

## СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВО ВРЕМЕНА КРИЗИСА<sup>1</sup>

Флоранс Бонне, Международная организация труда, Швейцария  
 Эллен Эмке, Университет г. Касселя, Германия  
 Кржиштоф Хагемайер, Международная организация труда, Швейцария

*Чтобы противостоять негативным последствиям текущего кризиса, государства должны предпринять меры по поддержке доходов и созданию новых возможностей занятости для пострадавших работников и их семей. Данная статья рассматривает антикризисные действия, предпринятые в ряде стран в отношении программ по содействию занятости населения, той части социального обеспечения, которая напрямую пострадала от экономического спада. Также обсуждается проблема выбора, с которой сталкиваются все системы социального обеспечения во времена рецессии, когда поступления от взносов и налогов на оплату программ снижаются, а расходы на социальные пособия повышаются. В свою очередь, особого внимания заслуживает пенсионная политика. В завершении статьи обсуждается инициатива ООН о создании глобального «базового уровня социальной защиты», суть которой состоит в том, чтобы распространить, как минимум, базовую социальную защиту на большинство мирового населения, которое в настоящее время не имеет ее и остается уязвимым для всех экономических и социальных рисков.*

### ВВЕДЕНИЕ

В контексте текущего глобального экономического и финансового кризиса главную обеспокоенность должна вызывать потеря возможности заработка миллионами рабочих в формальном и неформальном секторе экономики. Согласно оценкам Международной организации труда (МОТ), только в 2008 г. 8,4 млн человек были вытеснены в состояние безработицы, в 2009 г. число безработных может возрасти до 50 млн (МОТ, 2009а). Кроме того, число тех, кто работает и живет в бедности, с доходом менее 1,25 дол. США в день, может превысить 850 млн в 2009 г., а численность уязвимого населения, живущего на 2 дол. в день, может достигнуть 43% мировой рабочей силы, или 1,4 млрд человек. Эта масштабная потеря возможностей для заработка увеличивает существующий уровень неполной занятости и бедности и уже повлияла на рост доли недоедающего населения. По расчетам Организации ООН по продовольствию и сельскому хозяйству (ФАО), в 2009 г. более одного миллиарда человек — самая крупная цифра с момен-

<sup>1</sup> Перевод статьи Bonnet Florence, Ehmke Ellen, Hagemeyer Krzysztof. Social security in times of Crisis. International Social Security Review. 2010. Vol. 63. № 2. Печатается с любезного разрешения основного автора. Научный редактор перевода — Сиянская О.В., к.э.н., заместитель директора НИСП.

та начала сбора данных в 1970 г. — страдают от хронического недоедания по всему миру [FAO, 2009].

Для того чтобы избежать усугубления негативных последствий кризиса, страны должны быть готовы предпринять меры по оказанию помощи пострадавшим работникам и их семьям: в краткосрочной перспективе необходимо обеспечить поддержку доходов, в долгосрочной — создать новые возможности для занятости.

Данная статья организована следующим образом. Вначале в ней рассматриваются антикризисные меры, предпринятые рядом стран в отношении поддержки безработных. Затем обсуждается проблема выбора, которая стоит перед всеми системами социального обеспечения во времена экономического кризиса, когда поступления от взносов и налогов на финансирование социальных программ снижаются, а расходы на социальные выплаты растут из-за увеличения числа их получателей. Особое внимание уделяется пенсионной политике. Текущий кризис сформировал финансовые ограничения, которые ведут к сокращению или ограничению размера пособий, особенно в рамках накопительных систем с установленными взносами, а также к отрицательной доходности инвестирования пенсионных накоплений, подрывая уровень пенсий тех, кто получает их в настоящем, начнёт получать в ближайшее время и в будущем. Наибольшая проблема, требующая решения, заключается в том, что подавляющее большинство населения мира не имеет даже базовых социальных гарантий, что делает его уязвимым для любых экономических и социальных рисков, включая опасности текущего кризиса. Для скорейшего разрешения этой недопустимой ситуации ООН запустила инициативу по созданию глобального «базового уровня социальной защиты» (social protection floor)<sup>2</sup> под руководством Международной организации труда (МОТ) и Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ).

## СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВО ВРЕМЕНА КРИЗИСА: УРОКИ ПРОШЛОГО

Особенностью экономических кризисов недавнего прошлого, например, в Азии и Латинской Америке, является то, что когда они происходили в странах со слабыми системами социального обеспечения, уровни безработицы и бедности стремительно повышались. В отсутствие социальных программ оказалось крайне трудно, если не невозможно, ввести новые программы или специальные меры, которые бы позволили достаточно быстро смягчить влияние кризиса. Когда потеряны возможности для заработка и нет альтернативных источников дохода, ресурсы населения на питание, образование и здоровье резко сокращаются, что особенно тяжело для бедных людей, у которых, в большинстве случаев, ограничен выбор доступных стратегий

<sup>2</sup> Базовый (минимальный) уровень социальной защиты — это продвигаемая различными организациями ООН концепция универсального (всеобщего) первого уровня национальной системы социальной защиты, объединяющего набор базовых социальных прав, включая доступ к основным социальным услугам (здравоохранение, образование, жильё и коммунальные услуги, вода и пр.) и социальным трансфертам в денежной или натуральной формах. Подробнее см.: [http://en.wikipedia.org/wiki/Social\\_protection\\_floor](http://en.wikipedia.org/wiki/Social_protection_floor) — Примеч. науч. ред.

выживания [Barrientos и Hulme, 2008]. Соответственно, прошлые кризисы привели к увеличению числа подростков из бедных слоев, бросивших школу. В долгосрочной перспективе, когда детей забирают из школы и в некоторых случаях посылают работать, когда экономят на жизненно необходимых расходах на здравоохранение, это может привести к задержке развития и снижению умственных способностей и способности к обучению [World Bank, 2009]. Перспективы индивидуального и коллективного будущего могут необратимо деградировать под влиянием экономического кризиса. На социетальном уровне сложности, с которыми сталкиваются бедные слои населения, когда пытаются пережить внешние потрясения в условиях ограниченных ресурсов, приводят к снижению спроса на товары и услуги. Для развивающихся стран, где бедные люди составляют значительную часть населения, отсутствие социальных программ, позволяющих возмещать утраченный доход, означает сильное снижение совокупного спроса [Justino, 2007].

Свидетельства о более успешном противостоянии кризису поступают из тех стран, которые ввели программы поддержки безработных до начала прошлых кризисов, например в Республике Корея (далее в тексте — Южная Корея). Там получилось относительно легко усилить существующие схемы и реализовать адекватный и своевременный ответ на кризис [Kang et al., 2001]. Пример Южной Кореи, а также Аргентины, показывает, что инвестиции в социальное обеспечение, сделанные вовремя, дают возможность государствам более эффективно защитить своё население от воздействия кризиса [Prasad и Gerecke, 2009a]. Ряд других стран (в частности Чили и Мексика) воспользовались уроками предыдущих кризисов, которые породили массовые негативные социальные последствия, взяв их за отправную точку для введения новых программ, обеспечивающих поддержку безработным и социальную помощь бедным [Freije-Rodríguez и Murrugarra, 2009]. Сегодня эти страны лучше подготовлены, чтобы справиться с последствиями нынешнего кризиса. Другие примеры мы находим в странах «глобального Севера»<sup>3</sup>, где комплексные системы социального обеспечения эффективно смягчают негативное влияние экономических спадов до такой степени, что воспоминания о голоде и нищете практически стираются из общественной памяти.

## **ЗАЩИТА БЕЗРАБОТНЫХ: ОТКРЫТИЕ ПУТЕЙ ДЛЯ ВОССТАНОВЛЕНИЯ**

Опыт прошлых кризисов однозначно требует введения поддержки доходов в качестве антикризисной меры. Такой ответ на кризис способствует тому,

<sup>3</sup> Социальноэкономическая и политическая концепция, противопоставляющая богатые развитые страны («Север») и беднейшие развивающиеся страны («Юг»). Концепция получила широкое распространение после распада социалистического блока («второго мира») и, соответственно, устаревания концепции трех миров — «первого мира» развитых капиталистических стран, «второго мира» социалистических стран и «третьего мира» развивающихся стран. Вместе с тем в настоящее время употребление терминов «глобальный Север» и «глобальный Юг» также становится все более редким, по мере экономического прогресса в ряде развивающихся стран. Подробнее см.: [http://en.wikipedia.org/wiki/North%E2%80%93South\\_divide](http://en.wikipedia.org/wiki/North%E2%80%93South_divide) и [http://ru.wikipedia.org/wiki/%CE%EF%EF%EE%E7%E8%F6%E8%FF\\_%F1%E5%E2%E5%F0%E0\\_%E8\\_%FE%E3%E0](http://ru.wikipedia.org/wiki/%CE%EF%EF%EE%E7%E8%F6%E8%FF_%F1%E5%E2%E5%F0%E0_%E8_%FE%E3%E0) — Примеч. науч. ред.

