гг. (30 лет с 2016 г., 2020 г.).

В России коэффициент фертильности опустился ниже 2,1 в 1965 г. и поднимался выше 2,1 в 1986–1988 гг. Минимум был достигнут в 1990 г. – 1,15. По прогнозам ООН, рост коэффициента продолжится в 2020–2100 гг. на уровне чуть выше европейских стран (табл. 6). Период усиления демографических факторов – 1995–2020 гг. (25–30 лет от 1965 г. – 2020 г.).

В Казахстане, в отличие от России, при быстрых темпах роста ожидаемой продолжительности жизни (в 1960 г. в России – 66,1, в Казахстане – 58,4; в 2017 г. в России – 72,1, в Казахстане – 73)¹⁸ коэффициент фертильности находился на высоком уровне. Его снижение ниже 2,1 было кратковременным (1997–2003 гг.). Следующее снижение, по прогнозу ООН, – после 2045 г. (табл. 6).

В целом периоды эскалации влияния демографических факторов ожидаются в **2028–2033 гг.** (Европа и Россия), **в 2040–2045 гг.** (Латинская Америка).

Временные рамки третьей волны пенсионных реформ

Первая волна пенсионных реформ – 1994–2008 гг. – вписывается в два бизнес-цикла NBER: с марта 1991 г. по ноябрь 2001 г. и с ноября 2001 г. по июнь 2009 г. (рис. 1). Вторая волна пенсионных реформ 2009–2019 гг. охватывает фазу роста бизнес-цикла с началом в

¹⁸ WB Database. Data Source – World Development Indicators. Last Updated Date, April 24, 2019.

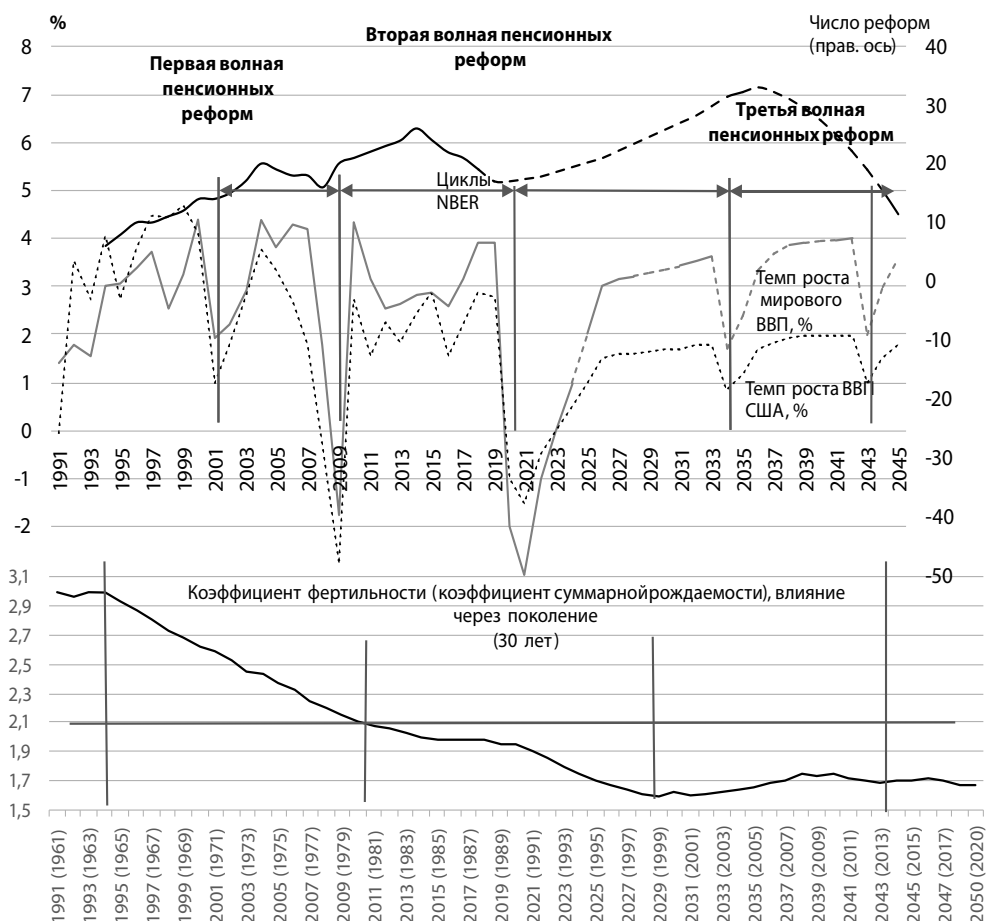
июне 2009 г., с вероятным завершением в 2020 г. и началом длительной нисходящей фазы (рис. 1).

