

АМЕРИКАНСКАЯ МОДЕЛЬ ПЕНСИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ В УСЛОВИЯХ УСИЛЕНИЯ РИСКОВ ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ НЕСТАБИЛЬНОСТИ В НАЧАЛЕ XXI ВЕКА

© 2014 г. **Л.Ф. Лебедева***

Институт США и Канады РАН, Москва

В статье анализируются ключевые тенденции развития пенсионного обеспечения в США, состояние государственных и частных пенсионных систем в условиях усиления рисков финансово-экономической нестабильности, источники их финансирования, государственные гарантии пенсионных выплат.

Ключевые слова: *пенсионное обеспечение в США, частные пенсионные планы, гарантии пенсионных выплат*

Пенсионное обеспечение – один из ключевых долгосрочных приоритетов американской социально-экономической политики. Формирование в прошлом веке государственных и частных пенсионных систем, обеспечивающих пенсионерам гарантированное замещение утраченного трудового дохода после выхода на пенсию и свободу выбора в отношении дополнительных пенсионных накоплений стало важнейшим элементом системы социальной защиты населения в США.

Устойчивость развития федеральных пенсионных систем и растущая вовлечённость населения в частные пенсионные планы привели к снижению давления на государственный бюджет в части выплаты пособий нуждающимся пенсионерам. По данным ежегодного доклада Управления социального обеспечения о выполнении Программы дополнительного гарантированного дохода (для нуждающихся пенсионеров, инвалидов, слепых), в 2012 г. лица 65-ти лет и старше составляли всего 16% общего числа реципиентов, а инвалиды – 84%. Из общей суммы выплат федерального бюджета по данной программе (52 млрд. долл. – оценка 2012 г.) лица в возрасте 65-ти лет и старше получили лишь 8%, а инвалиды и слепые всех возрастов – 92%. По оценке Управления социального обеспечения, в период до 2036 г. продолжится снижение доли лиц в возрасте 65-ти лет и старше в общем числе получателей этого вида пособий [2].

Участие государства в развитии пенсионного обеспечения не ограничивается государственными программами на всех уровнях власти. Стимулирование (наряду с учреждением обязательных государственных) добровольных частных пенсионных планов, открытие личных пенсионных счетов и установление

* **ЛЕБЕДЕВА Людмила Фёдоровна** – доктор экономических наук, профессор, руководитель Центра социально-экономических исследований и проектов ИСКРАН.
E-mail: liudran@mail.ru

по ним законодательно определённых гарантий свидетельствуют о сближении политических, социальных и экономических целей в сфере обеспечения прав и защиты материальных интересов населения США. В 2012 г. объём пенсионных выплат в рамках Общей федеральной программы (ОФП) составил около 700 млрд. долл. Кроме того, американские пенсионеры получили ещё свыше 800 млрд. долл. по частным пенсионным планам, личным пенсионным счетам, программам пенсионного страхования на уровне штатов и местных органов власти [5]. Практически полный охват работников государственным пенсионным страхованием и активное развитие частных пенсионных планов способствовали превращению пенсионеров в одну из наиболее социально защищённых категорий населения. Средний размер пенсионных выплат в рамках Общей федеральной программы превышает 1200 долл. в месяц, при этом значительное и всё растущее число американцев получает ещё частные пенсии, а также имеет личный пенсионный счёт.

Важнейшим индикатором эффективности американской пенсионной модели является доля пенсионеров среди населения, находящегося за чертой бедности. Значение этого показателя резко снизилось ещё в прошлом веке и остаётся на относительно низком, в сравнении с другими возрастными группами населения, уровне. Даже в условиях глобального кризиса 2008–2009 гг. и посткризисного периода, когда доля американцев с доходом ниже черты бедности возросла с 12,5% в 2007 г. до 14,3% в 2009 г. и 15% в 2012 г., для лиц 65-ти лет и старше в 2012 г. этот показатель был наименьшим среди всех возрастных групп – 9,1%, прежде всего в сравнении с 21,8% для тех, кто ещё не достиг 18 лет [6; 7].