что потерявшие работу люди не становятся бедными. Кроме того, социальные выплаты нетрудоспособным могут иметь более широкие экономические последствия благодаря тому, что стабилизируют совокупный спрос. Хорошо сконструированные программы пособий по безработице в сочетании с другими инструментами политики занятости могут предотвратить не только бедность, но также и длительную безработицу и содействовать уменьшению экономической рецессии, таким образом открывая путь для восстановления. Необходимо выделить три основные категории социальных программ:

- страховые пособия по безработице: обычно такие пособия выплачиваются за счет основанных на взносах программ социального страхования наемных работников (и в редких случаях, индивидуальных предпринимателей/самозанятых). Такие программы предлагают обычно ограниченные по времени денежные выплаты, замещающие заработную плату, размер которых рассчитывается пропорционально последнему заработку получателя;
- социальные пособия безработным и общие выплаты в рамках социальной помощи: обычно такие пособия не рассчитываются на основе прошлых заработков, но являются фиксированными денежными трансфертами, финансируемыми за счет общих налогов, и выплачиваются безработным, у которых истек срок выплаты страховых пособий по безработице, или безработным, никогда не имевшим права на страховые выплаты;
- другие инструменты политики занятости, включающие в себя программы общественных работ, обеспечивающие поддержку доходов в зависимости от участия в программах занятости или профессиональной подготовки.

Там, где они существуют, программы страхования по безработице являются теми инструментами социального обеспечения, которые покрывают основную часть расходов по поддержке доходов наемных работников, потерявших работу. Устройство любой программы страхования по безработице предполагает, что фактический охват<sup>4</sup> автоматически увеличивается по мере того, как всё больше работников, обладающих правом на пособия, теряет занятость, и это позволяет ей выступать в качестве автоматического

<sup>4</sup> Необходимо различать понятия «нормативного» и «фактического» охвата (программой). Оценки нормативного охвата относятся к доле экономически активного населения, которое по закону защищено на случай безработицы (те люди, которым гарантировано пособие по безработице, но которые в текущий момент могут и не являться получателями этого пособия). Человек или группа лиц считаются участниками программы с точки зрения закона (нормативный охват), если имеются законодательные положения, конкретно указывающие, что такая группа лиц должна подлежать социальному страхованию в определенных случаях (здесь по безработице) или имеет право на конкретные пособия в определенных обстоятельствах (т.е. на социальные пособия по безработице или социальную помощь в случае, когда доход лица оказывается ниже определенного минимального порога). При оценке нормативного охвата используется как информация о группах лиц, законодательно перечисленных в программах по безработице (национальное законодательство), так и доступная статистическая информация о численности соответствующих групп на национальном уровне. Уровень нормативного охвата программой — это соотношение между оценкой численности лиц, по законодательству охваченных программой, и экономически активным населением. Фактический охват измеряется на основе сравнения числа безработных, получающих пособие, с общим уровнем безработицы (измеренным на основе обследований занятости). Показатель фактического охвата обычно отличается в меньшую сторону от показателя нормативного охвата.

**Рисунок 1. Доля безработных, получающих пособие в рамках установленных законом программ по безработице, финансируемых за счет страховых взносов или налогов (действующее обеспечение)**



Получатели пособий по безработице (процент от общего числа безработных):

□	– нет данных	(20)
▣	– менее одной трети безработных	(35)
▤	– от одной до двух третей безработных	(17)
▥	– более двух третей безработных	(12)
■	– нет социального обеспечения по безработице	(113)

Источник: Отдел социального обеспечения МОТ.

стабилизатора. Однако программы страхования по безработице действуют лишь в 78 из 184 стран, о которых у нас есть информация (42%). Социальная помощь, общественные работы и аналогичные программы также имеют ограниченное распространение в мире. Даже там, где такие программы существуют, реальный охват ими сильно ограничен. Следовательно, на глобальном уровне существует огромный разрыв в обеспечении безработных или неполностью занятых людей трудоспособного возраста, нуждающихся в поддержке доходов. Это описывается в *рисунке 1* и детализировано в *таблице 1*.

Как видно из *рисунка 1* и *таблицы 1*, разрыв в обеспечении максимален в странах с низким уровнем доходов, но он также остается значительным в странах со средним и высоким уровнем доходов. Здесь возникает проблема: чтобы ответ на кризис был эффективным, он должен быть доступным незамедлительно и, следовательно, должен опираться на уже существующие административные структуры, т.е. действующие институты социального обеспечения, которые благодаря своему устройству либо реагируют автоматически на изменение экономических условий, либо могут быть откорректированы (т.е. расширены) в соответствии с требованиями кризиса. По причине того что такие институты доступны не повсеместно, варианты для поиска политического ответа ограничены. Это предположение было подтверждено нашими эмпирическими исследованиями антикризисной политики и обеспечения поддержки доходов безработных в 46 странах, где распространение антикризисных мер отражает ранее институализированные и существующие программы защиты безработных (*табл. 2*).

Таблица 1. Нормативный и фактический охват программами по безработице

	Страны				Всего
	с низкими доходами	с доходами ниже среднего	с доходами выше среднего	с высокими доходами	
<b>Нормативный охват</b>					
Существует законодательная программа поддержки безработных (абсолютное число стран, в скобках указан процент стран в группе)	5 (8)	17 (35)	20 (54)	36 (80)	78 (44)
Нормативный охват социальными программами по безработице (процент экономически активного населения внутри группы стран). Программы, основанные на взносах и финансируемые за счет налогов	2,9	18,1	38,4	69,2	30,6
Нормативный охват социальными программами по безработице (процент экономически активного населения внутри группы стран). Программы, основанные на обязательных страховых взносах	2,9	15,4	30,3	58,9	25,7
<b>Фактический охват</b>					
Безработные, получающие пособие по безработице – всего (процент от общего количества безработных в группе стран – по данным ОРС*)	1,3	3,6	10,4	38,8	12,9
Безработные, получающие пособие по безработице – за счет страховых взносов (процент от общего числа всех безработных в группе стран – по данным ОРС)	1,3	3,6	9,8	31,3	10,9
Безработные, получающие пособие по безработице – за счет налогов (процент от общего числа всех безработных в группе стран – по данным ОРС)	0,0	0,0	0,6	7,6	2,0
Процент всех безработных (по данным ОРС) в группе стран, которые не получают пособие по безработице	98,7	96,3	89,1	60,9	86,9

Примечание. \*ОРС - это обследование рабочей силы (Labour Force Survey – LFS).

Источник: Отдел социального обеспечения МОТ. Данные основываются на SSA (Social Security Administration) и ISSA (International Social Security Administration) (в разные годы), текстах национального законодательства и данных статистики МОТ (ILO Laborstat), дополненных национальными статистическими данными. Расчеты выполнены Отделом социального обеспечения МОТ.

## АНТИКРИЗИСНЫЕ МЕРЫ В СТРАНАХ С ВЫСОКИМ УРОВНЕМ ДОХОДОВ

Анализ стран с высоким уровнем доходов населения в представленной выборке показывает, что наиболее частым, но не единственным, ответом на кризис являются модификации существующих программ поддержки безработных.

Таблица 2. Глобальное распределение антикризисных мер по защите от безработицы

Страны по уровню доходов (в скобках указано число стран)	Страны с законодательно установленными программами поддержки безработных	Число стран и тип принятых мер				
		увеличение максимального периода выплаты пособия	расширение охвата	увеличение размера пособия	создание/расширение общественных работ	увеличение денежных выплат и социальной помощи
Низкие доходы (5)	·2   ◦2   -1	--	--	--	1	4
Доходы ниже среднего (9)	·5   ◦1   -3	2	1 /*1	--	5	5
Доходы выше среднего (14)	·10   ◦1   -3	4	5	3	5	3
Высокие доходы (18)	·15   ◦0   -2	11	6	4 /*1	2	2 /*1
Всего (46)	·32   ◦4   -9	15	12 /*1	7 /*1	14	14 /*1

**Обозначения:**

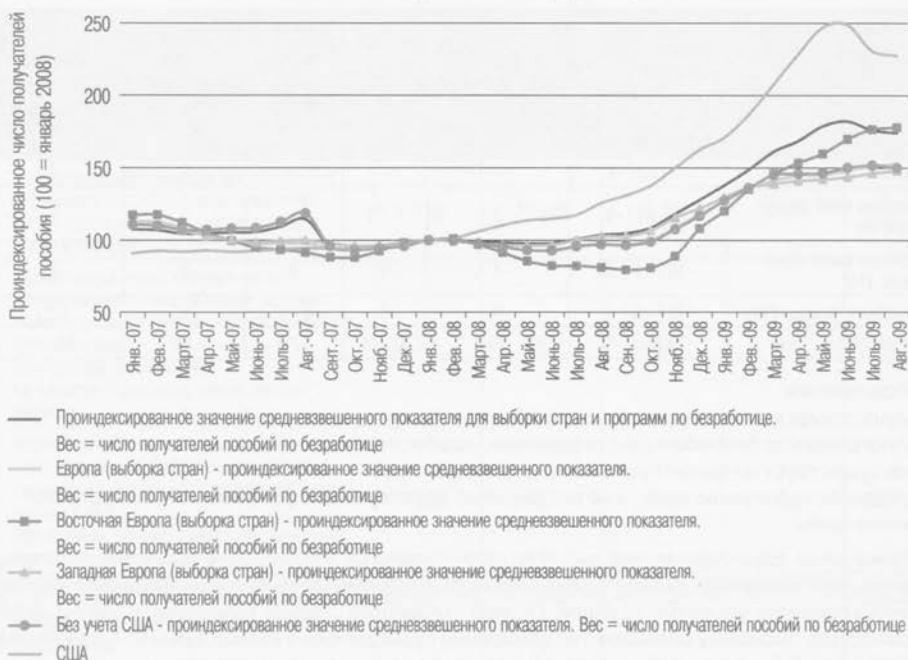
- существует как минимум одна законодательная программа для безработных;
- программа по безработице с ограниченным обеспечением;
- не существует ни одной программы по безработице;
- \* указывает на ограничение, а не расширение действующих программ, т.е. на проциклические меры.

