

О. КАНГАС

ПЕНСИИ И ПЕНСИОННЫЕ ФОНДЫ В СОЗДАНИИ НАЦИОНАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВА И НАЦИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ (НА ПРИМЕРЕ ФИНЛЯНДИИ)¹

Цели данной статьи — анализ и описание истории развития пенсионных систем в Финляндии. Особое внимание уделяется использованию пенсионных фондов при разработке национальной политики. Пример Финляндии дает очень много полезной информации для изучения двух латентных функций социальной политики: 1) роли социальной политики в создании единой нации (после тяжелой гражданской войны); 2) инвестирование пенсионных средств для реализации национальных проектов развития.

В статье рассматривается первая национальная пенсионная система 1937 г., в основе которой лежало накопление средств на индивидуальных счетах. Эти средства использовались для электрификации страны. Также обсуждается роль введенных в 1961 г. пенсий, размер которых зависит от заработка — трудовых. Средства, собранные по программе 1961 г., использовались для индустриализации Финляндии. Большой интерес представляет муниципальная пенсионная система, введенная в 1966 г. и являвшаяся частично накопительной. Муниципальные пенсионные средства частично инвестировались в строительство жилья, что превратило аграрную Финляндию в высокоразвитую страну с преимущественно городским населением. И наконец, в статье описывается нынешняя ситуация, когда становится невозможно осуществлять государственные метапроекты. Сегодня капитал, в том числе пенсионный, инвестируется в те отрасли, где

¹ Kangas O. E. Pensions and Pension Funds in the Making of a Nation-State and a National Economy. The Case of Finland, United Nations Research Institute for Social Development // Social Policy and Development Programme Paper Number 25. — UNRISD, Geneva, 2006. Перевод и публикация осуществлены с разрешения United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD). UNRISD не несет ответственности за возможные ошибки, допущенные в переводе. Перевод Е. Я. Проскуриной под науч. ред. О. В. Синявской. Печатается по: Кангас О. Пенсии и пенсионные фонды в создании национального государства и национальной экономики (на примере Финляндии) // SPERO. Социальная политика: экспертиза, рекомендации, обзоры. 2008. № 8. С. 63–92.

² Автор использует термин «earnings-related pensions» применительно к системам обязательных профессиональных пенсий, выплачиваемых наемным работникам частных предприятий, муниципальным и государственным служащим. Но поскольку данные системы регулируются национальным законодательством и их ключевая особенность — их связь с заработком, мы посчитали возможным в российском переводе использовать привычный термин «трудовые пенсии». Тем не менее пенсионные фонды, которые оперируют накоплениями в рамках данных систем, будут называться «профессиональными», чтобы отличить их от «национальных» пенсионных фондов, созданных в рамках прежней пенсионной системы Финляндии. — Прим. ред.

можно получить наибольшую прибыль, без учета государственных задач, как это было раньше. Здесь мы сталкиваемся с классической проблемой коллективного действия: источником пенсионных средств выступает занятость в Финляндии, но вкладываются они все чаще и чаще в проекты за ее пределами. Это неизбежно ведет к сокращению числа рабочих мест в стране, что, в свою очередь, уменьшает базу для сбора пенсионных отчислений. Таким образом, ключевой вопрос состоит в том, можно ли разорвать этот порочный круг, и если можно, то как.

История финской пенсионной системы показывает, что можно объединить социальную политику и экономическое развитие таким образом, чтобы одновременно построить более или менее стабильное общество, обеспечить достойную социальную защиту и добиться высокого экономического роста. Все эти аспекты не являются взаимоисключающими, и пример Финляндии подтверждает это.

Автор статьи — профессор-исследователь Датского национального института социальных исследований в Копенгагене; до этого он работал на кафедре социальной политики в Университете Турку (Финляндия).

ВВЕДЕНИЕ: «НАШ БЕДНЫЙ КРАЙ УГРЮМ И СЕР»

Финляндия традиционно была бедной и преимущественно аграрной страной, расположенной на самом севере земного шара, в «царстве Ультима Туле». В стране, лежащей около Арктического круга, было нелегко обеспечить высокий уровень жизни. Фермеры, до 1960-х гг. составлявшие самую большую социально-экономическую группу, постоянно сражались с природой. Во время короткого северного лета им нужно было обеспечить свою семью запасами на долгую и холодную зиму. Во многих произведениях финских писателей описаны морозы, уничтожившие посевы и вызывавшие голод, страдания и преждевременную смерть. В начале XIX в. валовой внутренний продукт Финляндии (ВВП) на душу населения был самым низким в Европе — иногда он был более чем вдвое ниже ВВП Великобритании и Соединенных Штатов [Maddison, 1982]. Автор национального гимна³, появившегося в 1848 г. писал:

*Ступай, надменный чужезвер, —
Ты звону злата рад!
Наш бедный край угрюм и сер,
Но нам узоры гор и шхер —
Отрада, слаще всех отрад,
Неоцененный клад.*

(пер. А. Блока, 1915 г.)

³ Автор финского гимна — поэт Юхан Людвиг Рунеберг, пишущий на шведском языке, в 1846 г. написал культовое стихотворение «Наш край» (Maamme). Фредерик Пацнус положил его на музыку, и в мае 1848 г. песня прозвучала в исполнении академического хора, поначалу на шведском языке. Стихотворение неоднократно пытались перевести на финский, но современный его вариант появился лишь в 1889 г. Эта песня так часто звучала на различных мероприятиях и по радио, что постепенно превратилась в гимн Финляндии, слова которого Александр Блок в 1915 г. перевел на русский язык. — *Прим. ред.*

Положение усугубили жестокая гражданская война 1918 г. [Alapuro, 1988] и Вторая мировая война, нанесшая Финляндии серьезный ущерб [Jussila et al., 1999; Pesonen, Riihinen, 2002].

Но с тех пор многое изменилось. Сегодня Финляндия занимает десятое место по Индексу человеческого развития, ВВП страны почти сравнялся с ВВП Соединенных Штатов и превышает ВВП Великобритании [UNDP, 2002]. Финляндия считается страной с наиболее развитой системой телекоммуникаций, мобильной связи и сетью Интернет. Наряду с Данией, Нидерландами, Швецией и Соединенными Штатами она входит в пятерку ведущих стран по индексу еврокреативности [Florida, Tingali, 2004]⁴. Согласно Индексу мировой конкурентоспособности в 2004 г. лидерами были Дания, Финляндия, Швеция и Соединенные Штаты⁵. Финляндия заняла первое место по результатам обследования знаний учащихся в возрасте 15 лет, проведенного в рамках программы Организации экономического сотрудничества и развития⁶. Учитывая неблагоприятные исходные данные и суровые условия, это очень неплохой результат. Однако нелегко ответить на вопрос: каким образом отсталая страна превратилась в одну из передовых. Существует несколько конкурирующих объяснений этому феномену, каждое из которых отчасти справедливо, но ни одно не дает полной картины.

Один из залогов успешного развития страны — умение государства проводить реформы. Это результат взаимодействия различных факторов, которым уделяется особое внимание при изучении государства всеобщего благосостояния [Evans et al., 1985; Immergut, 1992; Orloff, Skocpol, 1984; Skocpol, 1992]. Прежде всего само устройство государства должно способствовать реформированию. Унитарным государствам с этнически и культурно однородным населением осуществлять реформы легче, чем странам с федеративным устройством и неоднородным населением. Кроме того, государство должно обладать административным ресурсом и полномочиями для разработки и осуществления реформ [Heclo, 1974; Orloff, Skocpol, 1984]. В Финляндии оба эти фактора были.

