

Глава 1

Гендерные аспекты реформы системы социального обеспечения в Чешской Республике, Венгрии и Польше

Элейн Фульц и Силке Штайнхилбер
(*Elaine Fultz and Silke Steinhilber*)

1. Введение

Реформа системы социального обеспечения, начатая в 90-е годы в Чешской Республике, Венгрии и Польше, весьма по-разному отразилась на жизни мужчин и женщин. Причина в том, что изменениям подверглись разные виды пособий, а, значит, и социальная и профессиональная жизнь людей: трудовая деятельность, безработица, рождение детей, родительские обязанности, болезни, нетрудоспособность, уход на пенсию. Возможно, разные эксперты в гендерной области по-разному – в зависимости от собственных представлений о равноправии, о приоритетах в его обеспечении и о том, что есть разделение прав и обязанностей в обществе – оценят результаты этих преобразований. Не отказываясь от наших убеждений, мы в то же время в настоящем исследовании сделали попытку дать объективную оценку гендерных аспектов реформы в этих трех странах.

Анализ затрагивает две большие группы пособий, касающиеся определенных жизненных ситуаций и потребностей людей: с одной стороны, это группа семейных пособий, призванных помочь родителям с детьми (семейные пособия, пособия на детей, пособия по беременности и уходу за ребенком), с другой стороны, это выплаты, призванные возместить финансовые потери по причине преклонного возраста или смерти (пенсия за выслугу лет, пенсия по случаю потери кормильца). Хотя в обоих случаях речь идет о компенсации в связи с выходом из категории трудоспособного населения, первая группа пособий подразумевает возвращение к трудовой деятельности, а вторая нет. Для целей данного исследования более важно, что первая группа включает в себя набор пособий, часть из которых обусловлена биологическими различиями между полами (пособия по беременности и родам), а другая часть не зависит от этих различий (семейные пособия, пособия на детей). Во второй группе оба вида пособий в равной степени касаются мужчин и женщин.

Потребность в пособиях, их стоимость и конкретные получатели определяются социально-экономическим положением страны, именно поэтому анализ ситуации в каждой из трех стран начинается с социально-экономического обзора.¹ Исследования показывают, что при социализме женщины составляли большую долю трудоспособного населения, однако условия их работы характеризовались значительным гендерным неравенством. Такое неравенство сохранялось и в 90-е годы, при этом некоторые показатели ухудшались и становились более очевидными, но в целом ситуация была не хуже, чем в Западной

¹ См. Раздел 2.1 в главах 2, 3 и 4.

Европе.² В двух странах из трех (Чешской Республике и Польше) в течение всего десятилетия уровень безработицы среди женщин был устойчиво выше, чем среди мужчин. Подобное неравенство существует и во всех государствах Европейского Союза.³ Разрыв в 20-25 процентов был и сохраняется во всех трех странах, причем наибольший разрыв отмечен в Чешской Республике. Приведенные цифры сравнимы с показателями для тех стран ЕС, где имеются наибольшие различия в оплате труда мужчин и женщин.⁴ Высок уровень гендерной сегрегации в сфере занятости: женщины работают преимущественно в сфере услуг. Однако по такому показателю как доля женщин, занятых в промышленном производстве, три рассматриваемых страны опережают государства ЕС (данные за 2000 год).⁵ Во всех трех странах женщины недостаточно представлены на руководящих должностях, хотя в Венгрии и Польше их доля среди руководителей выше, чем в странах ЕС, за исключением Франции.⁶

В начале 90-х годов во всех трех странах существовало гендерное неравенство в предоставлении видов пособий, составляющих предмет данного исследования. Женщины в более раннем возрасте выходили на пенсию, они получали больший объем государственной помощи, позволяющий им сочетать трудовую деятельность и материнские обязанности. Кроме того, в двух из трех государств (Чешской Республике и Венгрии) женщины получали более высокие пособия по случаю потери кормильца. В то время как коммунистическая идеология провозглашала гендерное равенство, в сфере пособий такого равенства не существовало. Более верно будет сказать, что в условиях значительного гендерного неравенства система пособий служила компенсацией женщинам за материнство и выполнение трудовых и семейных обязанностей.