*Примечание.* Единовременные выплаты не учитываются. Расширение программ денежных выплат и социальной помощи - наиболее активно применяемые меры в странах с низким и ниже среднего уровнями доходов. Однако эти данные следует интерпретировать с осторожностью, поскольку большинство измерений проводилось в рамках временных пилотных (финансируемых странами-донорами) программ с очень низким охватом.

Учитывая тот факт, что предыдущие кризисы приводили к высокой структурной безработице в некоторых западноевропейских странах, стратегия правительств (в частности в Германии, Нидерландах и Франции) в текущий кризис направлена на то, чтобы избежать полной безработицы путём расширения использования выплат частично безработным<sup>5</sup>. Компенсация частичной занятости позволяет работникам оставаться на своих рабочих местах, но работать неполное время. Данный подход призван предотвратить потерю навыков и мотивации у работников, которые могут произойти, если человек полностью потеряет работу. Очевидно, ещё слишком рано давать полную оценку любой антикризисной меры. Тем не менее в случаях, подобных Германии, стратегия обеспечения пособий по частичной занятости выглядит

<sup>5</sup> Выплаты частично безработным (также называются «компенсацией за неполный рабочий день» либо «распределением работы» [в целях снижения нагрузки]) предназначены сотрудникам предприятий, которые в силу особых обстоятельств (экономических, сезонных, циклических) заняты неполное рабочее время. Потеря заработка (из-за сокращения рабочего дня) частично компенсируется (в размере от 50 до 70%) из программ страхования по безработице, государственного бюджета, либо совместно из нескольких источников. В качестве примера рассмотрим Германию. Здесь компенсация неполной занятости построена следующим образом: запрос на выплату компенсаций подается работодателем в государственное агентство занятости населения (Bundesagentur für Arbeit). Работодатель обязан доказать, что его предприятие столкнулось с непреодолимым отсутствием работы, которое влияет как минимум на треть сотрудников, чьи потери составляют не менее 10% от заработной платы в течение как минимум одного месяца. Если запрос одобрен, сотрудники получают от государства компенсацию в размере 60% (67% для лиц, имеющих супругов и детей) от разницы между оплатой труда за полный рабочий день и фактической оплатой неполной занятости. В 2009 г. ожидается, что в среднем 1,3 млн рабочих будут заняты неполный день, а стоимость выплат по данной программе составит 3,5 млрд евро.

Рисунок 2. Средневзвешенный показатель числа получателей пособий по безработице в ряде стран



Источники: ежемесячная информация о количестве получателей пособий по безработице из национальных программ социального страхования, предоставляющих пособия по безработице<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Учетные страны и программы для безработных: Албания (получатели пособий по безработице); Аргентина (получатели страховых выплат по безработице); Армения (получатели пособий по безработице); Австралия (ищущие работу, получающие пособия «новый старт» и молодежное пособие); Азербайджан (получатели пособий по безработице); Белоруссия (получатели пособий по безработице); Бельгия (получатели пособий для безработных); Бразилия (данные Министерства труда); Болгария (получатели пособий по безработице); Канада (бенефициары страхования занятости, получающие регулярные пособия); Чили (управление по выплате пенсий, страхование по безработице); Хорватия (получатели пособий по безработице); Чешская Республика (получатели пособий по безработице); Дания (безработные получатели социальной помощи и безработные получатели пособий по безработице); Эстония (получатели страховых выплат по безработице и получатели социальных пособий для безработных); Финляндия (получатели базового пособия для безработных); Франция (получатели пособий по безработице от фонда занятости АССЕДИК); Германия (получатели страховых выплат по безработице); Венгрия (получатели содержания для ищущих работу и получатели помощи для ищущих работу); Израиль (требование на выплату пособия по безработице); Япония (страхование по безработице: базовое содержание, фактическое число получателей); Казахстан (получатели пособий по безработице); Латвия (получатели пособий по безработице); Литва (получатели пособий по безработице); Люксембург (получатели пособий по безработице); Македония (получатели пособий по безработице); Молдавия (получатели пособий по безработице); Черногория (получатели пособий по безработице); Нидерланды (получатели пособий по безработице); Новая Зеландия (получатели пособий по безработице); Российская Федерация (получатели пособий по безработице); Сербия (получатели пособий по безработице); Словения (получатели пособий по безработице); Словакия (получатели пособий по безработице); Республика Корея (получатели страховых выплат по безработице); Испания (получатели пособий по безработице в рамках программ, основанных на страховых взносах, и программ без взносов); Швеция (получатели пособий по безработице); Турция (получатели пособий по безработице); Великобритания (число подавших заявление на выплаты ищущим работу); Украина (получатели пособий по безработице); Уругвай (получатели пособий по безработице); США (продленные заявки).



успешной<sup>7</sup>. В Германии количество работников, переведенных на неполный рабочий день, буквально взлетело (с марта 2008 г. по март 2009 г. количество получателей пособий увеличилось восьмикратно и составило более чем 1,1 млн человек), но ежемесячный показатель численности новых безработных остался сравнительно стабильным. В других странах с высокими доходами населения, таких как США, уровень безработицы стремительно вырос, и антикризисные меры включали продление права на получение пособия по безработице и увеличение размеров пособий (рис. 2).

Программы пособий по безработице (предоставляющие выплаты частично или полностью безработным) являются наиболее эффективными, когда сочетаются и связаны с другими инструментами политики занятости, например, переподготовкой, направленными на увеличение возможностей трудоустройства работников. Кризис приведет к структурным изменениям в экономике многих стран, и меры, улучшающие возможности будущего трудоустройства сокращенных или частично занятых рабочих, представляются жизненно необходимыми. Профессиональная подготовка и аналогичные меры уже стали частью стимулирующего пакета во многих странах. В большинстве европейских стран они зачастую шли в сочетании с пособиями для частично занятых работников. В других местах, например, в Корее, безработные, которые прошли дополнительное обучение, имели право на повышенные пособия. Корея также приняла решение инвестировать в инструменты, способствующие увеличению доступности информации об ищущих работу и их квалификации и повышению уровня доступа ищущих работу к вакансиям, что должно уменьшить риск долгосрочной безработицы. Другой решающий, но часто упускаемый из виду элемент программ по защите пострадавших от безработицы — это обеспечение постоянного доступа к другим социальным услугам и выплатам (таким как здравоохранение, пенсии, пособия для беременных и для семей с детьми), особенно если охват этими программами и услугами основан на занятости.

## АНТИКРИЗИСНЫЕ МЕРЫ В СТРАНАХ СО СРЕДНИМ УРОВНЕМ ДОХОДОВ

Пособия для частично безработных также увеличиваются либо вводятся впервые, как в Польше<sup>8</sup>, в систему уже существующих пособий по безра-

<sup>7</sup> Также см.: *Pisani-Ferry, J.* 2009. The good and the bad flexibility, in *Le Monde*, 29 June. URL: [http://www.bruegel.org/uploads/tx\\_btbbregel/JPF\\_Le\\_Monde\\_Flexibility\\_Pisani\\_EN.pdf](http://www.bruegel.org/uploads/tx_btbbregel/JPF_Le_Monde_Flexibility_Pisani_EN.pdf) (загружено 23.11.2009 г.)

<sup>8</sup> В Польше до сегодняшнего дня не было социального обеспечения частичной занятости. В автономном социальном диалоге объединения рабочих и работодателей, представленные в Трехсторонней комиссии по социальным и экономическим вопросам, пришли к соглашению в марте 2009 г. относительно желаемого пакета антикризисных мер и передали соответствующие положения в правительство. Среди них были предложения, направленные на открытие возможности для получения статуса технических и частично безработных и о праве на получение пособий. В результате в июле 2009 г. парламент принял закон, который разрешает на следующие два года коллективно одобренное сокращение рабочего времени и пропорциональное сокращение заработной платы без необходимости изменять индивидуальные трудовые договоры, а также вводит компенсацию, финансируемую из Фонда гарантированных выплат работникам, для работающих сокращенное время и получающих сниженную зарплату (в размере 70% пособия по безработице) и для технических безработных (в размере 100% пособия по безработице). Новый закон также вводит норму по поддержке переподготовки работников, которые пострадали от сокращения рабочего времени или технической безработицы, путём финансирования (из Фонда труда, пособия по безработице) до 90% стоимости обучения (остаток суммы должны оплачивать работодатели из собственных фондов) и путём введения стипендий, равных 100% пособия по безработице, выплачиваемых работникам.