После мирового финансового кризиса 2008 г. восстановление экономики заняло от 1,5 года (США, начало нового бизнес-цикла) до 2–3 лет (для основной группы стран), а по отдельным

странам – до 5 лет. Восстановление после нового кризиса 2020 г. (учитывая его системный характер) с высокой вероятностью может занять до 5–7 лет (накладывается на прогноз ОЭСР до 2060 г. [OECD 2018], рис. 1).

Таким образом, восходящая фаза третьей волны пенсионных реформ с

Рисунок 1. Демография, экономические циклы и волны пенсионных реформ
Figure 1. Demographics, Economic Cycles, and Waves of Pension Reforms



Источник: Темпы роста ВВП – World Bank Database. Число реформ – проклассифицированный [Жукова 2019] перечень направлений реформирования пенсионных систем за 2009–2019 гг. по 24 странам. Циклы NBER – выделенные NBER бизнес-циклы (<https://www.nber.org/cycles/cyclesmain.html>). Коэффициент фертильности – World Bank Database. Индикаторы – Fertility rate, total (births per woman).

С 2020 г.: темпы роста ВВП – прогноз ОЭСР до 2060 г. [OECD 2018, GDP long-term forecast (indicator)], скорректированный на ожидаемую рецессию. Коэффициент фертильности – демографический прогноз ООН до 2100 [United Nations 2017].

ожидаемым началом в 2020 г. будет подержана макроэкономическими шоками нисходящей фазы бизнес-цикла примерно в 2020–2027 гг. вкпе с ожидаемым обострением демографических факторов в 2028–2029 гг. (рис. 1, табл. 6). Это создаст условия для мощного длительного подъема третьей волны пенсионных реформ (рис. 1) и ее постепенного завершения вплоть до нового обострения влияния демографических факторов (по прогнозам, к 2045 г.) (или очередного «черного лебедя», способного прервать нисходящую фазу третьей волны пенсионных реформ) (рис. 1).

Ожидаемые направления реформирования в третью волну

С учетом специфики кризиса 2020 г. заданный во вторую волну реформ вектор на «приватизацию» накопительных схем и снижение обязательств государства может быть скорректирован. С 2007 по 2009 г. по странам ОЭСР расходы на пенсионное обеспечения выросли с 6,7 до 7,7% ВВП, с 2011 по 2014 г. – также резко: до 8,1% ВВП¹⁹. Курс на снижение обязательств государства по солидарным пенсионным планам был взят у всех из рассмотренных во вторую волну 24 стран.

2020 год показал пределы моделей здравоохранения, построенных на частных схемах финансирования. Переоценивается значимость социальных факторов. Слабость институтов социальной защиты в кризисных условиях способна привести к более серьезным последствиям, чем финансовые кризисы. Это сокращение производства и потребления, закрытие предприятий, сужение торгового оборота, рост безработицы,

бедность, экстренное финансирование, беспрецедентные монетарные и бюджетные стимулы. Возросла ценность социальных подушек, систем социальной защиты как условие быстрого восстановления в кризисных ситуациях.

