

## ПЕНСИОННЫЕ РЕФОРМЫ В АРГЕНТИНЕ И МОЛДОВЕ: В ПОИСКАХ НОВОГО СМЫСЛА. *Резюме*

**Роксана Элета де Филиппис, Елена Машкова**

1980-е и 1990-е годы стали временем мировых дебатов о необходимости реформировать пенсионные системы. В качестве аргументов в пользу реформ приводились снижение уровня рождаемости, увеличение продолжительности жизни и замедление экономического роста. Кроме этого ставилась под вопрос сама природа нормативных и политических посылок, лежавших в основе пенсионных систем.

Джулиано Боноли и Тосимицу Синкава разделяют пенсионные системы на два вида согласно соотношению между их двумя основными компонентами — уровнем государственной всеобщей пенсии и уровнем профессиональной или же индивидуальной накопительной пенсии. В так называемых «странах социального страхования» выплаты пенсий основаны на солидарности поколений: работающее население финансирует львиную долю пенсий нынешних пенсионеров по принципу «pay-as-you-go» (PAYG). В странах с многоуровневыми пенсионными системами (multipillar system) принцип солидарности поколений применяется лишь к базовому уровню государственных пенсий, основную же часть доходов пенсионеров составляют накопительные пенсии, основанные на предварительном финансировании.

Ставший знаменитым отчет Всемирного банка 1994 года «Как избежать кризиса пожилого возраста» предсказывал финансовый кризис государственных пенсионных систем социального страхования в развитых и развивающихся странах и призывал к радикальным реформам по примеру Чили. Таким образом, критикуемую за высокую стоимость и зависимость от демографических показателей модель PAYG предлагалось заменить многоуровневой системой, где первый уровень гарантирует обязательное минимальное государственное пенсионное обеспечение всем гражданам, второй — накопительный и также обязательный — привязан к доходам, и третий уровень предполагает добровольное участие в частных пенсионных схемах.

Международные эксперты по пенсионным системам рекомендовали многоуровневую структуру системы пенсионного обеспечения, основанную на повышении частной и снижении государственной составляющих, и предложили ее для применения в развивающихся странах, в числе которых Аргентина и Молдова. Изучая пенсионные реформы в этих странах, мы анализируем динамику их проведения. В статье оценивается как сам процесс реформ, вдохновленный одними и теми же дебатами, так и его основные результаты.

Сравнение реформ пенсионного обеспечения в странах, отличающихся по социально-экономической истории, контексту и структуре систем социального обеспечения, ставит перед авторами вопросы методологического порядка. В какой степени выполнимо и правомерно такого рода сравнение? Отметим некоторые сходные черты: в обоих случаях реформам предшествовали глубокий экономический и социальный кризис, поиск долгосрочного равновесия, пересмотр роли и целей государства в отношении общества и рынка. Кроме того, данные страны стали своего рода лабораториями по внедрению политик социальной защиты населения, вдохновленных неолиберальной доктриной. Влияние международных организаций было усилено долговым кризисом и растущей зависимостью данных стран от системы международного кредитования. Важная роль, которую в процессе реформ сыграл Всемирный банк, стала еще одной общей чертой двух рассматриваемых случаев.

Сравнительный анализ пенсионных реформ в Аргентине и Молдове может помочь нам лучше понять общий механизм институциональных преобразований. Реформы, инициированные и проведенные под руководством наднациональных акторов, таких как Всемирный банк, Международный валютный фонд и Организация экономического сотрудничества и развития, в каждой стране шли своим особым путем. Мировые эксперты — сторонники «новой пенсионной ортодоксии» предлагали одинаковые рецепты, но при этом реальные траектории реформ в разных странах не совпадали. Для того чтобы осветить данный феномен, мы предлагаем проанализировать процесс принятия решений, сфокусировавшись на интеракциях, в результате которых формируются идеи и представления об оптимальном решении.

Данный анализ принимает во внимание связи между унаследованной системой пенсионного обеспечения и общей преемственностью социальных политик. Может ли «проблема колеи» или зависимости от предшествующей траектории развития объяснить основные различия между результатами реформ? В какой степени существующие институты и локальные акторы определяют траекторию процесса? Задавая подобные вопросы, мы поднимаем тему возможности установления новых парадигм и способов действия государства.

Отправной точкой анализа стало сопоставление двух монографий, которые авторы посвятили пенсионным реформам в Аргентине и Молдове в ходе отдельно взятых исследований. Сравнения как такового изначально не предполагалось, что безусловно привносит ряд дополнительных трудностей в выполнение этой задачи. Тем не менее в обоих исследованиях прослеживается общая методологическая перспектива с использованием когнитивного и неоинституционального подходов к анализу публичных политик. Когнитивный подход к публичным политикам позволяет не только понять и объяснить процесс принятия решений, но и выявить роль идей и концептуальных конструкторов в формировании в обществе представлений об окружающей реальности. Для этого необходимо провести анализ национального дискурса о пенсионном обеспечении и его развитии, а также проследить эволюцию ментальных представлений главных акторов реформ. Неоинституциональный подход подчеркивает роль существующих институтов в структурирова-

нии решений в силу того, что они выступают в роли институциональных «ограничителей». Сочетание этих двух подходов в обеих монографиях позволило принять во внимание три «И» — идеи, институты и интересы.