Особенность и главный вызов сегодняшней ситуации заключается в том, что начало массового выхода на пенсию американцев поколения «беби-бума» (бума рождаемости) совпало с периодом преодоления глобального кризиса, хронических бюджетных дефицитов, усиления рисков финансово-экономической нестабильности.

Прогнозируемый долгосрочный рост значения социальных статей в общих федеральных расходах США связан, прежде всего, с изменением возрастной структуры населения, т.е. с увеличением числа и доли лиц пенсионного возраста – и соответственно растущим объёмом пенсионных выплат и расходов по программе «Медикэр». Статьи, связанные с пенсионными выплатами и медицинским обслуживанием пенсионеров, носят обязательный характер и выделение средств по ним увеличивается в зависимости от времени выхода застрахованных работников на пенсию.

По доле населения в возрасте 65-ти лет и старше (12,8%) США находятся в относительно благоприятном положении, в сравнении со многими ведущими развитыми странами, в которых значение этого показателя выше, например, в Канаде – 13,9%, в Норвегии – 14,6%, в Бельгии – 17,1%, в Греции – 18,7%, в Италии – 20,1% [8]. Однако усиление пенсионной нагрузки в США в начале 2000-х годов привело к резкому росту совокупных затрат на пенсионные выплаты и медицинское обслуживание пенсионеров в рамках программы «Медикэр», которые составили в 2012 г. почти 33% общих федеральных расходов [3].

Проблема обеспечения растущего контингента лиц пенсионного возраста усугубляется тем, что этот процесс сопровождается истощением государственных пенсионных фондов и одновременно усилением риска неопределённости перспектив состояния частных пенсионных накоплений.

Общая федеральная программа в начале XXI века

Выплаты пенсий по Общей федеральной программе остаются основой социальной защищённости американских пенсионеров. Из 54 млн. реципиентов этой программы в 2010 г. 34,6 млн. человек получали пенсии по достижении пенсионного возраста, 11,2 млн. человек – по случаю потери кормильца и 8,2 млн. человек – по инвалидности, не связанной с производственной травмой (см. табл. 1).

Однако если размер выплат пенсионерам (без учёта иждивенцев, потерявших кормильца) по линии ОФП в 1990 г. почти вдвое превышал размер выплат по частным пенсионным планам, то к 2010 г. они почти сравнялись, достигнув почти 440 млрд. долларов [9].

В программу государственного пенсионного страхования заложен принцип определения размеров пособия в зависимости от заработной платы и количества лет, в течение которых выплачивался налог на социальное страхование.

Основы федеральной пенсионной модели США появились в относительно молодом обществе, при средней ожидаемой продолжительности жизни 59,8 лет. Сегодня значение этого показателя увеличилось почти на 20 лет, а на пенсию всё чаще стараются выйти не в 65–67 лет, а в 62–64 года. В результате продолжительность пенсионных выплат в среднем возросла более чем в 2 раза. Расходы по этой статье являются строго целевыми и зависят от числа лиц, достигших пенсионного возраста, и размеров заработанных ими пенсий.

За прошедший со времени учреждения федеральной пенсионной системы (1935 г.) период повышался налог на заработную плату, налогооблагаемая база росла, был увеличен возраст выхода на пенсию – нынешние 40-летние граждане смогут выйти на полную пенсию по достижении 67 лет [1].

Финансовое обеспечение осуществляется за счёт социального налога на фонд заработной платы. Взносы работников и предпринимателей исчисляются в равных долях в виде процентов установленной суммы заработной платы. Ставка налога на социальное страхование по старости, инвалидности, на случай потери кормильца составляет сейчас 12,4%, являясь одной из наиболее низких в развитых странах.