Пенсионная система как важнейшая часть социальной сферы не является исключением. Вероятно *расхождение вектора реформирования пенсионных систем в третью волну* – больше государств и больший охват застрахованных лиц, но ограничение гарантий только минимальными и базовыми пенсиями, ужесточение возрастных и других условий их предоставления. На этом фоне – двусторонний рост солидарности: с одной стороны – повышение взносов для работающего населения, с другой стороны – ограничения размеров и возможностей получения высоких пенсий. Использование больше пенсионной системы для решения социальных проблем (борьба с бедностью), чем экономических (обеспечение достойного коэффициента замещения утраченного заработка).

Интенсивность реформ и охват ими стран будет нарастать. С высокой вероятностью направлениями реформирования пенсионных систем в третью волну пенсионных реформ станут:

1. Курс на централизацию и унификацию систем управления пенсионными планами.

В солидарном компоненте

2. Повсеместное укрепление солидарного компонента. Рост солидарности в формах:

- поддержки минимальных пенсий для населения с низкими доходами;
- ограничения высоких пенсий (дополнительных сборов на высокие пенсии; потолков для принимаемого к расчету пенсии дохода);

¹⁹ Расходы на пенс. обеспечение, % ВВП (Pension Spending, % GDP, OECD Data).

- повышения взносов (возможно, по прогрессивной шкале);
- снижения привязки размера пенсии к размеру выплаченных взносов, большой зависимости от трудового стажа, нежели от страхового.

3. Расширение солидарных схем:

- рост охвата населения солидарными компонентами страхования, в т. ч. за счет самозанятого населения, близких к ним категорий;
- массовое создание (в случае их отсутствия) солидарных схем для населения с низкими доходами, систем минимальных и базовых пенсий.

4. Отказ от снижения государственных пенсионных обязательств при одновременном сужении пенсионных прав и ужесточении государственного регулирования:

- ограничение возможностей досрочного выхода на пенсию, выбора вариантов пенсионного обеспечения;
- запуск очередного этапа пересмотра пенсионного возраста.

5. Переход на гибкие параметры пенсионного обеспечения, «реагирующие» на меняющуюся экономическую ситуацию:

- ввод гибких формул и порядка расчета и перерасчета пенсий, возможность отказа от индексации;
- переход от твердых государственных гарантий к гарантиям предоставления максимально возможного из имеющихся условий;
- гибкие условия выхода на пенсию, включая частую смену установленного возраста выхода, минимального периода взносов в привязке к динамике продолжительности жизни;
- регулярный пересмотр всех параметров пенсионного обеспечения.

В накопительном компоненте

6. Трансформация модели накопительного пенсионного страхования:

- переход к узкому формату добровольного участия: корпоративному (для работников отдельных отраслей, видов занятости), для обеспеченных категорий застрахованных лиц; развитие без поддержки государства;
- в отсутствии крупных обязательных схем государственного пенсионного страхования – переложение обязанности создания и ответственности за их функционирование на работодателей (распространение отраслевых накопительных планов).

7. Популяризация перехода из обязательных накопительных схем в солидарные. В отдельных странах – национализация пенсионных накоплений.

Полнота воплощения на практике обозначенного выше вектора реформирования пенсионных систем в третьую волну будет зависеть от глубины кризисной ситуации с началом в 2020 г. и скорости выхода из нее.

Пенсионные системы мира стоят на пороге третьей продолжительной волны пенсионных реформ с началом в 2020 г. Длительность волны будет определяться очередным бизнес-циклом, подверженным существенному влиянию нового системного мирового кризиса и точками эскалации влияния демографических факторов, включая элемент неопределенности в виде нового «черного лебедя».

В первую волну (1994–2008 гг.) происходил массовый переход стран на многоуровневые пенсионные системы. Во вторую волну (2009–2019 гг.) обозначился тренд на сужение накопительного компонента, его переход в частную форму, снижение обязательств государства по пенсионному обеспечению. В третью волну (с 2020 г.) вероятно расхождение вектора реформирования:

повышение значимости государства как гаранта минимальных пенсий всем застрахованным лицам с расширением их охвата, но за счет переложения части финансовой нагрузки на работающее население и его более высокооплачиваемую категорию. Для пенсионных систем это обернется большим участием государства, расширением охвата застрахованных лиц, акцентом на минимальные пенсии, ростом солидарности, приоритетом борьбы с бедностью над обеспечением достойного коэффициента замещения утраченного заработка.