В первой части статьи предлагается обзор основных элементов социально-экономического контекста, предшествовавшего реформам в обеих странах, а также анализ условий, сложившихся в системе социальной защиты населения. Общее ухудшение экономической ситуации, сопровождавшееся ростом национального долга, снижением налоговых сборов и трудностями финансирования госпрограмм, сделало неминуемым кризис системы пенсионного обеспечения в обеих странах. Радикальные изменения в экономике обеих стран совпали с дезинтеграцией социального государства в Молдове и началом политики структурной адаптации в Аргентине.

Также предлагается анализ различных попыток государственных структур разрешить накапливающиеся проблемы. Тем не менее толчок к реформированию системы был дан не национальными, а международными акторами, которые призывали к пересмотру систем, дававших «слишком много слишком многим». В сложившихся условиях реформы пенсионных систем представлялись как необходимое условие для ликвидации дефицита системы и долгосрочного устойчивого развития через обязательное пенсионное страхование, а также для обозначения нового курса в сфере социальной политики по принципу социальной справедливости. Таким образом, в обеих странах одной из провозглашенных целей реформ было усиление личной ответственности граждан за материальное обеспечение старости путем привлечения их в систему социального страхования.

Во второй части рассматривается конфигурация основных участников реформ и обсуждается их роль в формулировании и распространении реформаторских идей. Особая роль отводится международным организациям, чье активное участие было решающим фактором, определившим терминологию дебатов, их содержание и направленность. Зависимость обеих экономик от международных кредитов и неспособность самостоятельно найти выход из затянувшегося экономического кризиса выдвинули на первый план экспертов из организаций международного кредитования. Между тем, провозгласив необходимость привлечения гражданского общества к обсуждению реформ, международные организации не способствовали реальной демократизации процесса принятия решений относительно архитектуры пенсионной системы. Отметим, что, несмотря на общую для обеих стран конфигурацию акторов, можно проследить и некоторые отличия. Так, в Молдове, вопреки давлению Всемирного банка достижение консенсуса по масштабам реформ было затруднено, в том числе и по политическим причинам.

В третьей части анализируется влияние на процесс реформирования системы пенсионного обеспечения существующих политик и институтов со сложившейся и устоявшейся системой норм и правил их функционирования. Для этого приводится подробное описание систем пенсионного обеспечения и их принципов на момент проведения реформ в обеих странах.

В последней части обсуждаются некоторые предварительные результаты реформ, которые в обоих случаях отошли от начальных стратегий и были постепенно

пересмотрены и изменены. В этой связи нельзя не упомянуть роль вето таких акторов, как Национальная ассамблея в Аргентине и парламент в Молдове. Поиски компромиссов заставили реформаторов предлагать новые стратегии и адаптировать их, что в конечном счете привело к неполному применению программных изменений. В этом плане анализ трансформаций, вытекающих из пересмотра принципов финансирования систем пенсионного обеспечения и конфигурации акторов, позволяет лучше понять результаты проведенных реформ. Данная задача также призвана определить новое значение социальных политик и их категорий в развивающихся странах.

Ключевыми вопросами, поднятыми в процессе реформ, стали определение оптимальной конфигурации системы пенсионного обеспечения и решение о том, проводить изменения радикально или постепенно. Анализ пенсионных реформ в исследуемых странах показал, что наличие экономического кризиса само по себе не предопределяет радикальных перемен. Изначальные стратегии реформ претерпели немалые изменения и привели к более умеренным гибридным моделям, в которых элементы старого сочетаются с нововведениями. Исторический анализ развития публичных социальных политик в данном случае представляется незаменимым для понимания происходящих трансформаций и их глубины. Изучение роли и поведения «вето-игроков» оказывается другим важным средством к пониманию распределения сил на игровом поле публичного пространства.

В обеих странах системы, возникшие в результате реформ, далеки от совершенства. Они отражают прошлые предпочтения и представления. Например, молдавское государство продолжает использовать пенсионную систему как инструмент регулирования рынка труда, а также как средство борьбы с бедностью. Затраты в ближайшие годы будут расти значительно быстрее поступлений, и основной задачей администраторов систем останется достижение финансовой стабильности.

Финансовые проблемы и серьезность экономического кризиса в Аргентине и Молдове усилили сложности пенсионных систем и способствовали вытеснению из них некоторых категорий граждан. Снижение уровня охвата совпало с растущим спросом граждан на социальную защиту в связи с ростом социального неравенства. Другие проблемы, с которыми продолжают сталкиваться обе системы, — это высокий уровень административных затрат, необходимость увеличения степени охвата населения системой социального страхования, а также рост нелегального труда. Растущая доля теневой экономики и неформального сектора экономики приводит к тому, что все большая часть населения будет лишена пенсий. Разрыв между защищенными и незащищенными гражданами ставит вопрос о росте бедности среди пожилых людей.

В заключение можно сказать, что, как бы ни было опасно абстрагироваться от специфики национальных ситуаций, нам представляется, что сопоставление опыта реформ систем пенсионного обеспечения в Аргентине и Молдове открывает новые перспективы для понимания условий социальных, политических и экономических изменений.