После 1989 года, в период стремительных преобразований, устранение этих гендерных различий не было в числе приоритетов. В первые годы гендерное неравенство заслонялось другими проблемами, которые казались более важными, например, необходимостью новых пособий для защиты работников и их семей от высокой инфляции, бедности, а также в случае потери работы.⁷ Для новых

² См. EU DG Employment and Social Affairs, Unit Equality for Women and Men, Thematical statistical sheets (источник: Eurostat, Key Employment Indicators), http://europa.eu.int/comm/employment_social/equ_opp/statistics_en.html.

³ В Венгрии более низкий уровень безработицы среди женщин объясняется более массовым выходом женщин из состава рабочей силы в начале 90-х годов. См. Lukács and Frey, раздел 2.1, настоящее исследование.

⁴ Речь идет об Австрии, Нидерландах, Великобритании и Ирландии. См. Eurostat “Gender pay gap in unadjusted form - Average gross hourly earnings of females as a percentage of average gross hourly earnings of males” 2003, <http://europa.eu.int/comm/eurostat/Public/datashop/print-catalogue/EN?catalogue=Eurostat&product=1-em030-EN>.

⁵ Самая высокая доля женщин, занятых в промышленном производстве, зарегистрирована в Чешской Республике (27.3 процента). В Венгрии она составляет 24.8 процента, в Польше - 18.9 процента. В среднем доля женщин в промышленности для стран ЕС составляет 14 процентов. Источник: см. Примечание 2.

⁶ См. Economic Commission for Europe, “Women and Men in Europe and North America”, New York and Geneva 2000.

⁷ См. разделы 2.1 и 2.2 в главах 2, 3 и 4.

правительств предоставление таких гарантий было проверкой их дееспособности, и правительства действовали быстро, перестраивая существующие системы социальной защиты в соответствии с требованиями времени. Были сняты ограничения в досрочном выходе на пенсию для мужчин и женщин, были введены новые семейные пособия, компенсирующие потери от инфляции и отмены дотаций на основные предметы потребления.

По мере некоторой стабилизации экономики с середины до конца 90-х годов, правительства трех стран приступили к более основательной перестройке системы социального обеспечения. Но даже в той, более стабильной ситуации гендерные вопросы не заняли должного места в реформе. Отчасти это можно объяснить отсутствием в трех странах «гендерного лобби», отсутствием в тот период единства целей среди женских организаций, сложностью вопросов социального обеспечения, а также сохранявшимися проблемами на рынке труда, которым приходилось уделять большее внимание.⁸ Реформы конца 90-х годов были скорее направлены на модернизацию ранее принятых чрезвычайных мер в области социального обеспечения, на сдерживание связанных с ними затрат и на приведение их в соответствие с новыми взаимоотношениями между гражданином и государством. Семейные пособия были адресно направлены большим и наиболее нуждающимся семьям. Некоторые виды семейных пособий были упразднены – или напрямую, или в результате неспособности государства делать регулярные поправки на рост прожиточного минимума. Пенсии – хотя в разной степени и разными способами – были во всех трех странах соотнесены с конкретными получателями и их заработками. Во всех трех странах был увеличен пенсионный возраст.⁹

Гендерные проблемы отдельно практически не рассматривались, но в новых законах есть положения, вызывающие серьезные вопросы с точки зрения равноправия мужчин и женщин. Ниже мы выделим пять таких вопросов, которые в дальнейшем будут подробно проанализированы:

- для того чтобы вовлечь женщин в состав трудоспособного населения важно понять, каким образом распределяются пособия по уходу за детьми. В странах, где уходом за детьми занимаются преимущественно женщины, выдача пособий на рабочем месте или увязка их с занятостью создают стимул для привлечения женщин в качестве рабочей силы. И наоборот: если пособия направляются только лицам с низкими доходами или ограниченными ресурсами, то матери, ухаживающие дома за детьми, могут

⁸ По данным Штайнхилбер, женщины, опрошенные в ходе исследования, назвали три группы задач: формальное гендерное равенство в сфере социального обеспечения; позитивные меры, направленные на компенсацию неравенства на рынке труда; устранение неравноправия в отношении женщин как партнеров в семейных отношениях. Раздел 5.3, настоящее исследование.