Еще в начале 1500-х гг. основатель шведского королевства Густав Ваза (1496–1560) уделял особое внимание текущему управлению, стремясь вести учет шведского и финского населения, правда, делалось это в основном для целей налогообложения и воинского призыва. Сведения об отдельных гражданах и, что самое главное, об их доходах и имуществе обеспечивали собираемость налогов, что было одной из предпосылок независимости государства по отношению к другим общественным институтам. Поскольку

⁴ См. также www.demos.co.uk/media/creativeeurope_page373.aspx (данные получены в июне 2005 г.).

⁵ См. www.imd.ch/wcy/ranking/index.cfm (данные получены в июне 2005 г.).

⁶ См. www.pisa.oecd.org (данные получены в июне 2005 г.).

население было бедным, государству пришлось выстроить разветвленную налоговую систему, доходящую до каждого мелкого поселка. Собранные во всех населенных пунктах страны небольшие суммы распределялись между членами общества демократическим путем, что сделало Финляндию, в отличие от многих других развивающихся и бедных стран, мощной и независимой державой. Государство имело возможность составлять планы и принимать решения в целях коллективного или национального блага, а не для удовлетворения интересов отдельных групп, что стало важным условием быстрой индустриализации бедной сельскохозяйственной страны [Vartiainen, 1995].

Раннее становление финской государственности и финской нации происходило под влиянием гегелианских взглядов на развитие общества: чтобы нация процветала, государство должно представлять всеобщую волю народа и преследовать общую цель с учетом конкретных потребностей различных групп. В этом отношении Финляндия в некоторой степени похожа на так называемые государства развития⁷, где правительство играет главную роль в расширении и согласовании частных вложений и поддержке общей конкурентоспособности страны [Kosonen, 1987]. Отвечая на вопрос: являлась ли Финляндия государством, ориентированным на цели развития, — достаточно лишь отметить, что государство там в гораздо большей степени было развивающим, чем развивающимся. Это означает, что в Финляндии государство активно участвовало в процессе экономического и промышленного развития страны и имело эффективно действующий класс чиновников. Однако при плюралистическом политическом устройстве страны взаимоотношения между обществом и государством в Финляндии качественно отличались от существовавших в классических государствах развития, таких как Япония, Корейская Республика, Сингапур и Тайвань (провинция Китая) [см.: более детальное обсуждение государств развития: Woo-Cummings, 1999; Wong, 2004a, 2004b].

В основе финской социальной политики лежит сильный коллективистский менталитет, основанный на национальном самосознании. Отправной точкой, в отличие от бисмаркианской модели страхования работников, было народное, или национальное, страхование, охватывающее все население равным образом. Первые программы разрабатывались с целью удовлетворения потребностей как сельского, так и городского населения [Kangas, Palme, 1992]. Эти универсальные государственные страховые системы, дополненные впоследствии выплатами, зависящими от заработка, стали основой для искоренения бедности в стране.

⁷ Автор использует термин «developmental states» для обозначения группы азиатских стран (Япония, Южная Корея, Сингапур, Тайвань), сумевших в относительно короткие сроки и за счет активной роли государства в экономической и социальной политике преодолеть существенный разрыв в экономическом развитии с развитыми странами Европы и Америки. — *Прим. ред.*

Необходимо помнить, однако, что социальная политика — это значительно больше, нежели просто гарантии защиты от различных социальных рисков. Социальная политика создает и развивает общественные связи и, объединяя различные группы людей, способствует формированию доверия, или социального капитала, необходимого для экономического роста [см.: Fukuyama, 1995; Putnam, 1993; Rothstein, 2003, 1998].

Все международные исследования показывают, что Финляндия наряду с другими Скандинавскими странами занимает одно из первых мест по уровню социального доверия [Mackie, 2001], что может служить одним из объяснений быстрого и успешного развития страны. Люди верят друг другу и доверяют государству.

Социальная политика может использоваться для накопления реального, физического капитала, особенно когда дело касается пенсий. Пенсионные фонды — важный источник накопления капитала, который может использоваться для разных целей. Это хорошо видно при более подробном рассмотрении ситуации в Финляндии. В 1950-х гг. национальные пенсионные фонды (далее — НПФ) использовались, например, для создания базовой государственной инфраструктуры, строительства электростанций и прокладки электросетей, в то время как средства профессиональных пенсионных фондов, которые начали формироваться с начала 1960-х гг., вкладывались в основном в национальную промышленность и предоставляли инвестиционный капитал для индустриализации страны. Пример Финляндии прекрасно иллюстрирует, как можно увязать задачи социальной политики с экономическими задачами создания современной индустриальной рыночной экономики (именно этому посвящена данная работа).

Главной ее целью является анализ и описание истории развития пенсионных систем в Финляндии. Особое внимание уделяется использованию пенсионных фондов при разработке национальной политики. Пример Финляндии дает очень много полезной информации для изучения двух латентных функций социальной политики: 1) роли социальной политики в создании единой нации (после тяжелой гражданской войны) и 2) инвестирования пенсионных средств для реализации национальных проектов развития. В работе подробно описывается первая национальная пенсионная система 1937 г., которая была полностью накопительной, основанной на индивидуальных счетах. Средства этой системы были потрачены на электрификацию страны. Оценивается роль трудовых пенсий, впервые введенных в 1961 г. Эти средства использовались для индустриализации страны. Большой интерес представляет система муниципальных пенсий, появившаяся в 1966 г. и являющаяся частично накопительной. Средства этой пенсионной программы частично вкладывались в строительство жилья, что, в свою очередь, помогло осуществить переход от аграрного

к индустриальному обществу с преимущественно городским населением. И наконец, речь идет и о сегодняшней ситуации, когда осуществление таких государственных метапроектов уже невозможно. Сегодня капитал, в том числе пенсионный, инвестируется в отрасли, где можно получить наибольшую прибыль, без учета национальных задач, как это было раньше. Здесь мы сталкиваемся с классической проблемой коллективного действия: источником пенсионных средств выступает занятость в Финляндии, но вкладываются они все чаще и чаще в проекты за ее пределами, что неизбежно ведет к сокращению числа рабочих мест в стране, а это, в свою очередь, уменьшает базу для сбора пенсионных отчислений. Таким образом, ключевой вопрос состоит в том, можно ли разорвать этот порочный круг, и если можно, то как.

Опыт Финляндии служит примером успешного использования социальной политики в качестве стратегии развития [Mkandawire, 2001]. В истории финской пенсионной политики есть ряд моментов, полезных для развивающихся стран. Первая государственная пенсионная система была введена для преимущественно сельских и бедных территорий, поэтому, помимо способов решения проблемы сбора пенсионных отчислений, можно извлечь полезные уроки из самого процесса внедрения системы. Далее, социальные программы способны создавать и укреплять сплоченность и чувство сопричастности у населения. Организация системы социальной защиты имеет огромное значение для обеспечения социальной солидарности [Rothstein, 1989, 1998]. Особую роль здесь играют социальные учреждения. Совершенно очевидно, что финны достигли в этом больших успехов: они доверяют друг другу и своим институтам. Согласно данным многочисленных исследований, Финляндия — наименее коррумпированная в мире страна⁸. Наконец, социальная политика может использоваться в качестве инструмента для достижения национальных экономических целей (это будет показано далее). В этом отношении Финляндия является показательным примером, как в положительном, так и в отрицательном смысле.

ПЕРВАЯ НАЦИОНАЛЬНАЯ ПЕНСИОННАЯ СИСТЕМА 1937 г.: ИНВЕСТИЦИИ В БАЗОВУЮ ИНФРАСТРУКТУРУ

По сравнению с большинством европейских стран Финляндия до 1960-х гг. имела преимущественно аграрную социальную структуру. Экономическая отсталость сказывалась на финской социальной политике не в последнюю очередь в результате сильного политического влияния независимого кре-

⁸ См. www.globalcorruptionreport.org и www.transparency.org/pressrealises_archive/2004/2004.10.20.cri.en.html (получены в июне 2005 г.).