Накопления в фондах пенсионного страхования могут аккумулироваться, если размеры поступлений превышают размеры выплат. В случае если этого не происходит, фонды начинают истощаться, поскольку поступления распределяются в соответствии с текущими заявками на получение пенсионных пособий. В 2000 г. поступления в фонд страхования по старости и на случай потери кормильца превышали выплаты на 80 млрд. долл., а в фонд страхования по инвалидности – на 16,8 млрд. долл. В 2010 г., однако, выплаты из первого фонда (страхования) превысили поступления – на 30,5 млрд., а из второго – на 31,3 млрд. долларов [7]. За период с 1980 г. по 2010 г. средние размеры поступлений возросли с 603 до 1176 долл. в месяц для застрахованного работника и с 1027 до 1930 долл. для застрахованного работника с супругой (-ом) (см. табл. 2).

По масштабам охвата населения и объёму ежегодных выплат ОФП – основная программа государственного социального страхования. За время своего существования она претерпела многочисленные коррективы при сохранении основных принципов, заложенных в рузвельтовскую эпоху.

Таблица 1

**Численность получателей пенсий
по Общей федеральной программе, млн. человек**

Годы	Всего	Пенсионеры по возрасту	Получатели выплат по инвалидности	Потерявшие кормильца, иждивенцы
1990	39,8	24,8	3,0	12,0
2000	45,4	28,5	5,0	11,9
2005	48,4	30,5	6,5	11,4
2006	49,1	30,9	6,8	11,4
2007	49,9	31,5	7,1	11,3
2008	50,9	32,3	7,4	11,2
2009	52,5	33,5	7,8	11,2
2010	54,0	34,6	8,2	11,2

Statistical Abstract of the U.S. Washington. 2012.

Таблица 2

**Размеры ежемесячных выплат в рамках
Общей федеральной программы, долл.**

Категории реципиентов	1990 г.	2000 г.	2010 г.
Пенсионеры	603	844	1176
Пенсионеры с супругами	1027	1420	1930
Инвалиды	587	786	1068
Вдовы и вдовцы	557	810	1134
Дети пенсионеров	259	395	577
Дети инвалидов	164	228	318

Statistical Abstract of the U.S. Washington. 2012.

Согласно оценкам, приведённым в докладах Конгрессу, ни один из фондов государственного социального страхования не является платёжеспособным в долгосрочной перспективе. Реализация федеральной программы социального страхования возложена на Управление социального обеспечения, созданное в августе 1946 г. С 1979 г. оно входит в структуру Министерства здравоохранения и социального обеспечения. Управление присваивает номер социального страхования и ведёт соответствующий банк данных; осуществляет контроль за функционированием программ страхования по возрасту, потере кормильца, инвалидности; следит, чтобы не было дискриминации в вопросах пенсионного обеспечения. Управлением исчисляются размеры пенсионных выплат. Кроме того, в его рамках проводятся исследования по улучшению социального обеспечения пенсионеров, развитию действующего законодательства.

**Пенсионные программы штатов
и местных органов власти**

Государственные программы на уровне штатов и местных органов власти характеризуются не только узкой профессиональной направленностью, но и отличающимися от Общей федеральной программы способами мобилизации и инвестирования ресурсов.

Таблица 3

Пенсионные системы штатов и местных органов власти

Год и уровень власти	Поступления, млрд. долл.					Выплаты, млрд. долл.
	Всего	Взносы работников	Взносы правительств		Инвестици- онный доход	
			штатов	местных органов власти		
1990: Все системы	111,3	13,9	14,0	18,6	64,9	38,4
Системы штатов	89,2	11,6	14,0	11,5	52,0	29,6
Системы местных органов власти	22,2	2,2	–	7,0	12,9	8,8
2000: Все системы	297,0	25,0	17,5	22,6	231,0	95,7
Системы штатов	247,4	20,7	17,2	16,7	192,8	76,0
Системы местных органов власти	49,7	4,3	0,4	5,9	39,1	19,8
2008: Все системы	79,6	36,9	36,3	45,7	-39,3	193,8
Системы штатов	56,4	31,6	35,8	28,1	-39,1	157,4
Системы местных органов власти	23,2	5,3	0,5	17,6	-0,2	36,4

Statistical Abstract of the U.S. Washington. 2012.