⁹ В Польше планируется постепенно (к 2006 году) упразднить досрочный выход на пенсию. В результате фактически возрастет пенсионный возраст.

оказаться в изоляции от мира труда и впоследствии им может быть трудно вернуться на рынок труда.¹⁰

- во-вторых, возникает ключевой вопрос о том, каким образом политика государства способствует равному распределению семейных обязанностей между мужчиной и женщиной. В 90-е годы семейные пособия в равной степени были доступны как для мужчин так и для женщин. По сегодняшний день такое равенство не оказало какого-либо существенного влияния на распределение обязанностей по уходу за детьми в семье, и занимаются этим преимущественно женщины. По мере старения населения пожилые члены семьи будут требовать все большей заботы наряду с детьми. Совершенно очевидно, что до тех пор, пока женщины и мужчины не начнут более справедливо разделять семейные обязанности, женщины как социальная группа не смогут достичь большей свободы, самореализации и получит доступ к новым формам заработка.
- в третьих, женщины вступили в новую политическую эру, имея с социалистических времен преимущества при выходе на пенсию. В одних случаях закон давал женщинам возможность выходить на пенсию в более раннем возрасте, чем мужчинам. В других случаях пенсионный возраст зависел от числа детей у женщины. Очевидно, что это неравенство не обусловлено биологическим различием между полами. Так есть ли основания в наше время сохранять такое положение дел?
- в четвертых, в 90-годы в регионе отмечена тенденция к более тесной увязке размера пенсии с заработком и послужным списком конкретного человека. Другими словами, речь идет об отказе от перераспределения доходов в пользу низкооплачиваемых работников. Данная тенденция проявляется как в государственной, так и во вновь появившейся частной системе пенсионного обеспечения. При этом преимущество получают мужчины и женщины с более высокими доходами, а в невыгодном положении оказываются работники (мужчины и женщины) с низкими доходами. Учитывая, что женщины за время трудовой деятельности зарабатывают существенно меньше мужчин и что их трудовой стаж зачастую короче (по причине рождения и воспитания детей и более высокой безработицы среди женщин в большинстве стран Центральной и Восточной Европы), данная тенденция затрагивает женщин в большей степени.
- в пятых, частичная приватизация систем пенсионного обеспечения в том виде, в каком она произошла в Венгрии и Польше, вызывает вопросы относительно размера пенсий мужчин и женщин в свете их разной ожидаемой продолжительности жизни. Тот же вопрос возникает применительно к индивидуальным сберегательным счетам в коммерческих

¹⁰ Кроме того, некоторые женщины могут не иметь права на пособия, если их доходы или ресурсы превышают установленный уровень.

учреждениях, действующих в соответствии с законом о приватизации. Когда при выходе на пенсию накопления на счете конвертируются в аннуитеты, следует ли обращаться к одной или к двум таблицам ожидаемой продолжительности жизни, т.е. к двум отдельным таблицам для мужчин и женщин или к таблице со средними показателями для обоих полов? В последнем случае мужчины и женщины, выходя на пенсию в одинаковом возрасте и с одинаковой суммой пенсионных взносов, будут получать одинаковые ежемесячные пособия. Однако в связи с тем, что женщины в среднем живут дольше мужчин, их *пожизненная* пенсия, как правило, будет выше. С другой стороны, использование отдельных таблиц ожидаемой продолжительности жизни для мужчин и женщин позволит обеспечить обеим группам при выходе на пенсию в одинаковом возрасте и с одинаковыми накоплениями равную общую сумму *пожизненной* пенсии, но женщины при этом будут получать ежемесячно меньше, поскольку их сбережения, как правило, должны быть распределены на больший срок.

Как же обеспечить равноправие для мужчин и женщин при равной зарплате и одинаковом пенсионном возрасте? Взять ли за основу равную общую сумму пожизненной пенсии или же одинаковые ежемесячные пособия?