стьянства. До середины 1960-х гг. фермеры были самым многочисленным социальным классом [Alestalo, 1986]. Центральное положение аграрного движения укрепилось в результате гражданской войны 1918 г., когда независимые крестьяне составили ядро победоносной Белой армии, что на некоторое время определило политический и культурный взгляд на Финляндию как на преимущественно аграрную страну. Соответственно, влияние левых партий в стране было ограничено [Jussila et al., 1999; Pesonen, Riihinen, 2002].

Приоритеты социальной политики у партий рабочих и аграриев кардинально отличались. Первые основное внимание уделяли страхованию работников на случай болезни и безработицы, в то время как пенсиям придавалось второстепенное значение. Аграрная партия была больше заинтересована во введении пенсионной системы и требовала универсального характера любой программы социального страхования, отвергая бисмаркианскую модель и рассматривая лишь те схемы, которые бы обеспечивали выплаты и сельскому населению [Mannio, 1967; Ahtokari, 1988]. Финская история подтверждает мнение Болдуина (1990), который считает, что универсалистические черты скандинавского государства всеобщего благосостояния определились именно вследствие удовлетворения узко-собственнических интересов фермеров. Благодаря своим лидирующим позициям фермеры Финляндии более эффективно, чем фермеры других Скандинавских стран, смогли заблокировать внедрение систем страхования рабочих, в результате чего вопрос об охвате пенсиями всего населения страны встал во главу политической повестки в середине 1930-х гг. с охватом всего населения страны.

В то время рассматривались два возможных подхода: страховая система и распределительная система, финансируемая за счет налогов на заработную плату. Консерваторы при поддержке других буржуазных партий выступали за введение полностью накопительной системы на основе личных сбережений граждан. Распределительную систему, за которую выступала социал-демократическая партия (СДП), представители несоциалистических партий считали чересчур дорогостоящей. В результате бурных дебатов стороны в конце концов смогли договориться об основном принципе работы системы, и в 1937 г. в Финляндии была впервые установлена государственная пенсия. Новая система стала результатом стольких компромиссов, что не устраивала ни одну из сторон. Однако аграрной партии удалось создать общегосударственную, почти универсальную, систему, и другие буржуазные партии положительно отнеслись к сочетанию налогового финансирования и накопительного страхования. За счет налогов на заработную плату социалисты смогли ввести финансируемые надбавки к государственным пенсиям для граждан с крайне низкими доходами. Принятая система была универсальной, потому что охватывала всех граждан

18–55 лет. Однако система все-таки не была всеобщей, поскольку из нее исключались граждане старше 55 лет (на момент принятия закона). Помимо этого, предполагался 10-летний переходный период, в течение которого в системе накапливались средства, но не выплачивались пенсии [Niemela, 1994; Häggman, 1997].

Фактически, это была система обязательных пенсионных сбережений. Первоначально каждый застрахованный гражданин отчислял 1%, к 1944 г. уже 2% своего дохода, а половину взноса оплачивал работодатель. Неимевшие дохода получали пенсию на основе проверки нуждаемости. Каждый застрахованный гражданин имел собственный счет в Национальном пенсионном институте (далее — НПИ) — полугосударственной организации, созданной для управления данной системой. НПИ был достаточно независимым, что считалось необходимым для управления средствами. Идея создания чисто государственного учреждения была отвергнута буржуазными партиями, считавшими, что государство при помощи пенсионных средств будет приобретать частные компании, обобществляя экономику Финляндии. Таким образом, основной целью было предотвращение использования пенсионных средств в политических целях.

По достижении 65 лет граждане, сформировавшие на счетах страховые сбережения, имели право на получение пенсии. Размер пенсии зависел от капитала, накопленного на счете. В основе такого рода систем лежат персональные счета, однако трудно было установить размер индивидуальных взносов и управлять этими средствами в такой стране, какой Финляндия была в то время. Как можно было определить пенсионные отчисления крестьян, часто живших в условиях натурального хозяйства? Застрахованный гражданин должен был идти на почту, чтобы отправить свой взнос. После этого он получал расписку, свидетельствующую о том, что деньги уплачены, и эти расписки сохраняли, чтобы в будущем претендовать на получение пенсии. В реальной жизни было много отклонений от этой схемы, связанных со статусом на рынке труда и местом проживания граждан. В крупных городах работодатели обычно делали все отчисления за своих работников (это происходило 4 раза в год). Фермеры уплачивали взносы с полученных за год доходов, подлежащих обложению муниципальными налогами, в конце каждого года. Согласно статистическим данным за 1945 г., около 60% всех отчислений делалось работодателями, 25% выплачивалось за счет муниципальных налогов и около 15% не платилось вообще [Häggman, 1997]. В целом, система было запутанной из-за множества проблем, связанных с документированием отчислений, нередко возникали жалобы.

В 1947 г. налоговая система была реформирована, и систему ретроспективного взимания налогов сменило проспективное налогообложение: налоги

уплачивались не в конце года с суммы годового дохода или за определенные промежутки времени, а одновременно с получением дохода, т. е. когда работники получали зарплату, из нее автоматически вычитались общегосударственные и муниципальные налоги. Национальные пенсионные отчисления стали частью муниципальных налогов, что упростило сбор платежей и решило проблемы, связанные с поступлением отчислений [Häggman, 1997].

Политические цели схемы 1937 г. были очевидны. Во-первых, после гражданской войны и торжества правого радикализма в начале 1930-х гг. была сделана попытка объединить нацию при помощи единой системы государственного страхования. Поэтому универсальные национальные пенсии ассоциировались с понятиями нации, государственности и всеобщности. Во-вторых, страхование на основе сбережений позволило аккумулировать значительные средства. Большим преимуществом этой системы была ее роль в развитии национальной экономики. В такой бедной стране уровень сбережений домашних хозяйств был очень низким. Национальная пенсионная программа давала хорошую возможность делать коллективные сбережения, т. е. жертвовать частью своего семейного потребления ради получения пенсии в будущем [Niemela, 1994].

Согласно первоначальным правилам инвестирования доля государственных облигаций не должна была превышать 10% от общего объема инвестиций. Однако Вторая мировая война кардинально изменила ситуацию: к окончанию войны в 1945 г. государственные займы составляли почти 70% от общего объема средств (табл. 1). Таким образом, национальные пенсионные фонды помогли стране залечить нанесенные войной раны. В послевоенный период объем государственных бумаг быстро сокращался, и пенсионные средства активно и сознательно вкладывались в национальную инфраструктуру, особенно в строительство электростанций и прокладку электросетей. К 1957 г. более половины всех инвестиций расходовалось на производство электричества на электростанциях и электросети. Около

Таблица 1. Вложения НПФ, 1940–1957 гг., в %

| Год | Государство | Муниципалитеты | Промышленность | Торговля/транспорт | Электростанции | Прочие |
|------|-------------|----------------|----------------|--------------------|----------------|--------|
| 1940 | 38 | 15 | 10 | 1 | 7 | 29 |
| 1945 | 69 | 9 | 5 | 0 | 9 | 8 |
| 1950 | 10 | 11 | 10 | 2 | 57 | 10 |
| 1957 | 4 | 11 | 18 | 4 | 59 | 4 |

Примечание. Помимо электростанций, часть инвестиций в электроэнергетику включена в столбцы «Промышленность» и «Прочие».

Источник: Häggman, 1997.

70% всех электростанций фактически финансировалось за счет пенсионных денег [Niemela, 1994; Häggman, 1997].