Третья волна пенсионных реформ будет не только продолжительной по времени, но и более интенсивной по преобразованиям с перевесом структурных реформ по большому числу стран. Полнота реализации обозначенного выше вектора реформирования на практике будет определяться глубиной кризиса с началом в 2020 г. и скоростью выхода из него.

Список литературы

Жукова Т.В. (2019) Волновая природа пенсионных реформ. Первая волна. 1994–2008 гг. // *Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право*. Т. 12. № 6. С. 130–151. DOI: 10.23932/2542-0240-2019-12-6-6

Amaglobeli D., Chai H., Dabla-Norris E., Dybczak K., Soto M., Tieman A. (2019) The Future of Saving: The Role of Pension System Design in an Aging World // *Staff Discussion Note*, vol. 19. DOI: 10.5089/9781484388990.006

Baoping Sh. (2014) Pension Reform and Equity: The Impact on Poverty of Reducing Pension Benefits // *Equitable and Sustainable Pensions: Challenges and Experience* (eds. Clements B., Eich F., Gupta S.), Washington, DC: International Monetary Fund, pp. 87–99.

Beetsma R., Romp W., van Maurik R. (2019) What Drives Pension Reform Measures in the OECD? Evidence Based on a New Comprehensive Dataset and Theory. 70th Economic Policy Panel Meeting Discussion Paper.

Chand Sh.K., Jaeger A. (1996) Aging Populations and Public Pension Schemes Occasional Paper // *International Monetary Fund*. No. 147.

Chen T., Hallaert J., Pitt A., Qu H., Queyranne M., Rhee A., Shabunina A., Vandenbussche J., Yackovlev I. (2017) *Inequality and Poverty Across Generations in Europe*, Washington, DC.

Holzmann R. (2012) Global Pension Systems and Their Reform: Worldwide Drivers, Trends, and Challenges // *Social Protection and Labour*. Discussion Paper. No. 1213, The World Bank.

Kose M.A., Sugawara N., Terrones M.E. (2020) Global Recessions // *World Bank Prospects Grope Policy Research*. Working Paper. No. 9172.

Leibrecht M., Fong J.H. (2017) Drivers of Market-based Pension Reforms: Crises and Globalisation // *Discussion Paper*. No. ICM-2017-05, Henley Business School.

Natali D. (2018) Recasting Pensions in Europe: Policy Challenges and Political Strategies to Pass Reforms // *Swiss Political Science Review*, vol. 24, no 1, pp. 53–59. DOI: 10.1111/spsr.12297

OECD (2007). *Pensions at a Glance 2007: Public Policies across OECD Countries*. OECD Publishing // https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/pension_glance-2007-en.pdf?expires=1554459326&id=id&accname=guest&checksum=885F0687C21FD7F5ABFE16B78963BD94, дата обращения 25.08.2020.

OECD (2009). *Pensions at a Glance 2009: Retirement-income Systems in OECD and G20 Countries*, OECD Publishing // https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/pension_glance-2009-en.pdf?expires=1554459129&id=id&acc

name=guest&checksum=8EE6FBB300B-22F10C025146807E30FBD, дата обращения 25.08.2020.

OECD (2013). Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators, OECD Publishing. DOI: 10.1787/pension_glance-2013-en

OECD (2015). Pensions at a Glance 2015: OECD and G20 indicators, OECD Publishing, Paris. DOI: 10.1787/pension_glance-2015-en

OECD (2017). Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators, OECD Publishing, Paris. DOI: 10.1787/pension_glance-2017-en

OECD (2019). Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators, OECD Publishing, Paris. DOI: 10.1787/b6d3dcfc-en

The 2018 Pension Adequacy Report: Current and Future Income Adequacy in Old Age in the EU. Country Profiles. Volume II (2018) // European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion Social Protection Committee. Joint Report prepared by the Social Protection Committee

(SPC) and the European Commission // http://ceoma.org/wp-content/uploads/2018/05/PAR_Volume_II_draft_edited-COM.pdf, дата обращения 25.08.2020.