ботице в ряде стран со средним уровнем доходов населения. В большинстве европейских стран по средним уровням доходов программы защиты безработных потенциально охватывают большинство категорий занятых. Во многих азиатских и латиноамериканских странах со средним уровнем дохода, где доли самозанятых и неформально занятых в общем числе занятых высоки, существующие программы по безработице недоступны для многих групп, пострадавших от кризиса и нуждающихся в поддержке доходов. Когда рынок формально занятых мал, расширение охвата существующими программами решает только часть проблемы, и возникает необходимость в дополнительных специальных мерах как для формально, так и неформально занятых<sup>9</sup>.

Например, в Бразилии антикризисные меры были адресованы работникам формального сектора в тех отраслях экономики, которые больше всего пострадали от кризиса. В данном случае право на получение пособия по безработице было продлено на два месяца. В Бразилии только 7% безработных получают пособия согласно существующим программам поддержки. Тем не менее расширение права на получение страховых выплат по безработице затронет 103 тыс. человек, т. е. 20% получателей по данной программе. Те, у кого нет возможностей зарабатывать формально, будут обеспечены за счет расширенного доступа к программе содержания бедных семей Bolsa Familia [ILO, 2009b]. Правительство страны намерено расширить охват этой программой, прибавив к имевшимся в 2008 г. 11,1 млн получателей пособий ещё 1,3 млн в 2009 г., и повысить индивидуальный минимальный доход, дающий право на получение пособия, со 120 до 137 бразильских реалов.

Наиболее распространенный ответ на безработицу в странах со средним уровнем доходов — это расширение существующих программ общественных работ или создание новых. Программы общественных работ часто носят ситуативный характер: они могут быть применены быстрее, чем программы социального обеспечения, и отменены по окончании кризиса. Такие меры часто хвалят за то, что они саморегулирующиеся, поскольку малый размер предлагаемой компенсации привлекает лишь наиболее нуждающихся. Для антикризисной политики важна предельная адресность, поэтому в условиях, когда компетентность и инфраструктура для реализации социального обеспечения недостаточны, проще реализовать программы общественных работ. Несмотря на эти аспекты, опыт прошлого рекомендует быть осторожными в отношении программ общественных работ. Их специальный характер зачастую препятствует обеспечению стабильной и надежной помощи в форме адекватных заработков нуждающимся. Особенности организации программ общественных работ часто исключают, хотя и не напрямую, более незащищенные группы, например, женщин.

Тем не менее некоторые программы общественных работ, такие как Закон о национальных гарантиях занятости в сельской местности (NREGA), принятый в Индии, показали себя эффективными инструментами, обеспечивающими доход лицам, которые в противном случае остаются без работы

<sup>9</sup> Однако даже нормативный охват ограничен работниками формального сектора и фактически касается лишь части безработных, программы защиты от безработицы являются ключевым элементом системы социального обеспечения, предоставляя возмещение заработка, а также административный и технический ресурс, который может быть использован для расширения охвата программ.

или на частичной занятости. В качестве ответа на кризис сегодня Индия обсуждает расширение действия этого закона на городские районы [Kannan, 2009]. Другой интересный пример мы находим на Филиппинах, где государственные учреждения были призваны мобилизовать доступные ресурсы на уровне как минимум 1,5% их бюджетов и направить их на срочное создание рабочих мест согласно Программе чрезвычайной занятости в целях сохранения средств к существованию в интересах бедных слоев населения (CLEEP). К маю 2009 г. было создано около 100 тыс. рабочих мест, целью программы являлось создание ещё 700 тыс. мест к концу 2009 г.

## НЕДОСТАТОЧНЫЙ ОХВАТ В СТРАНАХ С НИЗКИМ УРОВНЕМ ДОХОДОВ

Наименьшая доступность антикризисных мер характерна для стран с низким уровнем доходов населения. Несмотря на национальные различия, эта группа стран столкнулась с тройным ограничением при ответе на кризис. Это проблемы, связанные со снижением объема глобального спроса, денежных переводов, прямых иностранных инвестиций и торговли; ограниченный доступ к иностранному капиталу; небольшой объем существующих программ социального обеспечения, которые покрывают лишь занятое в формальном секторе меньшинство, в купе с отсутствием программ по поддержке доходов безработных (табл. 1).

Кроме того, значительно раньше текущего глобального экономического кризиса многие из этих стран, особенно в Африке к Югу от Сахары, уже столкнулись с хронической бедностью и массовой безработицей. Ситуация была усугублена продовольственным кризисом 2008 г. В отношении этих стран можно говорить о постоянном кризисе из-за недостатка возможностей для заработка и связанной с этим бедностью. В данном контексте на первый план выходит проблема широко распространенной неполной занятости, а не безработицы как таковой. Открытая безработица обычно относится только к городским территориям и тем, кто (был) занят в формальном секторе экономики. В сельской местности и в неформальном секторе многие работники вынуждены соглашаться на любую занятость (даже за низкую оплату и вне зависимости от условий труда), чтобы выжить.

Параллельно в странах с низким уровнем доходов не существует всеобъемлющих систем социального обеспечения, а социальная помощь, которая могла бы обеспечить поддержку доходов безработному или недостаточно занятому бедному населению трудоспособного возраста, очень ограничена. Как следствие, большинство нуждающихся в этих странах не получают поддержки. В странах, где недавно были институционально введены пособия по безработице, например, во Вьетнаме (в 2006 г.) и в Бангладеше (в 2008 г.), ещё рано рассчитывать на полный отклик.

Однако есть данные, что действующие во многих странах с низкими доходами новые программы защиты безработных и небольшие пилотные программы поддержки доходов, предоставляющие денежные пособия и/или занятость различным целевым группам населения, увеличивают административный потенциал и знания о доступности пособий. С другой стороны, в рамках текущего кризиса эти меры зачастую слишком невелики, чтобы

поддержать более широкие группы населения. Решающим и отсутствующим фактором во многих случаях является стабильное финансирование, которое должно исходить от совместных долгосрочных обязательств со стороны правительств, получающих в случае необходимости временную поддержку от страны-донора<sup>10</sup>.

## ПРОБЛЕМЫ ВЫБОРА В СОЦИАЛЬНОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ В ПЕРИОД ЭКОНОМИЧЕСКОГО КРИЗИСА

В период экономического кризиса поступления в систему социального обеспечения за счет взносов и налогов снижаются, в то время как число получателей пособий возрастает. В этой ситуации Соединенные Штаты встали перед выбором: увеличить (что потребует дополнительного финансирования или приведет к образованию дефицита) или сократить расходы на социальное обеспечение.

Большинство стран, попавших в анализ, расширили охват и повысили уровень пособий в существующих схемах либо увеличили общий социальный бюджет. Расходы на пособия по безработице увеличились так же, как и расходы на другие виды пособий. Дополнительные ресурсы были выделены для системы здравоохранения (Египет, Франция, Пакистан, Филиппины и Соединенные Штаты), на пособия для семей с детьми (Германия, Южная Африка и Великобритания) и на пенсии (Австралия, Бангладеш, Чили, Коста-Рика, Кения, Испания и Танзания)<sup>11</sup>. Естественно, существуют различия в масштабах влияния этих мер. В странах с широким охватом социальными программами ожидаемое положительное воздействие на уровень личных доходов получателей и на динамику совокупного спроса является значительным. В большинстве случаев программы социального обеспечения играют роль автоматических стабилизаторов, действуя как контрциклическая политика. Недавнее исследование также даёт основания предполагать, что увеличение социальных выплат не оказывает никакого негативного влияния на экономический рост ни во время, ни после кризиса [Prasad, Gerecke, 2009b]. В странах, где система социального обеспечения затрагивает лишь работников небольшого формального сектора экономики, позитивное воздействие подобных мер может быть важным с точки зрения эффективной защиты получателей пособий, но с точки зрения совокупного спроса эффект, скорее всего, будет незначительным.

Лишь небольшое число стран (в частности, Венгрия, Ирландия, Латвия и Украина) объявили о сокращении или замораживании социальных расходов и социальных пособий обычно в рамках более широкого плана

<sup>10</sup> См.: IDS. 2009. Low-income country preparedness for social protection responses to the global crisis (Draft paper). Brighton, Institute of Development Studies. URL: <http://www.ids.ac.uk/download.cfm?downloadfile=3FEDE23C-AA8D-C03E-13E5986E8632B46A&typename=dmFile&fieldname=file> name (загружено 23.11.2009 г.).