До 1946 г. пенсионные фонды можно было вкладывать в жилье, которое всегда представляло для Финляндии большую проблему. До начала 1950-х гг., например, многие семьи в Хельсинки имели временное жилье в бомбоубежищах. Однако вместо инвестирования в жилье, как рекомендовало Министерство социальных дел, НПИ решил последовать рекомендациям Министерства финансов и сосредоточить внимание на производстве электроэнергии. Страна потеряла треть своих электростанций во время войны, и их восстановление было жизненно важной проблемой — в списке приоритетных задач нужды промышленности (больше электроэнергии) оказались важнее, чем потребности людей (больше жилья) [Häggman, 1997].

Иначе говоря, НПФ заложили важную основу создания базовой инфраструктуры, что впоследствии способствовало быстрой индустриализации страны. Роль НПФ состояла в обеспечении общего блага — инфраструктуры — в интересах всей нации, включая и экономику частного сектора. Однако частный сектор не мог и не хотел выполнить задачу, которую взял на себя и успешно выполнил НПИ, еще раз продемонстрировав наличие в Финляндии государства развития.

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПЕНСИОННАЯ РЕФОРМА 1957 г.: ВСЕОБЩНОСТЬ ЗА СЧЕТ ПЕНСИОННЫХ НАКОПЛЕНИЙ

Вскоре стало очевидно, что при системе, базирующейся только на страховых отчислениях, возникает много проблем. Основных недостатков было три. Во-первых, несмотря на то что система в принципе предполагала всеобщий охват населения, из-за долгого периода формирования пенсионных накоплений (40 лет) большинство пожилых граждан оказались исключенными из нее и не получали пенсий. К началу 1950-х гг. только пятая часть пожилых граждан старше пенсионного возраста (в 65 лет) имела право на получение национальной пенсии [Kangas, Palme, 1992]. Поначалу охват населения был далеко не универсальным. Реформирование системы было необходимо для обеспечения социальной справедливости и гарантирования пенсий всем гражданам. Вторая проблема — низкий размер пенсий. Со всеми доплатами полная государственная пенсия составляла не более 15% от средней заработной платы в промышленности, что было самой низкой ставкой замещения в западном полушарии [Kangas, Palme, 1992]. Поэтому реформа должна была увеличить размер пенсий. Третья проблема была связана с самими накоплениями. После Второй мировой войны стоимость фондов быстро обесценивалась в результате послевоенной инфляции,

что грозило потерей пенсий для пожилых людей. Система персональных накопительных пенсий нуждалась в стабильных экономических условиях, а поскольку это требование не соблюдалось, система рухнула, и государству пришлось взять дело в свои руки.

Парадигма государственного пенсионного обеспечения была полностью изменена в 1957 г. Представители СДП и аграрии, входящие в коалиционное правительство, договорились о введении системы, при которой к универсальной базовой пенсии наемных работников добавлялись пенсии, зависящие от доходов. Однако при окончательном голосовании аграрии решили отказаться от той части пенсии, которая была увязана с доходом. Прежние пенсионные накопления, сформированные в основном за счет взносов работодателей и наемных работников, распределялись поровну между всеми гражданами, достигшими 65 лет. Поскольку одновременно с обсуждением законопроекта парламента в стране проходила всеобщая забастовка, СДП и профсоюзы принимали активное участие в забастовке, а не в принятии пенсионного законопроекта [Niemela, 1994], закон был принят в таком виде, который больше устраивал аграриев. Позже организации работников критиковали закон 1957 г.⁹ за конфискацию пенсионных фондов, собранных в соответствии с законом 1937 г., и их перераспределение в пользу пожилых жителей села. Такая неудовлетворенность политикой аграриев и недоверие к ним значительно повлияли на стратегии социал-демократов и профсоюзов, когда несколько лет спустя на повестку дня был поставлен вопрос о трудовых пенсиях.

Новый закон о государственных пенсиях 1956 г. установил принцип всеобщности, в результате каждому гражданину старше 65 лет де-факто автоматически предоставлялось право на получение национальной пенсии. Пенсия была разделена на две части: 1) универсальная базовая пенсия, выплачиваемая всем без исключения гражданам старше 65 лет, проживавшим в стране в течение 5 лет, предшествующих выходу на пенсию и 2) надбавка на основе оценки дохода, сумма которой была тем больше, чем меньше был доход ее получателя.

Система 1956 г. изменяла принцип финансирования пенсий, вводя вместо индивидуальных накоплений и установленных взносов распределительную модель пенсионного обеспечения на основе установленного размера пенсий. Пенсионные отчисления должны были производиться как работодателем (1% от фонда заработной платы), так и работником (1% налогооблагаемого дохода). К 2005 г. ставки взносов, включая взносы на страхование сотрудника на случай болезни, составляли от 3 до 6% в зависимости от размера фонда заработной платы и 2,5% с работодателя и работника соответственно.

⁹ Здесь и далее автор имеет в виду закон 1956 г. — *Прим. ред.*

С одной стороны, закон 1957 г. обеспечил всеобщность и равенство граждан, одновременно упростив пенсионную систему и управление ею. С другой стороны, реформа аннулировала пенсионные накопления, и НПИ быстро потерял свое значение как учреждения, привлекающего средства для достижения общих целей, таких, например, как проекты, относящиеся к экономике Финляндии.

Трудовые пенсии в 1960-х гг.: взаимодействие социальных партнеров

Отдельные работодатели платили нечто вроде пенсии своим состарившимся работникам в виде благодарности за долгую и верную службу. Несмотря на быстрый рост профессиональных пенсионных программ к концу 1950-х гг., фактический охват ими был ограничен: в них участвовало около 20% работников частного сектора — в основном служащие больших компаний. К тому же в большинстве случаев они были привязаны к конкретному работодателю. Если человек менял работу, он терял право на пенсию. Многие американские предприятия, предлагающие медицинскую страховку от компании, сталкиваются с той же ситуацией. Излишне говорить о том, что это не способствует трудовой мобильности.

Для того чтобы гарантировать сохранение пенсионных прав при переходе с работы на работу и включить в эти программы всех рабочих, профсоюзы при поддержке СДП настаивали на введении установленной законом обязательной системы. Сначала работодатели отвергали идею законодательно регулируемых [профессиональных. — *Ред.*] пенсий как таковую, но со временем их отношение изменилось, так как они поняли, что реформа неизбежна. Большое влияние на изменение отношения к этой схеме оказали консультации финских и шведских организаций-работодателей. Шведские работодатели потерпели поражение в борьбе за пенсии несколько лет назад. Финские работодатели пришли к выводу, что лучше руководить [процессом реформирования. — *Ред.*], чем подчиняться. Федерация работодателей предложила ввести установленную законом, но децентрализованную схему, в которой страхование будет осуществляться частными страховыми компаниями. В законе о трудовых пенсиях для работников частного сектора (TEL), принятом в 1961 г., предусматривались значительные уступки работодателям, поскольку они полностью оплачивали страховые взносы, в начале 1960-х гг. составлявшие 5% [Salminen, 2003, 1987].

Для работников самым важным вопросом был достаточный уровень пенсионного обеспечения, в то время как организация пенсионной программы имела второстепенное значение. Более того, профсоюзы и СДП скептически относились к государственной системе или схеме, опирающейся

на НПИ: они боялись, что аграрии вновь смогут «конфисковать» пенсионные накопления работников, если схема останется в сфере ведения государства и будет зависеть от политических решений [Ahtokari, 1988].