2. Реформа семейных пособий: общий обзор

Семейные пособия – это выплаты в денежной или натуральной форме в качестве помощи родителям при рождении и воспитании детей.¹¹ Они включают в себя общие выплаты, т.е. прибавку к заработной плате в соответствии с количеством детей в семье, а также два вида пособий в связи с конкретными жизненными ситуациями – рождением детей (пособия по беременности и родам) и временным прекращением трудовой деятельности в связи с уходом за маленьким ребенком (пособия по уходу за ребенком).¹² В зависимости от существующих правил и конкретной ситуации, в которой они применяются, пособия по-разному влияют на положение мужчин и женщин. В период социализма во всех трех странах была создана развитая система семейных пособий. Анализ по странам позволяет выявить пособия, оказывающие наиболее значительное влияние на жизнь и профессиональную деятельность мужчин и женщин.¹³

¹¹ В Венгрии семейные пособия выплачиваются также через налоговую систему.

¹² ILO, *Introduction to Social Security*, Chapter 11, “Family Benefit,” Geneva, Switzerland, 1984.

Пособия по уходу за ребенком в трех странах называются по-разному: в Чешской республике это родительские пособия, в Венгрии – выплата за уход за ребенком, пособие по уходу за ребенком и пособие по воспитанию ребенка, в Польше – пособие по уходу за ребенком и пособие по воспитанию ребенка. См. Таблицу 1.

¹³ В обзоре ситуации в Чехии рассматриваются четыре таких пособия (пособие по материнству и родам, пособие на детей, социальное пособие и родительское пособие); в обзоре ситуации в

В отличие от пенсионной реформы во многих странах Центральной и Восточной Европы, где значительные преобразования были осуществлены за короткий период времени, реформа в области семейных пособий шла более долго и поступательно. Самая простая схема применена в Чешской Республике, где основные изменения произошли в 1995 и 1996 годах.¹⁴ В то же время в Венгрии и Польше реорганизация происходила в течение всех 90-х годов и продолжается по сей день. При всех различиях реформы в трех странах, здесь можно выявить несколько общих тенденций.

Во-первых, в начале 90-х годов происходило отделение семейных пособий от статуса занятости.¹⁵ Новые правительства в трех странах использовали семейные пособия, наряду с другими формами социального обеспечения, для облегчения последствий инфляции, безработицы и бедности.¹⁶ Осуществлялось это путем перевода некоторых пособий, связанных с занятостью, в разряд универсальных; одновременно другие пособия направлялись в семьи с низкими доходами или ограниченными ресурсами. Были введены также некоторые новые пособия.

Позже в 90-е годы бюджетные трудности в значительной степени подтолкнули реформы. В Венгрии и Польше правительства одобрили жесткие программы, предусматривавшие значительные сокращения социальных расходов, в том числе семейных пособий.¹⁷ Делалось это путем более тщательного контроля за доходами получателей пособий, путем сокращения уровня пособий и сроков их предоставления, а также отказом от индексации инфляции. Проверка доходов получила наибольшее распространение в Польше, где сегодня право на получение практически всех пособий зависит от уровня доходов или ресурсов семьи.¹⁸ В Венгрии проверка доходов (применительно к пособиям, являющимся предметом данного исследования) была введена в середине 90-х годов и затем отменена в конце десятилетия.¹⁹ Менее распространена была проверка доходов в Чешской

Венгрии – семь пособий (пособие по материнству и родам, семейное пособие, пособия на защиту детей, налоговые скидки, выплата за уход за ребенком, пособие по уходу за ребенком и пособие по воспитанию ребенка); в обзоре ситуации в Польше – семь пособий (пособие по материнству и родам, пособие по уходу за ребенком, пособие по воспитанию ребенка, семейное пособие, алименты, гарантированное периодическое пособие, а также пособия для беременных и женщин, воспитывающих детей).

¹⁴ В 1990 и 1993 году началось осуществление и других, менее масштабных реформ.

¹⁵ Исключение составляли только пособия по беременности и родам. Сегодня они предоставляются во всех трех странах как связанные с занятостью страховые пособия.