<sup>11</sup> В дополнение к изменениям в размере существующих пособий по социальному обеспечению некоторые правительства установили особые единовременные выплаты, обычно для семей с низкими доходами (в Австралии, Франции, Индонезии, Италии и Великобритании). Такие меры приносят временное облегчение и также могут поддержать совокупный спрос, если размер выплаты значительный, но они не оказывают долгосрочного воздействия на доходы семей (в отличие от расширения охвата пособиями или регулярных индексаций уровня пособия).

по консолидации государственных финансов и уменьшению дефицита. В силу зачастую драматических кризисных ситуаций в этих странах введение ограничений на государственные расходы стало приоритетом. В некоторых государствах этой группы сокращение или замораживание социальных расходов и социальных пособий были приняты в качестве условий для получения крупных займов, чтобы поддержать финансовый сектор и экономику в целом. Ещё слишком рано говорить о полной картине негативного социального воздействия этих сокращений на население и о том, будут ли эти меры иметь какое-то долгосрочное экономическое влияние в части глубины и продолжительности рецессии в этих странах. Однако снижение пособий и ограничение доступа к системе поддержки доходов и другим программам социального обеспечения естественным образом усугубляет влияние кризиса на работающих и их семьи и может иметь экономические последствия, которые негативно скажутся на совокупном спросе и снизят темпы восстановления экономики.

Противоположные ответы на кризис в виде расширения или сокращения расходов на социальное обеспечение выявляют необходимость политического выбора степени приоритетности социальных расходов во времена кризиса. Финансирование увеличенных расходов не приходит автоматически (сверх использования существующих резервов социального обеспечения в тех странах, где имеются подобные резервы на непредвиденные случаи) и должно поступать за счет либо перераспределения имеющихся социальных расходов, либо увеличения социальных страховых взносов и налогов, либо увеличения дефицита государственного бюджета. Очевидно, что увеличение налогов и взносов на социальное страхование во время кризиса является крайне непопулярным. Поэтому, естественно, чаще мы видим обратную ситуацию — введение временных освобождений от уплаты взносов или снижение тарифа взносов. Эти меры вводятся с тем, чтобы снизить расходы работодателей и таким образом стимулировать занятость или повысить нетто-зарботки (низкооплачиваемых) работников (в частности, в Канаде, Китае, Чехии, Германии, Японии и Испании). Хотя это может показаться привлекательным, принятие данных мер требует уверенности, что сокращение объемов поступлений в бюджет будет полностью компенсировано для сохранения гарантий финансирования действующих и будущих пособий, рассчитываемых на основе объема уплаченных взносов.

### **ЭКСТРЕННЫЕ МЕРЫ VS ДОЛГОСРОЧНАЯ УСТОЙЧИВОСТЬ: ПРИМЕР ШВЕЦИИ**

Вопрос о том, увеличивать ли расходы на социальную сферу в период кризиса, тесно связан с внутрисистемным конфликтом между важностью долгосрочной финансовой устойчивости и контрциклической ролью социальных (и других государственных) расходов. Это можно проиллюстрировать на примере пенсионной системы в Швеции, основным элементом которой является распределительная система с установленным размером взносов — условно-накопительные счета (Notional Defined Contribution,

NDC)<sup>12</sup>. Особенностью этой системы является так называемый «механизм автоматической балансировки». Внутри системы используются особые алгоритмы вычислений, позволяющие оценить долгосрочные активы и обязательства. Если расчетные обязательства превышают активы, то ежегодная индексация как пенсионных прав, так и текущих выплат должна (автоматически) уменьшаться на период, необходимый для восстановления финансового равновесия. Согласно замыслу, такой механизм должен придать всей пенсионной системе финансовую устойчивость. Однако, чтобы достичь этого, он уменьшает текущие и будущие пенсии настолько, насколько это необходимо, чтобы восстановить равновесие<sup>13</sup>.

До 2007 г. «коэффициент баланса» шведской пенсионной системы равнялся единице (т. е. активы превышали обязательства) и не было необходимости использовать механизм автоматической балансировки. Ситуация изменилась из-за экономического кризиса. В 2008 г. расчетный коэффициент баланса составлял меньше единицы (т. е. обязательства превысили активы). Согласно основным положениям механизма автоматической балансировки, размеры пенсий должны снизиться в 2010 г., а темпы индексации пенсий в последующие годы будут ниже. Но такая перспектива вызвала дискуссию о том, стоит ли предпринимать эти шаги в условиях нынешнего кризиса. Обсуждение завершилось решением временно приостановить действие этого механизма. Это позволит уменьшить сокращение пенсий в 2010 г. и растянуть это сокращение на более длительный срок, чтобы избежать слишком сильного воздействия на уровень жизни пенсионеров и совокупный спрос<sup>14</sup>.

Пример Швеции хорошо иллюстрирует важную дилемму. С одной стороны, есть желание ввести автоматические бюджетные механизмы, которые помогут обеспечить долгосрочную устойчивость расходов конкретных государственных программ или государственных расходов в целом и вынести их из сферы влияния произвольных политических решений. Мы наблюдаем такие процессы не только в Швеции, но и в недавних пенсионных реформах во многих других странах. Это стремление также очевидно в обширных реформах государственных финансов, требующих постоянной сбалансиро-

<sup>12</sup> В рамках системы условно-накопительных счетов пенсионные взносы, которые уплачивают работник и работодатель, поступают на выплату текущих пенсий нынешним пенсионерам (распределительное финансирование), но при этом делается запись об объеме поступивших средств на индивидуальном счете застрахованного лица (работника). Пенсионные права, формирующиеся в данной системе, включают информацию обо всех уплаченных пенсионных взносах и их индексации согласно установленной в законодательстве процедуре. Иногда эти пенсионные права за сходство с реальным капиталом называют «условным (расчетным) пенсионным капиталом». При выходе на пенсию весь объем «накопленных» прав конвертируется в ежемесячную пенсию с учетом расчетного периода получения пенсии, который определяется на основе данных о продолжительности жизни. Индексация условного пенсионного капитала и размера пенсий производится с учетом демографической и экономической ситуации в стране. — Примеч. науч. ред.

<sup>13</sup> Механизмы автоматического регулирования, связывающие размер пенсии с финансовым состоянием пенсионной системы, действуют также в различных формах в Нидерландах (профессиональные пенсии), Канаде и Германии. В последней «фактор устойчивости» пенсионной системы должен был обеспечить увеличение размеров выплат в 2008 и 2009 гг. на 0,46% и 1,76% соответственно, но немецкое правительство проигнорировало «автоматический механизм» и повысило пенсии на 1,1% и 2,41% соответственно [OECD, 2009a. С. 7]. Дополнительно была введена «пенсионная гарантия», которая обеспечивает сохранение уровня пенсионных выплат, даже если уровень заработной платы (с которым они взаимосвязаны) снижается.

<sup>14</sup> См.: Scherman, K. G. 2009. Politicians dodge the pension issue, Svenska Dagbladet, 3 June.

рованности бюджета на местном и национальном уровне. Но с другой стороны, во времена кризиса подобные автоматические механизмы и правила могут действовать в качестве «автоматических дестабилизаторов» [Stiglitz, 2009], а не стабилизаторов. Что вполне может наступить, если политики (как в Швеции и Германии) не вмешаются и не внесут корректировки «правил», чтобы достичь желаемых результатов, соответствующих текущим обстоятельствам. Недавний доклад Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), по-видимому, поддерживает подобные дискреционные корректировки и приходит к выводу, что устройство механизмов автоматической балансировки «требует пересмотра», поскольку «они не чувствительны к уменьшению выплат в проциклическом контексте, забирая деньги из экономики, когда она слаба» [OECD, 2009a. С. 8]. Но стоит ли в период кризиса оставлять адекватность уровня выплат на откуп произвольным политическим решениям? Конечно, нет. «Предпочтительным подходом будет дополнение системы поддержания финансового и актуарного равновесия рядом новых правил или принципов, согласно которым размеры пособий не могут упасть ниже принятого уровня. В международной практике уже существуют критерии, которые могут послужить основанием для введения национальных стандартов. Такие национальные стандарты, естественно, должны отражать обстоятельства и задачи каждой отдельной страны. Ключевым условием здесь является социальный диалог всех заинтересованных групп лиц — работников (и их семей), работодателей и правительства, чтобы установить подходящие для всех стандарты, создать и сохранить постоянные структуры, с помощью которых новые стандарты будут контролироваться, оцениваться и корректироваться» [Woodall и Hagemeyer, 2009. С. 6].

## ОСОБЫЙ ВОПРОС: ПЕНСИОННЫЕ СИСТЕМЫ

Рассматривая роль социального обеспечения и проблемы выбора в нем в период кризиса, особое внимание необходимо уделить пенсионной политике. Реформы последних десятилетий сделали пенсионные системы значительно более уязвимыми перед лицом экономических и в особенности финансовых кризисов. Влияние текущей рецессии на пенсии не универсально, но зависит от типа пенсионной системы (с установленными взносами или установленными выплатами, распределительное или накопительное финансирование) и от того, являются ли люди пенсионерами, лицами предпенсионного возраста или им еще предстоит зарабатывать и делать взносы в течение длительного периода.