По оценке на 2013 г. пенсионные системы госслужащих федерального, штатного, местного уровней власти охватывали около 22 млн. человек – федеральных служащих, служащих штатных и местных органов управления, преподавателей государственных учебных заведений, работников штатных и местных учреждений здравоохранения, социальной сферы, коммунального обслуживания, полиции, др. Средний размер пенсий в рамках этих систем для лиц, имеющих 35-летний трудовой стаж, составляет около 3 тыс. долл. в месяц (что в 2,5 раза превышает среднюю пенсию в рамках ОФП).

Динамика развития пенсионных систем штатов и местных органов власти свидетельствует о том, что всё большую долю в них составляют накопительные программы с установленными взносами, а не с установленными выплатами.

Участники программ с установленными взносами имеют свои персональные счета и сами выбирают между различными инвестиционными программами или доверяют право выбора консультантам. Величина будущих пенсионных выплат при такой системе зависит от инвестиционной политики пенсионных фондов, управления ресурсами, личного выбора будущих пенсионеров (см. табл. 3).

В конце первого десятилетия в рамках пенсионных программ штатов и местных органов власти пенсии получали 7,7 млн. человек.

Динамика инвестиционного дохода и выплат по программам штатов и местных органов власти, приведённая в табл. 3, показывает, что в 1990–2000 гг. на уровне штатов и на уровне местных органов власти инвестиционный доход не только обеспечивал пенсионные выплаты, но и значительно их превышал.

Резкое снижение инвестиционного дохода – одного из основных источников финансирования пенсионных систем госслужащих на уровне штатов и местных органов власти – в условиях глобального кризиса 2008–2009 гг. привело к тому, что 30 штатов приняли дополнительные меры по регламентации инве-

стирования пенсионных средств и ужесточению условий получения пенсий для работающих и вновь принимаемых на работу госслужащих. Однако уже по данным на 2011 г. доля доходов от инвестирования пенсионных средств составила в среднем 70% общих поступлений в пенсионные фонды госслужащих штатного и местного уровней, вернувшись к докризисному уровню. Инвестиционный доход в 4 раза превысил взносы работников и более чем в 2 раза – объём выплат пенсий.

Частное пенсионное страхование

В США частное пенсионное страхование является добровольным. Право на частную пенсию приобретается после пяти лет работы в компании и выплаты взносов. Динамика стоимости и размещения активов пенсионных фондов свидетельствует о растущих масштабах и расширении спектра их размещения, превращении пенсионных фондов во всё более влиятельные финансовые институты.

На частные источники финансирования пенсионных планов в США приходится около 3,3% ВВП против 2,2% в Канаде, 0,3% – в Австрии, 0,2% – в Италии; 1,9% ВВП – в среднем по странам ОЭСР (см. табл. 4).

Всё увеличивающееся число работающих американцев на добровольной основе участвуют в частных планах страхования по месту работы. К 2011 г. в США насчитывалось свыше 700 тыс. частных пенсионных планов. Они охватывают около 50% общей численности работников. Всего приблизительно 125 млн. американцев представлены в частных пенсионных планах, включая тех, кто уже получает частные пенсии. Среди работников, занятых полную рабочую неделю, четыре из пяти участвуют в частных пенсионных планах.

Частным пенсионным обеспечением охвачено свыше 90% работников фирм с численностью персонала более 100 человек. Растёт число участников частного пенсионного страхования, предпочитающих получать не фиксированные в зависимости от стажа и взносов пенсии, а такие, которые им удаётся заработать с помощью инвестирования установленных выплат в те или иные проекты (см. табл. 5). При этом участники таких пенсионных планов направляют в них всё большую долю своих взносов: в первом десятилетии XXI века три из каждых четырёх долларов взносов по частным пенсионным планам направлялись в планы с установленными взносами (в сравнении с одним из трёх долларов взносов в начале 1980-х годов).

Пенсионные программы с установленными взносами обычно финансируются предпринимателями и наёмными работниками примерно в равных долях.

