

# Бюллетень социальной политики 10



## Системы социального обеспечения: Ответ на кризис

Нынешний финансово-экономический кризис оказал отрицательное воздействие на системы социального обеспечения. Доверие к финансовым портфелям подорвано падением рынка и сокращением доходов по инвестициям. Рост безработицы привел к уменьшению собираемости взносов, между тем как расходы на выплату пособий выросли. Тем не менее, власти многих стран считают систему социального обеспечения важнейшим инструментом антикризисной политики. Брошенный кризисом вызов привлёк внимание к сильным сторонам данных систем, усилив позиции сторонников более активного мирового распространения социальной защиты. Основываясь на последних данных, текущий выпуск «Бюллетеня» разъясняет, до какой степени необходимо и дальше совершенствовать структуру систем социального обеспечения, координировать их работу, а также расширять национальное и международное сотрудничество, что позволит более эффективно решать социальные и экономические задачи, как во времена кризиса, так и в будущем.

*Ханс-Хорст Конколеwski, Генеральный секретарь МАСО*

### Влияние кризиса на финансирование социального обеспечения

В отдаленной перспективе нынешний мировой кризис может привести к переоценке роли и масштаба многих национальных систем социального обеспечения. Тем не менее, в ближайшем будущем перед системами соцзащиты встанет другая задача – сохранение финансовой устойчивости. Недавнее исследование влияния кризиса на фонды социального обеспечения, проведенное Международной ассоциацией социального обеспечения (МАСО)<sup>1</sup>, показало, что доходы по инвестициям многих фондов оказались отрицательными. Это особенно заметно в промышленно развитых странах. В некоторых случаях понесенные потери оказались равны доходам по инвестициям за пять лет, или 25 процентам чистой стоимости активов фонда.

#### В данном выпуске:

- Подводит итоги воздействия кризиса на финансирование систем социального обеспечения
- Освещает национальные антикризисные решения в области социальной защиты
- Подробно рассматривает некоторые проблемы, вставшие перед пенсионными фондами
- Размышляет над ролью, которую играют системы социального обеспечения в антикризисных мерах

По мере того как проблемы на ипотечном рынке начали перерастать в крупнейший мировой экономический кризис, во многих странах вырос уровень безработицы. По прогнозам Международной организации труда, к концу 2009 года мировой показатель безработицы может достичь 239 миллионов человек, увеличившись по сравнению с 2007 годом на 59 миллионов<sup>2</sup>. Рост безработицы привел к снижению взносов во многие системы социального обеспечения, в то время как число заявок на получение новых пособий резко выросло.

В краткой и среднесрочной перспективе перед социальным обеспечением встанут и дополнительные финансовые проблемы. Например, попытка стимулировать потребительские расходы и поддержать экономическую активность населения за счет увеличения размеров пособий или фиксации, а то и снижения взносов работодателей может привести к нарушению финансового равновесия программ социального обеспечения. Не может не тревожить, что подобные меры, будучи частью более крупного пакета стимулов, могут превратиться для социального обеспечения в полупостоянное финансовое бремя. Однако есть надежда, что рано или поздно в экономике наступит период стабилизации и дальнейшего роста. Разумеется, социальному обеспечению грозит большой риск операционного дефицита, что в ближайшие годы сделает пособия не такими щедрыми. В текущем контексте, когда демографическое старение наверняка приведет к росту спроса на услуги социального обеспечения и, соответственно, росту расходов, это может стать большой проблемой.

## Финансирование пенсий

С 1990-х годов некоторые страны увеличили роль авансового финансирования своих национальных пенсионных систем. В 2008 году портфели активов многих фондов резко сократились, поставив под угрозу будущие пенсионные доходы многих граждан.

Согласно последним данным о доходности фондов социального обеспечения, положение некоторых фондов социального обеспечения начало улучшаться. Тем не менее, стоит повторить, что для компенсации колоссальных потерь, понесенных фондами в 2008 году, положительных показателей одного семестра явно недостаточно.