Система трудовых [зависящих от заработка. — *Ред.*] пенсий для работников частного сектора полностью регулировалась законодательством и была обязательной, но осуществляли ее частные страховые компании. Для координации деятельности этих компаний была создана специальная двусторонняя организация. Работники и работодатели централизованно участвовали в осуществлении программы. Двусторонняя система давала возможность участникам рынка труда институционально противостоять действиям парламента в том случае, если он попытается радикально изменить [пенсионную. — *Ред.*] схему. В определенном смысле рынок использовался против политики, в то время как в других Скандинавских странах политика применялась против рынка [Esping-Andersen, 1985]. Поэтому представители профсоюзов в конечном счете смогли принять договор, предложенный федерацией работодателей — Центральной организацией финских работодателей. Первые получили государственные пенсии, полностью финансируемые за счет отчислений работодателей, а последние — децентрализованную систему, организованную главным образом при помощи участия частных компаний пенсионного страхования. В парламенте социал-демократы и консерваторы выступали за принятие этих предложений, а аграрии и коммунисты — против. Инициатива социал-демократов была окончательно принята в 1961 г., в результате чего для работников частного сектора устанавливалась [пенсионная] схема TEL. Отдельная пенсионная программа была введена для работников частного сектора, работавших по краткосрочным трудовым контрактам. В 1974 г. фермеры и другие представители самозанятого населения получили свою собственную программу. Таким образом, корпоратизм определенно повлиял на систему пенсионного обеспечения Финляндии, при которой охват населения осуществляется по отраслевому и профессиональному признакам. Главной целью было обеспечить пенсию в 60% от уровня последней заработной платы при условии трудового стажа в 40 лет.

Работники государственного сектора Финляндии на общегосударственном и муниципальном уровнях на протяжении столетия участвовали в собственной пенсионной системе, которая не была связана со схемой TEL ни финансово, ни административно. Пенсии государственных служащих до некоторой степени были кодифицированными и однородными, но поскольку местная администрация была относительно независимой, существовал целый ряд муниципальных особенностей. Введение схемы TEL выявило необходимость в кодификации и унификации схем, существующих в государственном секторе. В свое время центральная организация про-

фсоюзов и СДП боялись оставить трудовые пенсии в ведении государственного органа, теперь представители муниципалитетов отвергли предложение присоединиться к схеме TEL. Аграрные муниципалитеты опасались, что социал-демократы получают преимущества, так как они доминировали на государственном уровне, в то время как в большинстве муниципалитетов очень важную роль играла аграрная/центристская партия. Поэтому аграрии хотели создать отдельную программу, управляемую представителями местных властей. В 1964 г. был принят закон о пенсиях муниципальных работников (KVTEL), ответственность за выполнение которого легла на Институт муниципальных пенсий. Спустя два года появилась отдельная схема для госслужащих (VEL). Можно сказать, что финская пенсионная система имела много центрально-европейских, или корпоративных, черт [Blomster, 2004].

Выплаты в государственном секторе традиционно были более щедрыми, чем в частном. Схемы KVTEL и VEL предложили пенсию в размере 66% от последней зарплаты после 30 лет трудового стажа. Таким образом, профессиональная «премия», встроенная в законодательные схемы для работников государственного сектора, и отдельные профессиональные схемы, принятые во многих странах, развития не получили. Основная функция пенсионной системы для работников государственного сектора Финляндии — назначение пенсий на основе дохода, как это делается в схеме TEL [Kangas, Palme, 1992, 1996]. Эта функция стала еще более очевидной в 1993 г., когда системы государственного сектора были приведены в соответствие с пенсиями TEL и государственные служащие лишились своих привилегий — всем работникам гарантировали одинаково рассчитываемые пенсии независимо от места их работы.

Социальные обязательства или связи, созданные в Финляндии схемами трудовых пенсий, отличались от сложившихся в системе национальных пенсий. Схема TEL, созданная совместно организациями работодателей и работников, способствовала созданию так называемого социального корпоратизма. Объединив свои интересы в вопросах социальной политики, социальные партнеры основали традицию совместных переговоров, которая просуществовала до сегодняшнего дня.

Своеобразная политическая предыстория создания схемы TEL в Финляндии имела огромное значение для последующего развития пенсионных программ. Система, основанная на принципах рынка труда, предоставила социальным партнерам широкие институциональные возможности противостоять политическим решениям (право вето). Только получив согласие партнеров по рынку труда, политики могли внести поправки в существующее законодательство, но только по тем направлениям, которые были согласованы с социальными партнерами. Наиболее явно это проявилось при рассмотрении изменений в пенсионных программах,

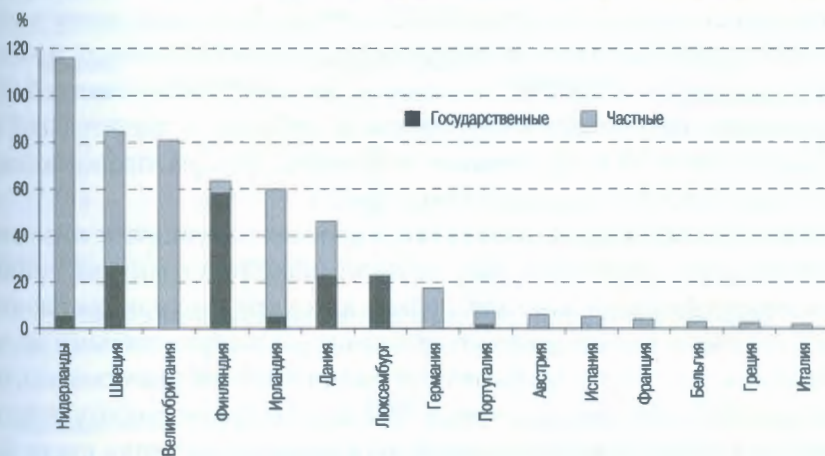
внесенных в 1990-х — начале 2000-х гг. [Kangas, Palme 2005]. В действительности, реформирование пенсионной системы Финляндии имеет больше общего с корпоративистскими схемами стран Центральной Европы, чем с пенсионными системами других Скандинавских стран [Schludi, 2001; Lundberg, 2003]. Например, в Швеции в 1959 г. система трудовых пенсий была организована при помощи государственных страховщиков и, соответственно, пенсионная реформа 1990-х гг. была скорее политическим процессом, где социальные партнеры играли незначительную роль. В Финляндии же, как и в странах Центральной Европы, пенсионная система была организована при помощи рынка труда, поэтому правительству приходилось договариваться с социальными партнерами. Иногда политики выражали свое недовольство тем, что их мнение лишь формально учитывалось при принятии законов, содержание которых определялось акторами рынка труда. В целом, сама структура социальных программ способствовала созданию сильных социальных связей и образованию своего рода социального капитала, определявшего весь процесс разработки политики в Финляндии. Это убедительно доказывает, что пенсионные программы существуют не только для обеспечения достойного уровня жизни пожилым людям.

Фонды: от национальных проектов к получению прибыли за рубежом

Финансирование различных пенсионных схем организовано по-разному. Программы для самозанятого населения являются распределительными, и доходы складываются в результате пенсионных отчислений застрахованных лиц и доходов государства. Схема TEL является частично накопительной, а частично распределительной. Накопительная часть предназначена смягчить нежелательное влияние, вызванное изменениями в величине последующих возрастных когорт. По мере развития системы фонды TEL быстро вытеснили сокращающиеся НПФ на кредитном и инвестиционном рынках Финляндии. Обе программы государственного сектора первоначально финансировались на основе распределительного принципа, но для решения проблем, связанных с возможными демографическими изменениями, значительная часть накопительного финансирования была введена в муниципальной схеме KVTEL в 1988 г., а в государственной пенсионной схеме VEL в 1990 г. В настоящее время все пенсионные накопления — государственные и частные — составляют 70% ВВП, что является одним из самых высоких показателей в Европейском союзе (рис. 1).

В Финляндии накопления — часть системы государственного пенсионного страхования. В этом ее отличие от трех стран с наиболее значи-

Рисунок 1. Доля активов пенсионных фондов в % от ВВП в Европейском союзе, 2002 г.



Источник: www.tela.fi, по данным на июнь 2005 г.