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2017). World Population Prospects: The 2017 Revision, Key Findings and Advance Tables. Working Paper. No. ESA/P/WP/248.

Verbič M., Spruk R. (2019) Political Economy of Pension Reforms: An Empirical Investigation // European Journal of Law and Economics, vol. 47, pp. 171–232. DOI: 10.1007/s10657-018-9606-7

Whitehouse E. (2012) Pension Indicators: Reliable Statistics to Improve Pension Policymaking // World Bank Pension Indicators and Database; Briefing 1, Washington, DC: World Bank // <http://documents.worldbank.org/curated/en/114161468330910597/Pension-indicators-reliable-statistics-to-improve-pension-policymaking>, дата обращения 25.08.2020.

DOI: 10.23932/2542-0240-2020-13-4-11

The Second Wave of Pension Reforms (2009–2019): Transformation of Pension Systems Projection

Tatyana V. ZHUKOVA

PhD in Economics, Senior Researcher, Department of International Capital Markets
Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations
of the Russian Academy of Sciences (IMEMO), 117997, Profsoyuznaya St., 23, Moscow,
Russian Federation
E-mail: ttanya2001@gmail.com

CITATION: Zhukova T.V. (2020) The Second Wave of Pension Reforms (2009–2019): Transformation of Pension Systems Projection. *Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law*, vol. 13, no 4, pp. 230–252 (in Russian).
DOI: 10.23932/2542-0240-2020-13-4-11

Received: 21.04.2020.

ABSTRACT. *This article is an extension of the article published in «Outlines of global transformations: politics, economics, law» № 6, 2019 [Zhukova 2019], in which explanation of pension waves formation mechanism, its integration in business-cycles, periodization and detailed analyses of the first wave of pension reforms are provided. In this article based on new macroeconomic and forecasted demographic factors, detected episodes of pension reforms the time frame and the characteristics of the second wave (2009 – 2019) is made, the third wave (since 2020) is predicted. The second wave in size is several years shorter than the first wave. It is characterized by more intensive and numerous pension reforms in the background of a similar number of macroeconomic shocks. The reasons for this are macroeconomic problems, the mass element of macroeconomic shocks connected with economic slowdown, budget deficits growth. The shrinking of the second-pillar pension system and its transformation into private hands become massive in scope. The reduction in the government's pension obligations*

is accelerated. The third wave (since 2020) is expected to be the longest and the most intensive. The key characteristic is high probability of macroeconomic shocks connected with all macroeconomic factors sensitive for pension system to all groups of countries, passing the point of tightening of demographic pressures. The thrust of reform is changed to contradictory courses of action. On the one hand state presence, pension system coverage will continue to grow. On the other hand state guarantee (minimum pensions, age and another restrictions on retirement) will continue to decline. The growth of solidarity of public pension systems, of «payments burden» on working people to assure a minimum pensions for older persons, less dependence of the amount of the pension on the total insurance payments made are expected. Funded pensions will become the responsibility of individually insured persons without the financial participation of the State.

KEY WORDS: *waves of pension reforms, structural reforms, parametric reforms,*

counter reforms, macroeconomic shocks, trends, demographic factors, forecast, economic cycles, economic crises