Не все фонды пострадали в одинаковой степени. В некоторых странах финансово-инвестиционная стратегия оказалась менее рискованной и легкомысленной. Это особенно верно в части, касающейся внутренних облигаций с фиксированной ставкой, несмотря на то что потенциально их средний показатель доходности более низкий. Например, в 2008 году доходность пенсионных фондов Мексики и Таиланда оказалась 7,46 и 9,4 процента соответственно.

Еще один пример – Дания, где один из фондов в 2008 году показал относительно небольшие потери по инвестициям –3,2 процента. В этом же фонде в первом семестре 2009 года наблюдался 3-процентный прирост.

Хотя инвестиционная политика данного датского фонда определялась правилами его работы и его возможностями, следует отметить три фактора:

- Страхование некомпенсируемых рисков за счет хеджирования обязательств разных финансовых портфелей
- Активное управление портфелями путем агрессивного перераспределения и диверсификации инвестиционных портфелей
- Применение достаточно жестких сценариев для проверки системы на подверженность рискам, позволяющее предугадать последствия кризиса и соответственно снизить потенциальные потери.

Несмотря на признаки улучшения, резкое падение стоимости ценных бумаг в развитых странах (в 2008 году оно в среднем составило 23 процента) и политически мотивированное снижение процентных ставок привело к понижению финансовой защищенности нынешних и будущих пенсионеров, которые в качестве основного источника своих пенсионных доходов полагались, в основном, на частные пенсионные схемы. Несмотря на то что некоторые правительства гарантируют минимальные пенсионные выплаты, вызывает опасения степень риска, которому подвергаются участники негосударственных схем.

Поскольку у частных схем возникли проблемы, на некоторые государственные пенсионные схемы начало оказываться политическое давление. Их пытаются заставить увеличить пособия, несмотря на то, что кризис и старение населения и так ложатся на них дополнительным финансовым бременем.

## Совершенствование структуры систем социального обеспечения

Сегодняшний кризис оказался проверкой финансовой устойчивости многих систем социального обеспечения. Анализ последствий кризиса позволил выявить шесть параметров систем социального обеспечения, которые можно усовершенствовать. В частности, кризис:

- Обнажил некоторые сильные и слабые стороны различных пенсионных систем, и особенно проблемы тех систем, которые для обеспечения достойного уровня пособий полагаются на получение стабильно высоких прибылей от инвестиций на финансовом рынке;
- Подчеркнул, насколько необходимо правильно распределить риски между частными лицами и государством, а также между распределительными (*pay-as-you-go*) и авансовыми накопительными программами;
- Поставил вопрос о том, каким должно быть рациональное распределение средств при инвестировании фондов социального обеспечения;
- Выявил важность заблаговременной разработки программ социальной защиты, способных гибко реагировать на кризисные сценарии;
- Напомнил о необходимости адекватного и эффективного регулирования, надзора и инвестиционной политики;
- Привлек внимание к тому, что во многих развиваю-

щихся странах пособия по страхованию от безработицы либо неадекватны, либо вообще отсутствуют.

## Роль социального обеспечения в национальных антикризисных планах

Хотя финансовый кризис ослабил финансовое положение многих программ социального обеспечения, он также выявил, насколько важна роль систем социальной защиты как механизма замещения доходов, равно как и потенциального политического инструмента для борьбы с экономическим спадом. В своих попытках смягчить последствия роста безработицы, снижения объема перераспределяемых доходов и уровня бедности, многие страны признают важность распределительных возможностей институтов социального обеспечения и используют их. В частности, сюда входит способность этих институтов контактировать практически с каждой семьей через свои местные отделения, а также их способность быстро доводить финансовые средства до различных групп населения, включая самые уязвимые группы и безработных.

Политики признают, что системы социального обеспечения, помимо их способности стимулировать совокупный спрос и создавать рабочие места, являются сильнейшим средством поддержки необходимого уровня индивидуальных и семейных доходов. В отличие от более масштабных инвестиций в государственную инфраструктуру, которые требуют длительного планирования и воплощения, выплату денежных пособий можно осуществлять без особых задержек. Это очень важно для групп получателей, имеющих важные неотложные нужды или текущие потребности.