¹⁶ Разделы 2.2.1 глав 2, 3, и 4, настоящее исследование

¹⁷ Wóycicka et al., sections 2.2.1 and 2.2.2(a), and Lukács and Frey, раздел 2.2.1, настоящее исследование

¹⁸ Пособие по уходу за ребенком, кратковременная выплата тем, кто оставляет работу для ухода за больным ребенком, по-прежнему связано с занятостью получателя. Wóycicka et al., раздел 2.2.5, настоящее исследование

¹⁹ Даже при проверке доходов эффективность этой меры была невысока: в результате из числа получателей исключались лишь девять процентов семей и семь процентов детей. Lukács and Frey, Таблица 14, настоящее исследование.

Республике, где она применялась в отношении некоторых, но не всех пособий и не носила крайнего ограничительного характера.²⁰

Третья тенденция во всех трех странах – это предоставление более значительной помощи большим семьям. В Венгрии и Польше эта мера была частью более широкой программы борьбы с замедлением и сокращением роста населения. Программа пользовалась поддержкой некоторых религиозных групп и политических партий, выступающих за возрождение традиционного семейного уклада или национальных ценностей. В Венгрии для семей с тремя и более детьми было установлено новое пособие по воспитанию детей, и при рождении второго, третьего и последующих детей предоставлялись прогрессивно возрастающие налоговые льготы.²¹ В Польше большие семьи получали более высокое пособие по воспитанию детей при рождении третьего и последующих детей.²² В Чешской Республике, где не так энергично боролись за рост населения, большим семьям также предоставлялись более высокие пособия на детей.²³

И, наконец, во всех трех странах размеры пособий по уходу за ребенком были уравнены для мужчин и женщин. Тем самым были отменены положения старого закона, запрещавшие отцам получать такие пособия или устанавливавшие для отцов дополнительные ограничения. В одной из стран, Польше, уравнивание пособия по уходу за одним ребенком произошло одновременно с сокращением размера пособия.²⁴ В условиях более высокой зарплаты мужчин такое решение было призвано избежать дополнительных расходов, ведь размер пособия рассчитывался на основе заработной платы работника. См. Таблицу 1.

Таблица 1. Равноправие мужчин и женщин применительно к пособиям по уходу за детьми (страна, пособие, год корректировки)

<i>Страна</i>	<i>Пособие</i>	<i>Год корректировки</i>
Чешская Республика	Родительское пособие	1990
	Право вернуться на ту же работу после окончания срока пособия	2001
Венгрия	Выплата за уход за ребенком	1992
	Пособие по уходу за ребенком	1992

²⁰ До проверки доходов (1996 год) пособие получали 94 процента полных семей с одним экономически активным родителем, после проверки – 93 процента (1999). Kucharová et al., Таблица 2, настоящее исследование.

²¹ Lukács and Frey, Рис. 2 и 3, настоящее исследование.

²² Wóycicka et al, Рис. 1, настоящее исследование.

²³ Kucharová et al., раздел 2.2.3, настоящее исследование.

²⁴ Речь идет о пособии по уходу за больным ребенком. Wóycicka et al, раздел 2.2.2(b), настоящее исследование.

	Пособие по воспитанию ребенка	1998
Польша	Пособие по уходу за ребенком	1995
	Пособие по воспитанию ребенка	1996

Источник: Kuchařová et al., Lukács and Frey, and Wóycicka et al., разделы 2.2, настоящее исследование.

По сравнению с многочисленными изменениями в семейных пособиях, пособия по беременности и родам изменились мало. Во всех трех странах они сохранили свой статус как пособия социального страхования, связанные с занятостью. Венгрия внесла лишь одно изменение в 1996 году в рамках финансового плана экономии: сократила размер возмещаемой заработной платы со 100 до 70 процентов.²⁵ В 2000 году правительство Польши начало вносить изменения в сроки действия пособия, но в конечном итоге восстановило первоначальный срок действия - 16 недель.²⁶ Повсеместно в Польше сохранялся коэффициент возмещения доходов на уровне 100 процентов текущей заработной платы работника. Польша распространила действие пособий по беременности и родам на отцов, что позволило им брать отпуск на две недели из общего положенного срока. Чешская Республика внесла одно небольшое изменение: при расчете размера пособия за основу бралась не номинальная, а чистая заработная плата.²⁷ См. Таблицу 2.