В системах с установленным размером выплат, в которых уровень пенсий определяется без учета резервов, прямое влияние кризиса будет меньше, чем в системах с установленным размером взносов, где по определению гарантии пенсионных выплат менее реальны (табл. 3). Однако длительное сокращение занятости и, следовательно, числа плательщиков взносов вынудит правительства пойти также на сокращение пенсий и в системах с установленным размером выплат.

Вне зависимости от этих соображений в некоторых полностью накопительных системах пенсионные права могут быть целиком потеряны. В странах-участницах ОЭСР частные пенсионные фонды потеряли 23% своей

Таблица 3. Влияние финансового кризиса на различные типы пенсионных систем и разные группы защищенных лиц

Влияние	Молодые/активные работники	Лица предпенсионных возрастов	Пенсионеры
Сильное		Участники «зрелых» частных с установленными взносами систем, особенно: 1) если приобретается больше рискованных активов; 2) если плательщиков обязывают приобретать аннуитет в момент выхода на пенсию	Пенсионеры, которые не перевели свои накопления в аннуитет, в системах с установленными взносами во время выхода на пенсию (особенно те, кто инвестировал преимущественно в более рискованные активы)
Среднее		Участники «зрелых» частных систем с установленными выплатами. Государственные распределительные пенсионные системы с дефицитом	Пенсионеры в системах с автоматическим механизмом коррекции (например, обусловленная индексация, механизмы балансировки или коррекция в целях долгосрочной устойчивости)
Незначительное	Большинство лиц представленной группы	Участники недавно созданных частных пенсионных программ с установленным размером взносов	Пенсионеры, которые до кризиса перевели свои накопления в аннуитет в системах с установленными взносами. Большинство пенсионеров в системах с установленным размером выплат, частных или государственных (распределительных)

Источник: OECD, 2009b.

стоимости в 2008 г. (OECD, 2009a). Если кризис обернется долгосрочным снижением стоимости активов, накопительные системы с установленными взносами будут обеспечивать меньший размер пенсий. Любое длительное сдерживание процентных ставок и стоимости активов приведет к серьезным трудностям в виде нарушения равновесия аннуитетных ставок (цен) и управления аннуитетными резервными фондами. Масштабы последствий в длительной перспективе будут зависеть от глубины и длительности падения стоимости активов. Если сегодняшнее снижение стоимости обернется установлением пониженной стоимости активов в целом, то доходы в старости сократятся, а если спад кратковременный, то эффект будет так же временным.

Хотя эти потери могут быть недолговременными, они, тем не менее, демонстрируют уязвимость пенсий в системах с установленными взносами, особенно для лиц, которые приближаются к пенсионному возрасту и чьи сберегательные портфели могут не успеть восстановиться в оставшийся период активной трудовой жизни. Наиболее подвержены кризису люди, которые выйдут на пенсию в ближайшие месяцы или годы, которые длительное время участвовали в накопительных системах с установленными выплатами. Особенно те, кто инвестировал взносы в фонды, использовавшие рискованные инвестиционные стратегии (множество фондов в США, Великобритании и Австралии). Также серьезно могут пострадать пенсионеры-участники частных пенсионных программ, не конвертировавшие свои пенсионные накопления в аннуитет в момент выхода на пенсию. Причина, по которой 102-я Конвенция МОТ «О минимальных стандартах» требует, чтобы пенсии выплачивались пожизненно (в виде периодических выплат в течение всего срока жизни на пенсии), состоит именно в необходимости обезопасить доходы



пожилых людей от воздействия таких событий, как финансовый и экономический кризис.

В настоящее время в странах ОЭСР частные финансовые источники составляют в среднем одну пятую доходов на пенсии. В пяти странах (Австралии, Канаде, Нидерландах, Великобритании и США) на их долю приходится более 40% пенсионных доходов. Однако в другой группе стран ОЭСР (Австрии, Чехии, Словакии, Венгрии и Польше) доля частных финансовых источников составляет менее 5% пенсионных доходов. Тем не менее ожидается, что значение частных пенсионных доходов возрастет. Предполагается, что в ближайшие десятилетия частные пенсии (обязательные и добровольные) будут обеспечивать 75% пенсионных доходов в Мексике, 60% в Словакии, 50% в Польше и 30% в Венгрии. Поскольку многие из этих программ относительно молодые, несмотря на нынешние значительные потери стоимости пенсионных фондов (по подсчетам МОТ, в Польше в реальном выражении вкладчики потеряли взносы в среднем за три года<sup>15</sup>), влияние кризиса на доходы будущих пенсионеров может оказаться относительно небольшим. ОЭСР подчеркивает, что такое развитие событий ставит на первый план «необходимость устойчивости к будущим кризисам» [OECD, 2009а. С. 3].

## ПУТЬ ВПЕРЕД: СЛЕДУЮЩИЕ ШАГИ<sup>16</sup>

Опыт и уроки прошлых кризисов, проблемы вокруг пенсионной политики, вышедшие на первый план в текущий кризис, требуют ответных действий. Необходимы две вещи. Первая — это основательный пересмотр существующих систем социального обеспечения и исправление ошибок, сделанных в последние 30 лет в странах с развитыми системами социального обеспечения. Вторая, вероятно ещё более фундаментальная задача, состоит в том, чтобы развить системы социального обеспечения в странах, где они отсутствуют. Эта задача в первую очередь должна обеспечить гарантии базового (минимального) уровня доходов и доступность базовых медицинских гарантий для нуждающихся. Существует риск, что антикризисные меры направлены прежде всего на краткосрочные быстрые решения проблемы бедности и уязвимости, оставляя без внимания долгосрочные решения, которые помогли бы исправить фундаментальную и глобальную несправедливость экономики и общества.

### Исправление прошлых ошибок

Коррекция в первую очередь необходима в пенсионной системе. Реформы последних трех десятилетий, которые связали уровень пенсии с работой рынка капитала, тем самым сделав её уязвимой в период финансового кризиса, были ошибкой, которую сейчас нужно исправить. Сегодня необходимы незамедлительные действия, чтобы защитить уровень пенсионных выплат для тех людей, которые находятся в предпенсионном возрасте. Одним из подходящих

<sup>15</sup> Hagemeyer, K. 2009. "Dialog wokół emerytur: reforma emerytalna po dziesięciu latach" [Dialogue on pensions: Pension reform after 10 years], in Dialog, Vol. 22, No. 1/2.

<sup>16</sup> Данный раздел опирается на анализ и аргументы, разработанные Diop (2009).

вариантов «автоматического стабилизатора», защищающего уровень жизни пенсионеров, стали бы твердые гарантии минимального размера пенсий. Некоторые страны уже ввели такие гарантии. Другие страны приняли решения о выплате единовременных пособий в качестве помощи пенсионерам в рамках стимулирующего пакета (в Греции, Австралии, Великобритании и США). Ряд стран в ответ на текущий кризис усилили и расширили минимальные пенсионные гарантии (Финляндия, Бельгия, Франция, Великобритания и страны с уровнем распространения бедности среди пенсионеров выше средней, такие как Австралия, Корея и Испания).

Политика, которая усиливает пенсионные гарантии для низкооплачиваемых работников и значительно корректирует направление прошлых реформ, нуждается в поддержке. По данным ОЭСР, в ближайшие годы низкооплачиваемые работники в Германии, Японии и США станут получать пенсии, равные 20–25% от среднего уровня доходов. Средняя цифра для стран ОЭСР составляет 36%, Дания лидирует с показателем 62%<sup>17</sup>.

В ближайшее время государства могут позволить пенсионным системам уменьшать уровень капитализации на некоторое переходное время (как это было сделано в Нидерландах). Возможно, это единственная реалистичная мера, которая приемлема в условиях ограниченных глобальных ресурсов. Если цены вернуться к прежнему уровню, то общая стоимость гарантий будет составлять лишь малую толику от мгновенной потери всех пенсионных активов.

Рассматривая ответные антикризисные меры, ОЭСР предположила, что правительства могли бы более активно участвовать в управлении рисками, связанными с выплатами пенсий и аннуитетов, и таким образом стимулировать развитие рынка в сторону страхования рисков, связанных с увеличением продолжительности жизни, введя официальный индекс продолжительности жизни. Эксперты ОЭСР также предлагают, чтобы правительства выпускали особые облигации «долгожительства», которые «установят точку отчета для частных эмитентов», и одновременно «следует поразмыслить» [ОЭСР, 2008. С. 3] над выпуском долгосрочных облигаций, индексируемых с учетом уровня инфляции. Подобный шаг уже предпринят небольшим числом стран; в частности, недавно датское правительство выпустило облигации сроком на 30 лет, которые были выкуплены датскими пенсионными фондами и страховыми компаниями.