В некоторых странах кризис заставил политиков прибегать к инновациям – использовать системы социального обеспечения в целях, лежащих далеко за пределами традиционного круга вопросов, которые системы соцзащиты решали до кризиса.

В сфере социального обеспечения в условиях кризиса был принят ряд самых разнообразных мер. Некоторые из них были представлены в 2009 году на *Семинаре МАСО «Социальное обеспечение в период кризиса: Воздействия, вызовы и реакция»*<sup>3</sup> – с ними можно ознакомиться в Таблице №1.

### Избранные национальные программы по борьбе с последствиями финансового кризиса

**Австралия:** Усилила социальную защиту, предоставив расширенный доступ к супераннуэтным пенсиям, социальному жилью и Фонду занятости. Чтобы избежать долговременной зависимости от социальной помощи, уволенным стажерам и молодым специалистам предоставляется возможность пройти переподготовку, а попавшим под сокращение сотрудникам оказывается экстренная помощь.

**Бразилия:** Для наиболее пострадавших от кризиса секторов предусмотрен расширенный доступ к пособиям по безработице, изменены правила сокращения штатов, сокращенным сотрудникам предоставляется возможность пройти переподготовку; проводится более частая индексация минимальных зарплат и ежегодная индексация потребительских цен; увеличены выплаты по программе Семейная корзина (*Bolsa Familia*); облегчен доступ получателям пособий к банковским кредитам, а также число местных отделений социального обеспечения.

**Канада:** Выделено дополнительное финансирование долгосрочной программе по повышению квалификации, включая тех, кто обычно не подпадает под действие страхования по безработице; продлен срок получения пособий по безработице и договоры по перераспределению рабочей нагрузки; расширено действие программы защиты наемных сотрудников, которая компенсирует выходные пособия и компенсацию при расторжении контракта в случае банкротства работодателя; предоставляются дополнительные выплаты сотрудникам старшего возраста; расширены программы профессионального обучения.

**Чили:** Некоторым рабочим предоставлены дополнительные пособия из фонда взаимопомощи; расширен охват

безработных; созданы дополнительные стимулы для трудоустройства молодежи; усилены программы помощи безработным; предоставляются дополнительные выплаты получателям пособий на детей.

**Швеция:** Увеличены ресурсы по трудоустройству безработных (профессиональное обучение, переобучение, повышение квалификации); работодателям, нанимающим на работу тех, кто был не трудоустроен более года, предоставляется дополнительная компенсация; временно понижены требования для оформления страхования от безработицы.

**США:** Закон 2009 года «О восстановлении и reinvestировании американской экономики» предусматривает однократные выплаты в размере 250 долларов тем, кто в любой из месяцев с ноября 2008 года по январь 2009 года имел право на получение пособий по социальному обеспечению и дополнительных доходов по социальному обеспечению. 500 миллионов долларов было выделено из Программы экономического стимулирования для оплаты дополнительных работ, связанных с кризисом.

**Российская Федерация:** Правительство пообещало в 2009 году увеличить среднемесячную социальную пенсию; из федерального бюджета будет дополнительно выделено 43,7 миллиарда рублей для стабилизации положения на рынке труда; максимальный размер пособия по безработице в 2009 году был увеличен на 50 процентов; были приняты меры по повышению конкурентоспособности работников, уволенных по сокращению штатов.

## Подведение итогов

Опыт недавних месяцев позволяет сделать ряд важных выводов о роли систем социального обеспечения в борьбе с последствиями кризиса:

- Системы социального обеспечения показали себя как важный компонент стратегий по выходу их кризиса. Они позволяют принимать такие политические решения, которые способствуют выздоровлению экономики за счет стимулирования совокупного спроса, а также гарантируют социальную сплоченность, предоставляя достаточный уровень защиты наиболее уязвимым слоям населения.
- Решения в области социального обеспечения должны сопровождаться активной политикой на рынке труда, которая не создает ложных стимулов и не служит источником долгосрочной зависимости граждан от социальных пособий.
- Финансовые потери нанесли удар по будущим финансовым возможностям как государственных систем социальной защиты, так и частных пенсионных схем. Потенциально это создает для государств новые финансовые риски, поскольку им становится трудно обеспечить базовую систему социальных гарантий. В свою очередь, появилась потребность пересмотреть правила, по которым работают и управляются частные пенсионные системы, особенно в области применяемых ими инвестиционных стратегий.
- Государственные системы социального обеспечения и частные пенсионные схемы не должны подвергать семьи излишним рискам на финансовом рынке. Обязанность государства по предоставлению адекватного социального обеспечения не может быть переложена на плечи частного сектора.
- Решения в области социального обеспечения должны приниматься на долгосрочную перспективу, что обеспечит финансовую устойчивость программ социального обеспечения.
- Органы социальной защиты должны применять комплексный подход к управлению рисками.
- Неудивительно, что страны, более состоятельные в финансовом плане, имели больше возможностей финансового стимулирования, в частности, тратя часть налогов на социальную помощь. Таким образом, в снижении рисков, защите уязвимых групп и обеспечении всеобщей базовой социальной защиты государство играет ключевую роль.

## Взгляд в будущее

Кризис и принятые в ответ на него политические меры выявили, насколько важны институты социального обеспечения для достижения национальных социальных и макроэкономических задач. В государстве институтам социальной защиты зачастую отведена особая ниша. Близость к большинству населения делает их идеальным средством не только распределения пособий, но и предоставления информации и услуг. Имеющаяся у них база данных может помочь государственным деятелям при выработке политики, информируя их об имеющихся возможностях. В свою очередь, проводят эту политику в жизнь институты социального обеспечения, они же и определяют, насколько осуществление данной политики соответствует поставленным целям. Обмен информацией и полученным в ходе таких политических инициатив опытом может быть очень полезен. В этой сфере МАСО представляет собой уникальную дискуссионную площадку, где институты социального обеспечения и государственные деятели могут выработать политическую волю, необходимую для дальнейшего развития институтов социального обеспечения. Таким образом, многое говорит в пользу государств, которые при выработке антикризисной политики отводят значительную роль институтам социального обеспечения. Международные организации, например, международные банки развития и специализированные агентства и учреждения ООН, должны своей деятельностью поддерживать подобное сотрудничество, которое жизненно необходимо членам МАСО.

## Источники

- <sup>1</sup> МАСО. 2009 г. *ISSA survey: Social security responses to the financial crisis* [Исследование МАСО: Ответ социального обеспечения на финансовый кризис]. Женева, Международная ассоциация социального обеспечения. Доступен по адресу: <http://www.issa.int/aiss/News-Events/News/ISSA-Survey-Social-security-responses-to-the-financial-crisis>
- <sup>2</sup> МАСО. 2009 г. *Global employment trends – Update* [Глобальные тенденции рынка труда]. Женева, Международная ассоциация социального обеспечения. Доступен по адресу: <http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/global.htm>.
- <sup>3</sup> МАСО. 2009 г. *Seminar on social security in times of crisis: Impact, challenges and responses* [Семинар «Социальное обеспечение в период кризиса: Воздействия, вызовы и ответы»]. Женева, Международная ассоциация социального обеспечения. Доступен по адресу: <http://www.issa.int/aiss/News-Events/Events/Seminar-on-Social-Security-in-Times-of-Crisis-Impact-Challenges-and-Responses>

**Международная ассоциация социального обеспечения** является ведущей международной организацией, объединяющей национальные администрации и агентства, занимающиеся вопросами социального обеспечения. МАСО распространяет информацию, проводит исследовательскую работу, осуществляет консультирование и предоставляет платформу для своих членов для формирования и поддержки динамичных систем социального обеспечения и политики во всем мире.

4 route des Morillons  
Case postale 1  
CH-1211 Genève 22

T: +41 22 799 66 17  
F: +41 22 799 85 09  
E: [issacomm@ilo.org](mailto:issacomm@ilo.org) | [www.issa.int](http://www.issa.int)