тельным объемом средств — Нидерландов, Швеции и, особенно, Великобритании, где главным источником пенсионных накоплений являются профессиональные пенсии. То же относится к Ирландии и в какой-то степени к Дании. По международным стандартам средства, накопленные в государственной пенсионной системе, очень значительны и, естественно, являются важным фактором развития финской экономики. Поэтому инвестиционная политика имеет большое значение не только для обеспечения выплаты пенсий в будущем, но и для стабильного функционирования экономики страны.

В первом пункте закона, регулирующего инвестиции компаний пенсионного страхования, говорится, что «средства должны вкладываться выгодно и надежно». Вначале законодательство предписывало, чтобы приоритет при инвестировании отдавался национальным проектам. В основном инвестиции шли по двум направлениям: во-первых, согласно правилам TEL, компании могли размещать часть пенсионных отчислений в долговые бумаги, что чаще всего и происходило; во-вторых, компании пенсионного страхования могли осуществлять инвестиции. В 1970-х и 1980-х гг. около трети всех инвестиций направлялись в промышленность. Помимо промышленности средства вкладывались в строительство (около 20%) и недвижимость (около 15%). Строительный сектор также являлся важным объектом инвестирования государственных пенсионных накоплений. Это, в свою очередь, помогало обеспечивать жильем тех, кому приходилось переезжать из сельской местности в города. В соответствии с муниципальной схемой, так же как и по схеме TEL, муниципалитеты на разумных условиях могли занимать деньги, которыми располагали их централизованные пенсионные институты.

Резюмируя, можно сказать, что профессиональные пенсионные фонды, как государственного, так и частного сектора, более или менее целенаправленно использовались в национальных инвестиционных проектах для достижения всеобщего национального благосостояния. Быстрой индустриализации, начавшейся в Финляндии в 1960-х гг., в значительной степени способствовало использование пенсионных фондов, предоставивших капитал для быстрого промышленного роста.

Однако глобализация экономики изменила ситуацию и отношение к национальным проектам. К тому же инвестиционная политика, принятая пенсионными фондами, все чаще подвергалась критике, так как вложения приносили очень низкий доход по сравнению с альтернативными возможностями. К концу 1980-х гг. кредитные рынки были либерализованы, и система пенсионного страхования получила значительную свободу действий. К тому же в надежде на более высокую прибыль инвестиции стали более рискованными. Как считалось тогда — и это мнение сохранилось и сегодня — иностранные инвестиции обещают более высокую прибыль и более выгодные перспективы. Вследствие этого доля национальных инвестиций значительно снизилась. Если в 2000 г. почти 60% вложений все еще осуществлялось в Финляндии, то уже к 2004 г. эта доля снизилась до 34%, в то время как 40% инвестиций осуществлялось в Евроне, а остальные — за пределами Европы¹⁰.

Что касается новых направлений инвестирования, то к 2004 г. почти половина вложений направлялась в долговые инструменты (*табл. 2*). Основными дебиторами являются правительства Финляндии, Франции и Германии, на долю которых приходится около 90% всех вложений в облигации. Более рискованная часть представлена акциями, составляющими немногим более 30% инвестиционного портфеля. В основном это акции иностранных компаний, и лишь 30% из них приходится на акции финских компаний (*табл. 3*). Оставшаяся часть инвестиций распределяется между вложениями в недвижимость и ссудами под инвестиции (примерно по 10%).

Принятию решения о возможности осуществлять иностранные инвестиции предшествовало активное обсуждение того, правильно ли будет вкладывать финские пенсионные средства за пределы страны. В результате пришли к выводу, что поскольку основной задачей пенсионной схемы является защита будущих пенсионных выплат, а иностранные инвестиции приносят больший доход, они могут считаться более безопасным вложением. Помимо этого выдвигались аргументы о необходимости диверсификации активов в зависимости от рисков: прибыль в одной категории может компенсировать убытки в другой. Поскольку финские

¹⁰ www.tela.fi, по данным на июнь 2005 г.

Таблица 2. Инвестиционный портфель финских пенсионных фондов, 1997–2004 гг., в %

| Год | Денежный рынок | Облигации | Акции и конвертируемые ценные бумаги | Недвижимость | Ссуды компаниям | Всего |
|------|----------------|-----------|--------------------------------------|--------------|-----------------|-------|
| 1997 | 11 | 42 | 13 | 8 | 26 | 100 |
| 2000 | 3 | 47 | 28 | 9 | 13 | 100 |
| 2004 | 4 | 48 | 32 | 9 | 7 | 100 |

Источник: www.tela.fi, по данным на июнь 2005 г.

Таблица 3. Инвестиционные портфели по категориям инвестиций в Финляндии и за рубежом, 2000–2004 гг., в млрд долл.

| Характеристики | 2000 | | | 2004 | | |
|--------------------------------------|-----------|------------|-------|-----------|------------|-------|
| | Финляндия | За рубежом | Всего | Финляндия | За рубежом | Всего |
| Денежный рынок | 2,0 | 0 | 2,0 | 3,6 | 1,6 | 5,2 |
| Облигации | 15,5 | 22,1 | 37,6 | 6,6 | 46,4 | 53,0 |
| Акции и конвертируемые ценные бумаги | 11,5 | 10,5 | 22,1 | 9,7 | 23,6 | 33,3 |
| Недвижимость | 7,3 | 0 | 7,3 | 9,4 | 0,2 | 9,6 |
| Ссуды | 10,2 | 0 | 10,2 | 6,7 | 0 | 6,7 |
| Всего | 46,5 | 32,6 | 79,2 | 36,0 | 71,8 | 107,8 |

Источник: www.tela.fi/tela/telabri.nsf/alkusivu7Open, по данным на июнь 2005 г.

инвесторы внимательно следят за мировыми инвестиционными индексами, а относительный вес финских проектов в этих инвестициях крайне мал, все больше и больше финских инвестиций отправляется за рубеж (см. табл. 3).

В настоящее время звучат призывы вернуться, хотя бы отчасти, к первоначальному замыслу инвестиционной политики. Пенсионные отчисления собираются с фонда заработной платы финских работников, а вкладываются все чаще за рубежом. Нынешняя ситуация, когда инвестиции больше не идут на укрепление национальной инфраструктуры и создание рабочих мест, в долгосрочной перспективе приведет к сокращению занятости на внутреннем рынке, что, в свою очередь, сократит базу для пенсионных отчислений и осложнит финансирование будущих пенсий. Высказываются требования инвестировать более значительную часть пенсионных накоплений в национальные научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки, а также в новую инфраструктуру, необходимую для создания общества высоких технологий.

ОБСУЖДЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ: СОЦИАЛЬНЫЙ И ДЕНЕЖНЫЙ КАПИТАЛ В НОВОЙ СИТУАЦИИ

Исходным постулатом данной работы выступает представление о том, что социальная политика занимается не только распределением средств, но может использоваться для создания социального и физического капитала. Этот тезис доказывался на примере истории пенсионного страхования Финляндии. В терминах институциональной теории, программы социальной политики объединяют и разделяют людей и социальные группы. Согласно Путнаму (2000), который придерживается важного разграничения, составляющего суть основной идеи данной работы, существует два параметра социального капитала: объединяющий (bridging)¹¹, или инклюзивный, и связующий (bonding)¹², или эксклюзивный, социальный капитал (см. также ссылку Грановеттера (1973) на «слабые» и «сильные» связи; [Olson, 1982, 1965]).