Таблица 2. Реформа пособий по беременности и родам

	До 1989 года	Изменения (год)
Чешская Республика	Пособие по социальному страхованию	Без изменений
	Срок действия - 28 недель	Без изменений
	90 процентов от предыдущей <i>чистой</i> заработной платы	В 1993 году изменено на 69 процентов от предыдущей <i>номинальной</i> заработной платы
Венгрия	Пособие по социальному страхованию	Без изменений
	Срок действия - 28 недель	Без изменений

²⁵ Lukács and Frey, Вставка 1, настоящее исследование.

²⁶ Польша была первой страной, которая увеличила срок действия пособий с 16 до 20, а затем до 26 недель, за чем последовало сокращение до 16 недель. Wóycicka et al., раздел 2.2.2(a), настоящее исследование.

²⁷ В Чешской Республике данные для расчета берутся из так называемой Базы ежедневной оценки (Daily Assessment Base) которая основана на размере заработной платы, но в результате применения сложной формулы расчетов итоговая сумма может отличаться от реального размера заработной платы.

	100 процентов от предыдущей заработной платы	В 1996 году размер возмещаемой заработной платы сокращен до 70 процентов
Польша	Пособие по социальному страхованию	Без изменений
	Срок действия - 16 недель	В 2000 году увеличен до 20 недель В 2001 году увеличен до 26 недель В 2002 году сокращен до 16 недель для первого ребенка (2 недели может взять отец), 18 недель для последующих детей
	100 процентов от предыдущей заработной платы	Без изменений

Источник: Kucharová et al., Lukács and Frey, and Wóycicka et al., разделы 2.2 , настоящее исследование.

3. Результаты реформ

Мы отмечаем четыре главных результата вышеперечисленных реформ, которые проявились в конце 90-х годов. Первый – это резкое снижение в Венгрии и Польше расходов на семейные пособия как части валового внутреннего продукта. При всех различиях в названиях пособий и при том, что данные в разных странах доступны за разные годы, общая тенденция все же ясна: в Венгрии в 1990-2000 гг. расходы на рассматриваемые нами пособия как доля ВВП упали почти наполовину – с 3,8 процента до 2 процентов; в Польше в 1990-1998 гг. – с 1,7 процента от ВВП до 1,1 процента.²⁸ См. Таблицу 3 и Рис. 1. В результате резко упала и доля пособий в доходах домохозяйств: в Польше во всех домохозяйствах она сократилась с 3,8 процента до 1,4 процента (1993-1999 гг.), в Венгрии в семьях с двумя детьми – с 17 процентов до 10,8 процентов (1993-99).²⁹

Таблица 3. ВВП на душу населения, семейные пособия – суммарная стоимость и как доля ВВП, Венгрия, 1990-2000 гг. (форинты 1990 г.)

Год	ВВП на душу населения	Общие расходы (млн.)	Семейные пособия как доля ВВП
1990	201 573	78,5	3,8
1991	177 324	74,6	4,1
1992	171 221	69,7	3,9

²⁸ Lukács and Frey, Таблица 10 и Wóycicka et al., Рис. 2 , настоящее исследование

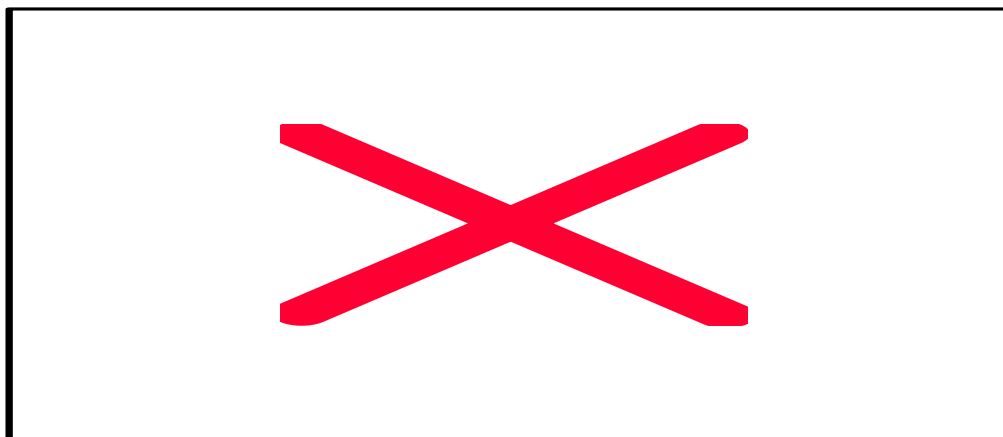
²⁹ Lukács and Frey, Таблица 17 и Wóycicka et al., Таблица 1 , настоящее исследование. Данные по Польше касаются только семейных пособий, выплат за уход за ребенком и пособий по воспитанию ребенка, так как это единственные доступные данные по доходам домохозяйств.

