

ПЕНСИИ ПО СТАРОСТИ

Канадская система пенсий по старости является одной из самых основательных систем пенсионного обеспечения в мире. Специалисты отмечают, что она включает целый ряд социальных программ для пожилых людей [34]; достигнуты значительные успехи в сокращении бедности среди граждан старшего возраста, а также в уменьшении разницы в пенсионном обеспечении мужчин и женщин [39]; система довольно рентабельна в части расходования государственных средств¹.

Однако в связи с возрастанием доли населения пенсионного возраста, эксперты спорят о том, хватит ли у канадской пенсионной системы фискальных и инновационных возможностей для того, чтобы эффективно адаптироваться к будущим потребностям канадского общества. Канада не одинока в этом отношении: многие страны в мире из-за старения населения сталкиваются с аналогичным фискальным давлением и демографическим вызовом системам социального обеспечения [63]. В целом Канада сравнительно хорошо подготовлена к этому. Экономика развивается довольно успешно, доля пожилых в населении Канады продолжает оставаться относительно низкой по сравнению с другими развитыми странами. Кроме того, некоторые эксперты отмечают прагматичность политики государства в области пенсионного обеспечения, что позволило канадской пенсионной системе постепенно и довольно эффективно адаптироваться к социально-экономическим изменениям последних десятилетий [55]. Однако другие с сожалением отмечают, что правительство отказывается от приверженности тем

¹ По данным Мирового банка, Канада занимает предпоследнее место среди стран ОЭСР по уровню пенсионных расходов относительно ВВП (перед Австралией) и седьмое снизу по уровню пенсионных расходов относительно государственных расходов. World Bank, *Averting the Old Age Crisis*, New York and Washington, DC: International Bank for Reconstruction and Development and Oxford University Press, 1994, p. 358. Robert Holzman, "Pension Policies in OECD Countries: Background, Trends and Implications"/ *Journal of Public Policy*, vol. 9, no. 4, October-December 1989, pp. 467—491.

3. Пенсии по старости

принципам пенсионной системы, которые исторически ценились гражданами выше всего, в частности, признанием того, что в старости все граждане должны иметь пенсионное обеспечение независимо от их доходов или финансового положения [7, 56].

3.1. СТРУКТУРА И ЭВОЛЮЦИЯ КАНАДСКОЙ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ

В Канаде действует федеральная система управления; власть делится между центральным (федеральным) правительством и провинциями. Канадская пенсионная система включает множество правительственных программ, обеспечивающих пенсии пожилым гражданам. Пенсионный возраст в Канаде 65 лет, но некоторые программы предоставляют пенсии и в более молодом возрасте.

В 1951 г. канадский парламент принял *Акт об обеспечении старости*. Закон ввел систему государственных пенсий по старости, аналогичную той, которая была в Великобритании после Второй мировой войны [62]. Это была универсальная программа для всех пожилых граждан, проживающих в Канаде. Она не предусматривала проверки доходов и финансировалась из федерального бюджета. Начиная с 1967 г. пожилые люди с очень низкими доходами получили право на другой вид государственной поддержки — *Гарантированное дополнение к доходу* [18]. Кроме того, канадские провинции могут предоставлять своим жителям дополнительные выплаты [62].

Канадская пенсионная система также включает национальную программу социального страхования для работников — *Канадский пенсионный план*, а в провинции Квебек есть свой *Квебекский пенсионный план*. Пенсии в рамках *Канадского пенсионного плана* выплачиваются в дополнение к пенсиям по *Программе обеспечения старости*. Рабочие должны делать страховые взносы из своей зарплаты в фонд *Канадского пенсионного плана* наравне с работодателями [18]. Когда застрахованные работники выходят на пенсию, размер пенсий исчисляется по формуле с учетом общего заработка и стажа работы [5]. Пенсионный план организован как система *Pay-as-you-go*: собранные деньги сразу идут на выплату текущих пенсий, и лишь небольшая часть используется в качестве резерва для временных дополнительных расходов в случае необходимости [26].