Объединяющая форма социального капитала формирует более широкие идентичности и соединяет большие слои общества при помощи слабых связей, в то время как связующий социальный капитал имеет отношение к специфической, групповой, солидарности. Связующая форма социального капитала создает сильные связи, но из-за внутригрупповой солидарности может способствовать возникновению сильного антагонизма по отношению к членам других групп, поэтому существует опасность, что эксклюзивность социального капитала окажется антисоциальной и вредной для общества в целом. На протяжении всего своего существования социальная политика выполняла как объединяющие, так и связующие функции. В некоторых странах, например, в Финляндии, акцент был сделан на объединяющей роли: основным принципом социальной политики был универсализм, основанный на страховании *всего населения*. Например, когда в Финляндии были введены национальные пенсии, все граждане оказались как бы под одним зонтом.

В других странах, особенно в государствах центральной Европы, Азии и Африки, системы были основаны на принадлежности к конкретной профессиональной группе или категории населения. Такие схемы полагались на связующий социальный капитал, следовательно, сформировали сильные внутригрупповые интересы. Это очевидно, если вспомнить развитие трудовых пенсий в Финляндии в начале 1960-х гг. Объединив социальных партнеров для управления пенсионной системой и пенсионными фондами, схемы предоставили партнерам институциональные властные ресурсы,

¹¹ В российской социологической литературе иногда переводится как «соединяющий» социальный капитал.

¹² Еще один перевод — «охватывающий» социальный капитал.

чтобы они могли в какой-то степени противостоять или, лучше сказать, создавать противовес политической машине.

Здесь мы сталкиваемся с дилеммой. Как найти эффективное равновесие между объединяющим и связующим социальным капиталом? Как можно уравновесить подчинение государству — или обществу, общине, или в наиболее общем смысле «единству» — и верность своей группе? Как можно сохранить достаточный уровень группового социального капитала, необходимый для обеспечения демократии и других ценностей общества, не жертвуя более общими, общественными целями? Как убедить небольшие группы со своими интересами и сильными социальными связями пойти на компромисс, в результате которого выплаты (например, пенсии или пособия по болезни) данной группе будут урезаны, но который необходим для достижения главных коллективных целей (например, сбалансированность национальной экономики)? В случае Финляндии равновесие достиглось исключительно за счет масштаба существующих схем. Профсоюзы и работодатели знали, что они являются важными действующими лицами и их решения неизбежно повлияют на состояние экономики страны, поэтому они были готовы действовать разумно и помнить о «единстве», когда на повестку дня была поставлена «их» пенсионная политика. С точки зрения социального капитала финской пенсионной системе на этапе своего развития удалось совместить объединяющую и связующую формы социального капитала, избежав проблемы особых интересов, присущей менее цельным схемам, которую безуспешно решают другие страны на этапе развития. Это, пожалуй, первый из пяти уроков, которые можно извлечь из истории развития пенсионной системы в Финляндии.

Второй урок касается истории первой национальной пенсионной схемы 1937 г., основой которой были индивидуальные накопительные счета. Сама идея, возможно, была блестящей: сформировать инвестиционный капитал в стране, настолько бедной, что весь доход шел на потребление. Пенсионная система представляла собой нечто вроде обязательных сбережений или сокращения потребления с целью инвестиций. В какой-то степени эта схема работала: НПФ помогли преодолеть разруху после Второй мировой войны и восстановить страну. Фонды последовательно использовались для создания базовой инфраструктуры Финляндии. В этом смысле, основанная на сбережениях, полностью накопительная система достигла поставленных целей.

Однако в отношении другой задачи пенсионной системы: обеспечения достойного уровня жизни пожилых людей, — схема оказалась не столь удачной. Существовал ряд серьезных проблем, и на первом этапе ведение учета взносов граждан в стране, где часть населения по-прежнему жила в условиях натурального хозяйства, оказалось такой сложной задачей, что поначалу дела шли из рук вон плохо. Подобные административные

проблемы вызвали недоверие населения к схеме. Однако после того как налоговая система была изменена и сбор взносов объединили с налогообложением, эти проблемы были решены и законность пенсионной системы больше не вызвала вопросов. В странах, находящихся на этапе развития, системы, подобные финской модели 1937 г., трудно поддаются управлению, так как здесь вступает в действие принцип «чем проще, тем лучше». Это третий урок, который мы извлекли, и это именно то, что произошло с национальной пенсионной системой в 1957 г.: процесс сбора взносов и расчета выплат был упрощен. Плохой новостью, однако, стало то, что пенсионные накопления были потеряны, и возможности использовать их в национальных проектах исчезли.

В связи с длительным периодом формирования накоплений по схеме 1937 г. возникло много проблем, связанных с равенством или социальной справедливостью, что подрывало легитимность схемы. Большинство пожилых людей были лишены пенсий. К тому же, поскольку пенсия зависела от индивидуальных накоплений, никто точно не знал размер собственной пенсии. Проблема предсказуемости осложнилась послевоенной инфляцией, угрожавшей уничтожить весь капитал, накопленный на персональных счетах граждан. Это четвертый урок: полностью накопительные схемы могут эффективно функционировать лишь в условиях стабильной экономики. В отсутствие таковой мы всегда должны полагаться на государство как на последнего гаранта. Распределительная система всегда скрывается за любой, даже самой внешне благополучной, страховой системой.

Как уже говорилось выше, переход к более простой пенсионной системе уничтожил пенсионные фонды. Проблема в какой-то степени решалась при помощи схемы трудовых пенсий, основанной на частичном накоплении. Фонды, которые теперь являются одними из наиболее крупных в Европейском союзе, предназначались для ускорения индустриализации страны, поэтому значительная часть средств использовалась для кредитования финской промышленности или инвестиций в промышленные предприятия. Таким образом, в то время как НПФ сыграли важную роль в электрификации страны, профессиональные пенсионные фонды помогли создать индустриальное общество. Поэтому пятым уроком стало то, что на практике можно объединить социальную политику и экономическое развитие таким образом, чтобы одновременно построить более или менее стабильное общество, обеспечить достойную социальную защиту и добиться высокого экономического роста. Эти аспекты ни в коей мере нельзя считать взаимоисключающими. Разработчики социальной политики конца 1950-х — начала 1960-х гг. активно поддерживали эту идею. «В современном обществе демократия, социальное равенство и экономический рост очень удачно взаимосвязаны», — заявлял в 1961 г. один из главных идеологов финского государства всеобщего благосостояния [Kettunen, 2001].

Однако, как показывает современная ситуация в Финляндии, появляются новые проблемы. Мы избежали встречи с крокодилом, но столкнулись со львом. Главная проблема — классическая проблема коллективного действия. Компании пенсионного страхования — коммерческие организации, которые стремятся к максимальной прибыльности своих инвестиций. В настоящее время самые большую отдачу приносят инвестиции не в Финляндии, а за ее пределами. Вот только несколько примеров: почасовая оплата труда в промышленном производстве составляет примерно 31 доллар в Германии, 24 в Дании, Финляндии и Норвегии, 32 в Швеции, 17 в Соединенных Штатах и 14 в Великобритании. В Республике Корея ставка составляет около 8 долларов США, в то время как в Китае и Индии — менее 30 центов [Collier, Dollar, 2001]. В эпоху глобализации производства такая ситуация оказывает сильное влияние не только на Финляндию, но и на другие страны с высокой почасовой заработной платой, поскольку существует тенденция размещения или переноса промышленного производства в страны с более низкими производственными расходами. Получается, что инвестирование за пределами Финляндии гораздо выгоднее. И именно здесь мы сталкиваемся с проблемой коллективных действий. С точки зрения общественного блага — экономики страны или будущих пенсий — необходимо, чтобы средства, собираемые с финских работников, способствовали созданию новых рабочих мест и, соответственно, обеспечивали основы для стабильного пенсионного финансирования. Однако капитал, в том числе и пенсионный, всегда стремится к получению высокой прибыли в короткие сроки. В долгосрочной перспективе такая стратегия может повредить устойчивости национальной системы, которая сама создала все необходимые для этого предпосылки. Конечно, если бурное развитие глобальных инвестиций приведет к ускорению процессов развития в менее развитых странах, это создаст более устойчивое равновесие между бедными и богатыми странами, что, с точки зрения мировой экономики, является очень благоприятным процессом. Здесь принцип Робин Гуда (взять у того, кто имеет, и отдать тому, у кого нет) более оправдан, чем более древний принцип Матфея (взять у того, кто имеет, и отдать тому, у кого есть)¹³.