По большому счету, наступает время для системного и обобщенного пересмотра мировой пенсионной политики. МОТ не имеет определенной пенсионной модели, но располагает набором основных требований для пенсионных систем. Они включены в стандарты социального обеспечения, которые выстраивались в течение многих десятилетий, и показывают, каким образом должны функционировать пенсионные системы. В настоящий момент совершенно уместно повторить здесь эти принципы МОТ:

- всеобщий охват: каждый имеет право на приемлемую пенсию, пенсионная система должна обеспечивать всех жителей хотя бы минимальным доходом в пожилом возрасте. Аналогично, каждый

<sup>17</sup> См.: OECD. 2009. Pensions and the crisis: How should retirement-income systems respond to financial and economic pressures? (Media briefing). Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development. P.5. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/10/26/43060101.pdf> (загружено 23.11.2009 г.).

- имеет право на защиту своих доходов в случае потери кормильца или инвалидности;
- пособие как право: назначение пенсионных пособий должно быть четко определено в качестве предсказуемого права;
- равенство и справедливость: не должно быть дискриминации, но равное отношение ко всем, включая равное отношение к жителям, имеющим и не имеющим гражданства. Условия приобретения пенсионных прав и выплат пенсий должны быть гендерно справедливы;
- защита от бедности: пенсионные системы должны предоставлять надежные минимальные гарантии, которые эффективно защищают людей от бедности в старости, в случае потери кормильца или инвалидности;
- возмещение утраченного дохода: системы, основанные на взносах, должны предоставлять гарантированный коэффициент замещения хотя бы тем лицам, у которых уровень зарплаток ниже, чем средний;
- коллективная актуарная эквивалентность взносов и уровня пенсии: величина выплат всем плательщикам взносов должна адекватно отражать размер уплаченных взносов;
- гарантия минимальной доходности накоплений: реальная стоимость взносов, уплаченных в накопительные программы, если они являются частью национальной пенсионной системы, должна быть защищена;
- прозрачное финансирование и фискальная ответственность: пенсионные программы должны финансироваться таким образом, чтобы избежать неопределенности в отношении их долгосрочной жизнеспособности. Пенсионные системы не должны вытеснять другие социальные расходы в контексте ограниченных национальных бюджетов в социальной сфере;
- последовательность и согласованность политики: пенсионная политика должна быть неотъемлемой частью последовательной и согласованной социальной политики, нацеленной на обеспечение доступности базовых услуг здравоохранения и защиту доходов нуждающихся;
- ответственность государства: государство должно оставаться конечным гарантом права на доступную пенсию и достойную старость.

Такие гарантии могут применяться как в распределительных пенсионных системах, так и в полностью накопительных. Это может быть предусмотрено законом. Скорее всего, гарантии не приведут к осязаемым дополнительным расходам. Но даже в таком случае гарантии будут стоить лишь малую часть нынешних экстренных расходов на поддержку финансового сектора.

### **Создание системы социального обеспечения для всех**

Система социального обеспечения будет эффективно сдерживать негативные последствия кризиса, если её основание, глубоко укорененное в принципы солидарности, будет усилено. МОТ продвигает идею трансформации национальных систем в соответствии с понятием «прогрессивного

универсализма»<sup>18</sup>. МОТ стремится обеспечить минимальный набор социальных услуг для всех — так называемый «базовый уровень социальной защиты». На основе этого минимального уровня затем достигаются новые уровни социального обеспечения по мере того, как экономика развивается, а возможности для перераспределения финансовых ресурсов расширяются. Хотя многие страны с высоким и средним уровнем доходов относительно хорошо оснащены инструментами социального обеспечения и предотвращения бедности, в большинстве других стран ситуация иная, и лишь меньшинство имеет доступ даже к базовому набору социальных гарантий.

В рамках «Кампании МОТ за расширение охвата социальным обеспечением» было выделено четыре основных компонента базового уровня социальной защиты:

- всеобщий доступ к основным медицинским услугам для всех жителей;
- защита доходов всех детей через детские или семейные пособия;
- адресная поддержка доходов работающих бедных, которая может сочетаться с гарантиями занятости через программы общественных работ;
- защита доходов пожилых людей, инвалидов и семей, которые лишились кормильца, через базовые пенсии, финансируемые из налогов.

Концепция базового уровня социальной защиты специально разработана для стран (в основном с низким уровнем доходов), где нет структуры социального обеспечения или она недостаточная. Минимальные гарантии социального обеспечения нацелены на защиту самых уязвимых групп общества и лиц в критических ситуациях, которые могут поставить их на грань обнищания. В странах, где системы социального обеспечения исключают некоторые группы населения, базовый уровень социальной защиты представляется значимой идеей, позволяющей ликвидировать существующие пробелы в охвате и ослабить социально-экономическое давление на исключенные группы. Эта концепция подверглась критике за то, что она не предлагает более универсальные и широкие гарантии социального обеспечения, а также из-за того, что она потенциально может подорвать уже существующие более продвинутые системы. В ответ на критику МОТ отмечает, что само понятие базового уровня социальной защиты встроено в концепцию прогрессивного универсализма, внутри которой этот базовый уровень является лишь первым шагом. Однако конечной целью выступает универсальное и всеобъемлющее социальное обеспечение.

Недавно концепция базового уровня социальной защиты получила поддержку Координационного совета руководителей системы ООН [СЕВ, 2009]. Одна из принятых ООН мер в ответ на финансовый и экономический кризис заключается в развитии «Инициативы VI по формированию базового уровня социальной защиты» (Initiative VI Social Protection Floor). Ее целью является обеспечение доступа к основным социальным услугам, а также расширение возможностей и защита для бедных и уязвимых групп. Наряду с предостав-

<sup>18</sup> Принцип «прогрессивного универсализма» означает предоставление поддержки всем, но в большей степени — наиболее нуждающимся. Соответственно, системы социальной защиты должны охватывать все население, но предоставлять преимущественную поддержку нуждающимся. — Примеч. науч. ред.

лением основных социальных трансфертов, ООН призывает обеспечить географическую и финансовую доступность базовых общественных услуг (таких как водоснабжение и канализация, здравоохранение и образование). Дополнительная поддержка идеи базового уровня социальной защиты пришла от Международной конференции труда [ILO, 2009c] в форме принятия «Глобального пакта о рабочих местах», который требует от стран развить систему «адекватной социальной защиты для всех, опираясь на базовый уровень, включающий доступ к здравоохранению, гарантии доходов пожилых и инвалидов, детские пособия и гарантии доходов в сочетании с гарантиями общественной занятости для безработных и работающих бедных», а также призывает международное сообщество «обеспечить помощь развитию, включая бюджетную поддержку, чтобы создать базовый уровень социальной защиты в национальном масштабе».

Кроме того, организации-доноры благосклонно отреагировали на призыв оказать поддержку для расширения программ социальной защиты в странах с низким уровнем дохода в ответ на кризис и сверх того. Комитет ОЭСР по оказанию помощи в целях развития заявляет [OECD, 2009c]: «Поддержка программ социальной защиты организациями-донорами должна обеспечивать адекватную, долгосрочную и предсказуемую финансовую помощь, чтобы помочь партнерским правительствам внедрить гендерно-чувствительные программы социальной защиты и создать условия для достижения политической и финансовой стабильности этих программ. Это особенно важно в нынешней ситуации сокращения налоговой базы и уменьшения финансовых поступлений. Подобная поддержка должна быть предоставлена через механизмы гармонизированного и скоординированного финансирования стратегий и программ, определенных на национальном уровне».

Для подобных скоординированных усилий критически важно, чтобы все международные и национальные игроки согласованно работали над достижением общих целей. Правительство Великобритании в недавнем официальном документе о международном сотрудничестве «Строим наше общее будущее» [DFID, 2009] также призвало Всемирный Банк «уделить больше внимания социальной защите» и задействовать «Программу быстрого социального реагирования», чтобы эффективнее помогать странам с низким уровнем дохода строить необходимые базовые программы социальной защиты.

Представляется, что кризис способствовал достижению широкого консенсуса относительно необходимости инвестировать ресурсы в социальную защиту населения, в том числе в странах с низким уровнем доходов. Комитет ОЭСР по оказанию помощи в целях развития [OECD, 2009c] разделяет эту точку зрения: «Социальная защита непосредственно сокращает бедность и помогает направить экономическое развитие в интересах бедных. Она стимулирует вовлечение бедных женщин и мужчин в процесс экономического развития, защищает беднейших и наиболее уязвимых во время спада, и способствует установлению сплоченности и стабильности. Социальная защита помогает нарастить человеческий капитал, управлять рисками, продвигать инвестиции и предпринимательство, улучшать взаимодействие на рынках труда. Программы социальной защиты могут быть приемлемыми по стоимости даже для самых бедных стран и представляют собой хорошее вложение денег».