Канадский пенсионный план и *Программа обеспечения старости* являются общенациональными программами и управляются федеральным правительством, но они оказывают влияние и на провинции. Когда вводился *Пенсионный план*, были внесены соответствующие

Часть II. СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА НАСЕЛЕНИЯ в КАНАДЕ

поправки в конституцию, возлагавшие на федеральное правительство ответственность за разработку общенациональных стандартов страхового пенсионного обеспечения, чтобы этот вопрос не оказался в ведении провинций [57]. Квебек является исключением, т.к. там действует собственная система пенсионного страхования. Однако пенсионная политика Квебека в целом согласуется с общенациональной [18]. Кроме того, *Канадский пенсионный план* позволяет провинциям получать дополнительные доходы [62]. Некоторые эксперты утверждают, что реформировать *Канадский пенсионный план* очень трудно, так как для внесения в него существенных изменений потребуется получить согласие провинций [53].

В 2000 г. 3,7 миллионов канадцев получали пенсии по *Программе обеспечения старости* и 3,6 миллионов по *Канадскому пенсионному плану*. 1,4 миллиона получали *гарантированное дополнение к доходу*¹. В октябре 2001 г. максимальная пенсия по *Канадскому пенсионному плану* составляла 775 кан. долл. в месяц; максимальная пенсия по *Программе обеспечения старости* равнялась 443 кан. долл.; максимальная *дополнение к доходу* — 526 кан. долл. Средняя выплата составляла соответственно 417, 420 и 360,72 кан. долл.²

Канадские программы социального обеспечения для пожилых получили высокую оценку за улучшение экономического положения граждан старшего возраста. По официальным данным, в период с 1951 по 1983 г. соотношение медианного дохода людей старше 65 лет и канадского населения в целом увеличилось с 36,4 до 74,9%, а уровень бедности семей, возглавляемых пенсионерами, снизился с 41,4% в 1969 г. до 9,5% в 1986 году [8]. Однако многие оценивают долю пожилых, живущих в бедности, на уровне 18% [56].

3.2. ПОСЛЕДНИЕ ИЗМЕНЕНИЯ И ИХ РЕЗУЛЬТАТЫ

Начиная с 1985 г., правительства консерваторов (1984—1993 гг.) и либералов (с 1993 г. и по настоящее время) провели ряд реформ канадской пенсионной системы. Эти реформы в

¹ Website of Human Resources Development Canada, <http://www.hrdc-drhc.gc.ca/isp/cpp/soc/50-70>, accessed January 15, 2001.

² Website of Human Resources Development Canada, http://www.hrdc-drhc.gc.ca/isp/cpp/rates_e.shtml; Website of Human Resources Development Canada, http://www.hrdc-drhc.gc.ca/isp/oas/rates_le.shtml accessed November 5, 2001.

3. Пенсии по старости

основном были направлены на сокращение пенсионных расходов с учетом будущих финансовых потребностей канадской пенсионной системы в связи с увеличением численности пожилого населения [56].

Изменения в пенсионной системе вызвали много споров. С одной стороны, некоторые модификации расширили охват системы: например, супругу стало легче получить пенсию в случае смерти второго супруга или развода [6]. С другой стороны, *Программа обеспечения старости* была сильно сокращена для тех, кто получает значительные доходы от своих сбережений и экономической деятельности. С конца 1980-х гг. пожилые люди с высокими доходами должны платить налоги со своих пенсий по *Программе обеспечения старости* и возвращать часть пенсионных денег правительству. Со временем пенсии по этой программе были просто снижены для самых обеспеченных пенсионеров [6]. Положительной стороной изменений является то, что они затронули относительно состоятельных людей, которые меньше нуждаются в государственной поддержке, чем пенсионеры с более скромными доходами. Но с другой стороны, реформы закончили с глубоко укоренившейся идеей о том, что обеспечение в старости является всеобщим правом канадцев [56, 6]. И наконец, сейчас проводится новая реформа — обе пенсионные системы заменяются на *"Пенсии для пожилых"*. Новая пенсия будет предоставляться с учетом семейного дохода (совокупный доход пенсионера и его/ее супруга). Ее сторонники утверждают, что эта система будет лучше служить самым бедным пенсионерам; ее критики говорят, что она еще больше ограничит возможности получения пенсий [56].