В конце первого десятилетия установленные взносы в пенсионные фонды почти в 3 раза превышали взносы в фонды с установленными выплатами. При этом число активных участников, т.е. работников, делающих взносы, чтобы увеличить накопления на своих пенсионных счетах в рамках планов с установленными взносами, возросло с 35,6 млн. человек в 1990 г. до 67,3 млн. человек в 2008 г. В то же время число активных участников пенсионных планов с установленными выплатами в указанный период постоянно сокращалось (с 26,2 млн. человек в 1990 г. до 19 млн. человек в 2008 г.), а их общее число поддерживалось на уровне 38–42 млн. человек за счёт участников, уже вышедших на пенсию.

Таблица 4

**Государственные и частные источники пенсионного обеспечения
в США и ряде других стран ОЭСР, % ВВП**

Страны	Всего	Государственные	Частные
Италия	14,3	14,1	0,2
Австрия	12,6	12,3	0,3
Греция	11,9	11,9	—
Португалия	11,8	10,8	1,0
Швейцария	11,8	6,4	5,4
Бельгия	11,7	8,9	2,8
Германия	10,8	10,7	0,1
США	9,3	6,0	3,3
ОЭСР	8,9	7,0	1,9
Испания	8,5	8,0	0,5
Швеция	8,5	7,2	1,3
Норвегия	6,7	4,7	2,0
Канада	6,4	4,2	2,2
Нидерланды	5,6	4,3	1,3

OECD. Economic, Environmental and Social Statistics. 2011, 2012.

Таблица 5

Частные пенсионные планы в начале XXI века

Показатели	2000 г.	2005 г.	2008 г.
Число планов с установленными выплатами (тыс.)	48,8	47,6	48,4
Число планов с установленными взносами (тыс.)	686,9	631,5	669,2
Общее число участников планов (млн. человек)	103,3	117,4	124,9
В том числе:			
— планов с установленными выплатами (млн. человек)	41,6	41,9	42,3
— планов с установленными взносами (млн. человек)	61,7	75,5	82,5
Взносы, всего (млрд. долл.)	231,9	341,4	419,0
В том числе:			
— планы с установленными выплатами (млрд. долл.)	39,4	92,7	107,3
— планы с установленными взносами (млрд. долл.)	198,5	248,8	311,7
Выплаты, всего (млрд. долл.)	341,0	354,5	431,1
В том числе:			
— по планам с установленными выплатами (млрд. долл.)	127,5	126,6	166,0
— по планам с установленными взносами (млрд. долл.)	213,5	218,0	265,1

Statistical Abstract of the U.S. Washington, 2012.

В течение 1990–2008 гг. устойчиво уменьшалось и число пенсионных планов с установленными выплатами (со 113,1 тыс. в 1990 г. до 48,4 тыс. в 2008 г.), а планов с установленными взносами, напротив, возрастало – с 599,2 тыс. в 1990 г. до 669,2 тыс. в 2008 году [9].

Гарантии пенсионных средств

Стабильность функционирования частных пенсионных фондов подкреплена чёткой регламентирующей деятельностью всех финансовых институтов, для которых обязательны внутренний и внешний аудит, регулярные отчёты перед акционерами, кредиторами, участниками системы. Деятельность частных пенсионных систем контролируется со стороны государства на основании специальных законодательных актов.

В 1974 г. был принят закон «О страховании пенсионных выплат». Проведение его в жизнь возложено на одно из подразделений Министерства труда – Управление пенсионных и социальных выплат, в ведении которого находятся разработка стандартов деятельности и финансовая отчётность частных пенсионных фондов.

Согласно указанному закону, была учреждена Корпорация гарантии пенсионных выплат со статусом независимого ведомства федерального уровня. Её основная задача – обеспечение гарантированных выплат участникам пенсионных фондов. Корпорация контролирует соответствие активов обязательствам пенсионных фондов и вправе потребовать восстановить такое соответствие в случае его нарушения.