СМ. ТАКЖЕ

www.demos.co.uk/media/creativeeurope_page373.aspx, accessed in June 2005.

www.imd.ch/wcy/ranking/index_cfm, accessed in June 2005.

www.pisa.oecd.org, accessed in June 2005.

Evans et al. (1985); Immergut (1992); Orloff, Skocpol (1984); Skocpol (1992).

¹³ Имеется в виду цитата из Евангелия от Матфея: «...ибо кто имеет, тому дано будет и приумножится, а кто не имеет, у того отнимется и то, что имеет» (Евангелие от Матфея, 13:12).

For more in-depth discussion on the developmental state, см. *Woo-Cummings* (1999) и *Wong* (2004a, 2004b).

Fukuyama (1995); *Putnam* (1993); *Rothstein* (1998, 2003).

www.globalcorruptionreport.org и www.transparency.org/pressreleases_archive/2004/2004.10.20.cpi.en.html, both accessed in June 2005; www.tela.fi, accessed in June 2005.

ЛИТЕРАТУРА

Ahtokari R. Tuntematon vaikuttaja (The Unknown Factor). — Porvoo: WSOY, 1988.

Alapuro R. State and Revolution in Finland. — Berkeley: University of California Press, 1988.

Alestalo M. Structural Change, Classes and the State: Finland in a Historical Perspective // Research Group for Comparative Sociology, Research Reports 33. — Helsinki: University of Helsinki, 1986.

Baldwin P. The Politics of Social Solidarity: Class Bases of the European Welfare State 1975–1975. — Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

Blomster P. Kunnallisen eläkejärjestelmän historia (The History of the Municipal Pension Scheme). — Helsinki: KEVA, 2004.

Collier P., Dollar D. Globalization, Growth, and Poverty: Building an Inclusive World Economy. — Oxford: World Bank and Oxford University Press, 2001.

Does the most brilliant future of the 'Nordic Model' have to be in the past? // Social Policy and Economic Development in the Nordic Countries / O. Kangas, J. Palme (Eds.). — Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005.

Esping-Andersen G. Politics Against Markets. — Princeton: Princeton University Press, 1985.

Evans P. Dietrich Rueschmeyer and Theda Skocpol // Bringing the State Back In. — Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

Florida R., Tinagli I. Europe in the Creative Age. — London: Carnegie Mellon and Demos, 2004.

From learning to creating: Biotechnology and the postindustrial developmental state in Korea // Journal of East Asian Studies. 2004b. Vol. 4. № 3. P. 491–517.

Fukuyama F. Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity. — London: Penguin Books, 1995.

Granovetter M. The strength of weak ties // American Journal of Sociology. 1973. Vol. 78. P. 1360–1380.

Häggman K. Suurten muutosten Suomessa. Kansaneläkelaitos 1937–1997 (Change in Finland — The Big Transformation: National Pension Institution 1937–1997). — Helsinki: KELA, 1997.

Heclo H. Modern Social Politics in Britain and Sweden. — New Haven, CT: Yale University Press, 1974.

Human Development Report 2002 // United Nations Development Programme (UNPD). — NY: Oxford University Press, 2002.

Immergut E. The Political Construction of Interests: National Health Insurance Politics in Switzerland, France, and Sweden, 1930–1970. — NY: Cambridge University Press, 1992.

- Jussila O., Hentila S., Nevakivi J.* From Grand Duchy to a Modern State: A Political History of Finland Since 1809. — London: Hurst and Company, 1999.
- Just Institutions Matter: The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State. — Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- Kettunen P.* The Nordic welfare state in Finland // *Scandinavian Journal of History*. 2001. Vol. 26. № 3. P. 225–247.
- Kosonen P.* Hyvinvointivaltion haasteet ja pohjoismaiset mallit (Challenges for the Welfare State and the Nordic Models). — Tampere: Vastapaino, 1987.
- Lundberg U.* Juvelen ikronan. Sodaldemokraterna och den allmänna pensionen (Jewels in the Crown: Social Democrats and the General Pension). — Stockholm: Hjalmarson & Högberg, 2003.
- Mackie G.* Patterns of social trust in Western Europe and their genesis // *Trust in Society* / K. S. Cook (Ed.). — NY: Russell Sage Foundation, 2001.
- Maddison A.* Phases of Capitalist Development. — Cambridge: Cambridge University Press, 1982.
- Making Democracy Work. — Princeton: Princeton University Press, 1993.
- Mannio N.* Sosiaalipoliittikon kokemuksia 50 itsenäisyysvuoden ajalta (Experiences of a Social Politician During 50 Years of Independence). — Porvoo: WSOY, 1967.
- Marxism, institutional analysis, and working class power: The Swedish case // *Politics and Society*. 1989. Vol. 18. № 3. P. 317–345.
- Mkandawire Th.* Social Policy in a Development Context // Programme on Social Policy and Development. Paper № 7. — Geneva: UNRISD, 2001.
- Niemelä H.* Suomen kokonaisläkejärjestelmän muotoutuminen ymmärrys (Constructing the Pension System in Finland). — Helsinki: KELA, 1994.
- Olson M.* The Rise and Decline of Nations. — New Haven, CT: Yale University Press, 1982.
- Orloff S. A., Shola A., Skocpol Th.* Why not equal protection? Explaining the politics of public spending in Britain, 1900–1911, and the United States, 1880s — 1920 // *American Sociological Review*. 1984. Vol. 49. № 6. P. 726–750.
- Pesonen P., Riihinen O.* Dynamic Finland: The Political System and the Welfare State. — Helsinki: Finnish Literature Society, 2002.
- Public-private mix in old age pensions // *The Study of Welfare State Regimes* / J.-E. Kolberg (Ed.). — NY: M. E. Sharpe, 1992.
- Putnam R.* Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community. — NY: Simon and Schuster, 2000.
- Rothstein B.* Social capital, economic growth and quality of government // *New Political Economy*. 2003. Vol. 8. № 1. P. 49–71.
- Salminen K.* Pension Schemes in the Making: A Comparative Study of the Scandinavian Countries. — Helsinki: ETK, 2003.
- Schludi M.* The Politics of Pensions in European Social Insurance Countries // Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, MPIfG Discussion Paper 01 / 11. — Cologne, 2001.
- Skocpol Th.* Protecting Soldiers and Mothers: The Political Origins of Social Policy in the United States. — Cambridge, MA: Harvard University Press, 1992.
- The development of occupational pensions in Finland and Sweden: Class politics and institutional feedbacks // *The Privatization of Social Policy: Occupational Welfare and the*

Welfare State in America, Scandinavian and Japan / M. Shalev (Ed.). — NY: Macmillan, 1996.

The Developmental State / M. Woo-Cumings (Ed.). — Ithaca, NY: Cornell University Press, 1999.

The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups. — Cambridge, MA: Harvard University Press, 1965.

Vartiainen J. The state and structural change: What can be learnt from the successful late industrializes? // *The Role of the State in Economic Change* / H.-J. Chang, R. Rowthorn (Eds.). — Oxford: Clarendon Press, 1995.

Wong J. The adaptive developmental state in East Asia // *Journal of East Asian Studies*. 2004a. Vol. 4. № 3. P. 345–362.

Yhteiskunnan rakenne, politiikkaja eläketurva (Social Structure, Politics and Pension Security). — Helsinki: ETK, 1987.