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Описанное выше признание необходимости базового социального обеспечения является запоздалым. Тем не менее мы не должны забывать о преимуществах, которые несёт с собой всеобъемлющая система социального обеспечения. В странах с высоким и средним уровнем доходов прошлые успехи на поле социального обеспечения были подвергнуты сомнению разговорами об излишней обременительности государств благосостояния. Подобные сомнения обычно возникают в контексте стран с высоким уровнем доходов, где память о разрушающих последствиях экономических кризисов для домашних хозяйств и населения практически стерлась. Ирония заключается в том, что там, где это имеет место, успех в основном зависит от усилий всеобъемлющих систем социального обеспечения. Современный кризис позволяет по-новому взглянуть на ключевую роль этих систем в смягчении экономических штормов сегодня и в будущем. Так, для любых экономик всеобъемлющие государственные системы социального обеспечения, основанные на принципах солидарности, не должны рассматриваться как пережиток прошлого — такие системы являются мощными инструментами экономического и социального развития в будущем. Поэтому центральное значение в государственной политике должны занимать вопросы сохранения финансовых ресурсов для государственного социального обеспечения. Более того, критичной является ориентация политики на поддержку систем социального обеспечения, особенно если мы хотим убедить страны Глобального Юга ввести и расширить аналогичные схемы.

Экономические кризисы и попытка посткризисного восстановления часто становятся поворотными моментами в развитии систем социального обеспечения. Программы социальной защиты США опираются на политику Нового курса 1930-х гг., которая была нацелена на оживление экономики и одновременно подготовку экономики и общества к вызовам будущих экономических спадов. В Великобритании социальная реформа лорда Бевериджа произошла во время Второй мировой войны, в период крайней экономии ресурсов, и была реализована как часть послевоенного восстановления экономики. Сейчас мы видим, как Соединенные Штаты (в середине их самого крупного экономического кризиса за последние десятилетия) обсуждают варианты распространения государственных медицинских гарантий на все население. Мы также наблюдаем, как международное сообщество громко заявляет о необходимости глобального улучшения социальной защиты не только как способа смягчения кризисных явлений, но также как меры по достижению долгосрочной цели сокращения бедности. Если страны Севера и Юга смогут создать глобальную коалицию в поддержку значимости социального обеспечения, тогда оно имеет реальные шансы произвести серьезные изменения, помочь большинству малоимущих стать более защищенными. Можно надеяться, что нынешний кризис обозначит следующий конструктивный шаг в сторону реализации социального обеспечения для всех.

## ЛИТЕРАТУРА

- Barrientos, A.; Hulme, D.* (eds.). 2008. Social protection for the poor and the poorest: Concepts, policies and politics. Basingstroke, Palgrave-Macmillan. СЕВ. 2009. СЕВ Communiqué, 5 April 2009, Paris, France. Secretariat of the United Nations System — Chief Executives Board for Coordination. URL: <http://secint50.un.org/en/development/other/ecesa/private/documents/2009%20ECESA%20Documents/CEB-2009-1-Retreat-CEB%20Communique%20on%20Financial%20Crisis-Final.pdf> (загружено 24.11.2009 г.).
- DFID. 2009. Eliminating world poverty: Building our common future (Whitepaper). London, Department for International Development. UR.: <http://www.dfid.gov.uk/Documents/whitepaper/building-our-common-future-print.pdf>. (загружено 23.11.2009 г.).
- Diop, A.* 2009. The need for solidarity: Social security systems in times of crises (Conference paper, “Seminar on social security in times of crisis: Impact, challenges and responses”, Geneva, 24–25 April). URL: <http://www.issa.int/aiss/content/download/67892/1269279/file/2Diop-note.pdf> (загружено 20.11.2009 г.).
- FAO. 2009. Hunger. Rome, Food and Agriculture Organization of the United Nations. URL: <http://www.fao.org/hunger/en> (загружено 23.11.2009 г.).
- Freije-Rodriguez, S.; Murrugarra, E.* 2009. “Labor markets and the crisis in Latin America and the Caribbean (a preliminary review for selected countries)”, in Latin-America beyond the crisis: Impacts, policies and opportunities. Washington, DC, World Bank — Latin America and the Caribbean Region. URL: [http://siteresources.worldbank.org/LACEXT/Resources/LAC\\_Policy\\_Notes.pdf](http://siteresources.worldbank.org/LACEXT/Resources/LAC_Policy_Notes.pdf) (загружено 23.11.2009 г.).
- Hagemeyer, K.* 2009. “Dialog wokół emerytur: reforma emerytalna po dziesięciu latach” [Dialogue on pensions: Pension reform after 10 years], in Dialog, Vol. 22, No. 1/2.
- IDS. 2009. Low-income country preparedness for social protection responses to the global crisis (Draft paper). Brighton, Institute of Development Studies. URL: <http://www.ids.ac.uk/download.cfm?downloadfile=3FEDE23C-AA8D-C03E-13E5986E8632B46A&typename=mFile&fieldname=filename> (загружено 23.11.2009 г.).
- ILO. 2009a. Global employment trends: Update May 2009. Geneva, International Labour Office.
- ILO. 2009b. Bolsa Familia in Brazil: Context, concept and impacts. Geneva, International Labour Office — Social Security Department.
- ILO. 2009c. Recovering from the crisis: A global jobs pact (98th International Labour Conference, Geneva, 19 June). Geneva, International Labour Office. URL: [http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2009/109B09\\_101\\_engl.pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/2009/109B09_101_engl.pdf) (загружено 23.11.2009 г.).
- Justino, P.* 2007. “Social security in developing countries: Myth or necessity? Evidence from India”, in Journal of International Development, Vol. 19, No. 3.
- Kang, S. H. et al.* 2001. “Korea: Labor market outcomes and policy responses after the crisis”, in G. Betcherman and R. Islam (eds.), East Asian labor markets and the economic crisis: Impacts, responses and lessons. Washington, DC, World Bank; Geneva, International Labour Organization.
- Kannan, P. K.* 2009. “Employment guarantees are boosting rural development in India”, in Development and Cooperation, Vol. 50, No. 12. URL: <http://www.inwent.org/ez/articles/162560/index.en.shtml> (загружено 17.12.2009 г.).
- OECD. 2008. OECD seminar on the payout phase of pensions, annuities and financial markets, 12 November 2008, Paris: Summary record. Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development. URL: [http://www.oecd.org/document/55/0,3343,en\\_2649\\_34853\\_41668791\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/55/0,3343,en_2649_34853_41668791_1_1_1_1,00.html) (загружено 23.11.2009 г.).
- OECD. 2009a. Pensions and the crisis: How should retirement-income systems respond to financial and economic pressures? (Media briefing). Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/10/26/43060101.pdf> (загружено 23.11.2009 г.).
- OECD. 2009b. Pensions at a glance, 2009: Retirement income systems in OECD countries. Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development. OECD. 2009c.

Making economic growth more pro-poor: The role of employment and social protection (Policy statement, DAC-EPOC High Level Meeting, 27–28 May). Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/63/9/43514572.pdf> (загружено 23.11.2009 г.).

*Pisani-Ferry, J.* 2009. “The good and the bad flexibility”, in *Le Monde*, 29 June. URL: [http://www.bruegel.org/uploads/tx\\_btbbreugel/JPF\\_Le\\_Monde\\_Flexibility\\_Pisani\\_EN.pdf](http://www.bruegel.org/uploads/tx_btbbreugel/JPF_Le_Monde_Flexibility_Pisani_EN.pdf) (загружено 23.11.2009 г.).

*Prasad, N.; Gerecke, M.* 2009a. Employment-oriented crisis responses: Lessons from Argentina and the Republic of Korea (ILO Global Job Crisis Observatory). Geneva, International Labour Office. URL: [http://www.ilo.org/public/english/support/lib/financialcrisis/download/story21\\_employment-oriented.pdf](http://www.ilo.org/public/english/support/lib/financialcrisis/download/story21_employment-oriented.pdf) (загружено 23.11.2009 г.).

*Prasad, N.; Gerecke, M.* 2009b. Insecure and uninsured? An empirical investigation of social security spending in times of crisis (Discussion paper). Geneva, International Institute for Labour Studies.

*Scherman, K. G.* 2009. “Politicians dodge the pension issue”, in *Svenska Dagbladet*, 3 June. SSA; ISSA. (various years). Social security programs throughout the world. Washington, DC, Social Security Administration.

*Stiglitz, J.* 2009. “The global crisis, social protection and jobs”, in *International Labour Review*, Vol. 148, No. 1/2.

*Woodall, J.; Hagemeyer, K.* 2009. Maintaining pension levels in PAYG schemes in ageing societies: Rules versus discretion (Conference paper, ISSA Technical Seminar on Pensions, Paris, 1–2 October). Geneva, International Social Security Association. URL: <http://www.issa.int/aiss/content/download/90435/1813952/file/2Woodhall-Hagemeyer.pdf> (загружено 24.11.2009 г.).

World Bank. 2009. Averting a human crisis during the global downturn: Policy options from the World Bank’s Human Development Network. Washington, DC. URL: <http://siteresources.worldbank.org/NEWS/Resources/AvertingTheHumanCrisis.pdf> (загружено 24.11.2009 г.).