В обязанности корпорации входит также надзор за деятельностью компаний, которые могут влиять на стабильность пенсионных планов, связанных, например, с корпоративными слияниями, закрытием предприятий и другими изменениями. Для гарантии пенсионных выплат созданы резервные фонды. Счета участников пенсионных фондов обанкротившихся компаний могут быть переданы в управление финансово стабильных компаний. Таким образом достигается устойчивость функционирования частных пенсионных схем, что служит важнейшим условием доверия к ним со стороны будущих пенсионеров.

Одновременно в Соединённых Штатах значительное развитие получили личные пенсионные счета, с которых можно снимать деньги по достижении 59,5 лет, а после достижения 79,5 лет счёт закрывается в обязательном порядке. Взносы на личные пенсионные счета не подлежат налогообложению, однако, в момент закрытия счёта из накопленной суммы вычитается подоходный налог.

Личные пенсионные счета открываются в коммерческих и сберегательных банках, паевых инвестиционных фондах, страховых компаниях и могут быть переведены из одного места в другое. Будущий пенсионер имеет право выбора: самому планировать размещение средств, накапливаемых на счете, или доверить управление своим пенсионным счётом финансовым организациям.

Участие граждан в частном пенсионном страховании стимулируется государственными мерами, к числу которых относятся: разработка правовых основ и принятие законодательства, регулирующего учреждение частных планов, освобождение от налогов (в определённых установленных законом пределах), взносов в частные пенсионные фонды и доходов на них; гарантии сохранности пенсионных накоплений по частным планам с установленными выплатами; принятие специальных мер по стимулированию пенсионного обеспечения работников малых и средних компаний; информационно-разъяснительная работа среди участников пенсионных планов и компаний, учреждающих эти планы,

по вопросам их прав и обязанностей, существующих льгот. Строго контролируются использование средств исключительно по назначению, отчётность о поступлениях, составе, размещении пенсионных средств, информационное обеспечение участников накопительных планов.

Мощным стимулом роста накопительных пенсионных систем стали налоговые льготы. Работодатели вычитают взносы в пенсионные планы своих работников из налогооблагаемого дохода наравне с заработной платой. Инвестиционный доход на пенсионные средства также не подлежит налогообложению в течение накопительного периода.

Деятельность государства по регулированию накопительных систем пенсионного обеспечения отнюдь не нацелена на сдерживание рыночных регуляторов, но преследует цель стимулировать их развитие, а также предоставлять гарантии участникам путём создания специального правового режима и механизмов контроля за его соблюдением.

Таким образом, всё более широкое использование рыночных сил в сфере пенсионного обеспечения и мобилизации инвестиционных ресурсов для экономики, сочетается в США с постоянно развивающимся и усложняющимся механизмом регулирования этого процесса.

Позиция действующей администрации Обамы состоит в приверженности базовым принципам Общей федеральной программы, в отказе от её частичной приватизации. В то же время Б. Обама проявил себя сторонником более активного использования рыночных механизмов в сфере пенсионного обеспечения – вовлечения всё более широкого круга работников в частные пенсионные планы с помощью мер, ориентированных на расширение охвата ими работников малых и средних компаний; дальнейшего упрощения открытия личных пенсионных счетов; ужесточения требований по выполнению компаниями финансовых обязательств перед своими сотрудниками в части пенсионных накоплений; совершенствования информационно-разъяснительной работы среди работников – потенциальных участников пенсионных планов и учреждающих эти планы работодателей.

Список литературы

1. *Лебедева Л.Ф.* США: государство и социальная политика. М.: Наука, 2007. 271 с.
2. Annual Report of the Supplemental Security Income Program. Social Security Administration. Washington, 2012.
3. Budget of the U.S. Government. FY 2013.
4. Fact Book 2012. OECD, 2012.
5. Facts from Employee Benefit Research Institute. July 2013.
6. Income, Poverty, and Health Insurance Coverage in the United States: 2012. U.S. Census Bureau Report. Washington. September 2013.
7. Income, Poverty, and Health Insurance Coverage in the United States: 2008. U.S. Census Bureau Report. Washington. September 2009.
8. OECD Economic, Environmental and Social Statistics. 2011; 2012.
9. Statistical Abstract of the U.S. Washington, 2012.