Некоторые считают, что Канадский пенсионный план может в будущем столкнуться с финансовым кризисом, так как его средств может не хватить для обеспечения пенсиями всех пожилых людей, число которых должно возрасти в ближайшие десятилетия. В 1997 г. правительство приняло решение о значительном увеличении страховых пенсионных взносов работников и работодателей, чтобы создать более основательную финансовую базу для покрытия пенсионных расходов на пенсии будущему поколению канадских пенсионеров [21]. Канадское правительство решило увеличить резервный фонд пенсионной системы, чтобы часть поступлений инвестировать в частный сектор для блага будущих пенсионеров [33]. Но не все уверены, что этот переход к частично накопительной системе необходим и что увеличение взносов оправдывает себя¹.

¹ **J.C. Herbert Emery.** Designing the Emperor's New Clothes: Fuller Funding and the Sustainability of the Canada Pension Plan // Canadian Business Economics. Vol. 4. № 4. Summer 1996. P. 48—64; **Dungan P.** The CPP Payroll Tax Hike: Macroeconomic Transition Costs and Alternatives / Canadian Public Policy. Vol. XXIV. № 3. 1998. P. 394—401.

Часть II. СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА НАСЕЛЕНИЯ В КАНАДЕ

В дополнение к этим реформам государственных программ, канадское правительство, начиная с 1980-х гг., подчеркивало, что частный сектор и личные сбережения должны играть все возрастающую роль в обеспечении пожилых людей¹. Многие работники участвуют в частных пенсионных планах своих работодателей, которые обеспечивают дополнительные выплаты помимо пенсий от *Программы обеспечения старости* и *Канадского пенсионного плана*. Кроме того, правительство предоставляет налоговые льготы тем, кто хранит деньги на специальных индивидуальных инвестиционных счетах, известных как *Зарегистрированные пенсионные сберегательные планы* [18]. Однако у большинства канадцев нет частных пенсионных планов, их имеет лишь незначительная доля населения [7].

Канадская система социального обеспечения является важным фактором стабильности канадского общества. Она помогает сохранять согласие и дружественные отношения между гражданами [35]. Система пенсий по старости играет важную роль, так как от нее зависят многие пожилые граждане. Исторически она являлась частью канадской системы социального обеспечения, которая служила залогом особой лояльности граждан. Финансируемые государством пенсии — это довольно популярная среди канадцев социальная программа [5]. Пожилые канадцы политически активны, и в течение десятилетий организации пожилых людей настойчиво добивались сохранения и улучшения государственных программ для пенсионеров. Организации пенсионеров с их способностью привлекать внимание общественности к своим проблемам сыграли значительную роль в решении правительства консерваторов приостановить пенсионную реформу, которая должна была установить экономию в *Программе обеспечения старости* путем ограничения механизма индексации, который регулировал размер пенсий в соответствии со стоимостью жизни [55,30]. Несколько раз канадское правительство инициировало общенациональное обсуждение будущей пенсионной системы, и эти обсуждения дали гражданам возможность высказать свое отношение к предложениям по пенсионной реформе [62, 7, 28]. Ясно, что с ростом доли пожилых людей в населении Канады сохранение адекватных государственных программ пенсий по старости будет оставаться важным приоритетом для канадцев.

¹ См.: Planning your retirement: Information for Canadians 50 to 70 years Old. http://www.hrdc-drhc.gc.ca/isp/cpp/soc/50—70/third_e.shtml, accessed January 15, 2001.