References

- Amaglobeli D., Chai H., Dabla-Norris E., Dybczak K., Soto M., Tieman A. (2019) The Future of Saving: The Role of Pension System Design in an Aging World. *Staff Discussion Note*, vol. 19. DOI: 10.5089/9781484388990.006
- Baoping Sh. (2014) Pension Reform and Equity: The Impact on Poverty of Reducing Pension Benefits. *Equitable and Sustainable Pensions: Challenges and Experience* (eds. Clements B., Eich F., Gupta S.), Washington, DC: International Monetary Fund, pp. 87–99.
- Beetsma R., Romp W., van Maurik R. (2019) *What Drives Pension Reform Measures in the OECD? Evidence Based on a New Comprehensive Dataset and Theory*. 70th Economic Policy Panel Meeting Discussion Paper.
- Chand Sh.K., Jaeger A. (1996) Aging Populations and Public Pension Schemes Occasional Paper. *International Monetary Fund*. No. 147.
- Chen T., Hallaert J., Pitt A., Qu H., Queyranne M., Rhee A., Shabunina A., Vandenbussche J., Yackovlev I. (2017) *Inequality and Poverty Across Generations in Europe*, Washington, DC.
- Holzmann R. (2012) Global Pension Systems and Their Reform: Worldwide Drivers, Trends, and Challenges. *Social Protection and Labour. Discussion Paper*. No. 1213, The World Bank.
- Kose M.A., Sugawara N., Terrones M.E. (2020) Global Recessions. *World Bank Prospects Grope Policy Research*. Working Paper. No. 9172.
- Leibrecht M., Fong J.H. (2017) Drivers of Market-based Pension Reforms: Crises and Globalisation. *Discussion Paper*. No. ICM-2-017-05, Henley Business School.
- Natali D. (2018) Recasting Pensions in Europe: Policy Challenges and Political Strategies to Pass Reforms. *Swiss Political Science Review*, vol. 24, no 1, pp. 53–59. DOI: 10.1111/spsr.12297
- OECD (2007). Pensions at a Glance 2007: Public Policies across OECD Countries. OECD Publishing. Available at: https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/pension_glance-2007-en.pdf?expires=1554459326&id=id&accname=guest&checksum=885F-0687C21FD7F5ABFE16B78963BD94, accessed 25.08.2020.
- OECD (2009). Pensions at a Glance 2009: Retirement-income Systems in OECD and G20 Countries, OECD Publishing. Available at: https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/pension_glance-2009-en.pdf?expires=1554459129&id=id&accname=guest&checksum=8EE6FBB-300B22F10C025146807E30FBD, accessed 25.08.2020.
- OECD (2013). Pensions at a Glance 2013: OECD and G20 Indicators, OECD Publishing. DOI: 10.1787/pension_glance-2013-en
- OECD (2015). Pensions at a Glance 2015: OECD and G20 indicators, OECD Publishing, Paris. DOI: 10.1787/pension_glance-2015-en
- OECD (2017). Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators, OECD Publishing, Paris. DOI: 10.1787/pension_glance-2017-en
- OECD (2019). Pensions at a Glance 2019: OECD and G20 Indicators, OECD Publishing, Paris. DOI: 10.1787/b6d3dcfc-en
- The 2018 Pension Adequacy Report: Current and Future Income Adequacy in Old Age in the EU. Country Profiles. Volume II (2018). *European Commission Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion Social Protection Committee. Joint Report prepared by the Social Protection Committee (SPC) and the European Commission*. Available at: <http://ceoma.org/wp-content/uploads/>

2018/05/PAR_Volume_II_draft_edit-ed-COM.pdf, accessed 25.08.2020.

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2017). World Population Prospects: The 2017 Revision, Key Findings and Advance Tables. Working Paper. No. ESA/P/WP/248.

Verbič M., Spruk R. (2019) Political Economy of Pension Reforms: An Empirical Investigation. *European Journal of Law and Economics*, vol. 47, pp. 171–232. DOI: 10.1007/s10657-018-9606-7

Whitehouse E. (2012) Pension Indicators: Reliable Statistics to Improve

Pension Policymaking. *World Bank Pension Indicators and Database; Briefing 1*, Washington, DC: World Bank. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/114161468330910597/Pension-indicators-reliable-statistics-to-improve-pension-policymaking>, accessed 25.08.2020.

Zhukova T.V. (2019) Wavelike Character of Pension Reforms. First-wave 1994–2008 Global Infrastructure in the Digital Age. *Outlines of Global Transformations: Politics, Economics, Law*, vol. 12, no 6, pp. 130–151 (in Russian). DOI: 10.23932/2542-0240-2019-12-6-6