1993	169 466	64,4	3,7
1994	176 020	58,8	3,3
1995	177 158	45,2	2,5
1996	176 630	36,6	2,0
1997	185 675	34,4	1,8
1998	192 641	38,8	2,0
1999	200 338	38,7	1,9
2000	201 915	39,6	2,0

Источник: CSO Statistical Yearbooks and Statistical Yearbooks of the National Health Insurance Fund Administration, in Lukács and Frey, Таблица 11, настоящее исследование.

Следует отметить, что в течение почти всех 90-х годов в Польше и Венгрии доля семейных пособий в доходах домохозяйств значительно снизилась, в то время как доля пособий по социальной защите в целом оставалась относительно неизменной.³⁰ Это означает, что семьи как категория получателей пособий были менее защищены, чем другие группы получателей, например, пожилые люди и пенсионеры по инвалидности.

Рис. 1. Семейные пособия как доля ВВП, Польша, 1990-1998 гг.



Источник: Hagemeyer, K. Liwiński, J; and Wóycicka, I., *Poland: Social Protection in Transition* (ILO:2002) in Wóycicka et al., Таблица 3, настоящее исследование.

Этим потерям можно противопоставить те небольшие достижения, которых добилась Чешская Республика. Здесь в послереформенный период (1996-2000 гг.)

³⁰ В 1992-1999 гг. в Польше социальные пособия в сумме составляли от 31 до 33 процентов дохода домохозяйств, в то время как в Венгрии они снизились в середине 90-х годов, а затем были восстановлены. Например, в венгерской семье с одним ребенком в 1993 году социальные пособия составляли 21 процент дохода домохозяйства, в 1997 году – 16 процентов, в 1999 году – 20 процентов. За этот же период три семейных пособия сократились с 9.2 до 5,7 процента. Wóycicka et al., Таблица 1, Lukács and Frey, Таблица 17, настоящее исследование.

немного возросла доля семейных пособий в валовом внутреннем продукте – с 1,78 процента ВВП до 1,85 процента. См. Таблицу 4. Это увеличение объясняется главным образом ростом безработицы с начала 1997 года и последующей необходимостью в новых семейных пособиях на основе проверки семейного бюджета. Сравнить Чешскую Республику с двумя другими странами сложно по причине разных систем сбора данных о доходах семьи в зависимости от размера домохозяйств. И все же очевидно, что после реформы в Чешской Республике доля пособий в семейном бюджете немного возросла и в больших и в малых домохозяйствах, причем в больших домохозяйствах она увеличилась несколько больше.³¹ Такая тенденция роста контрастирует с резким спадом в Венгрии и Польше.

Таблица 4. Три вида семейных пособий, суммарные расходы и расходы как доля ВВП, Чешская Республика, 1996-2000 гг. (чешские кроны, тыс.)

Пособие	1996	1997	1998	1999	2000
Пособие на детей	12,194	12,495	11,493	12,474	12,748
Социальное пособие	6,244	6,224	6,273	6,251	6,199
Родительское пособие	7,357	7,612	7,780	7,718	7,691
ВСЕГО три пособия	25,795	26,331	25,546	26,443	26,638
Валовой внутренний продукт (ВВП)	1,447,700	1,432,800	1,401,300	1,390,600	1,433,800
Доля трех пособий в ВВП	1.78%	1.83%	1.82%	1.90%	1.85%

Источник: Kucharová et al., Приложение Таблица 9, настоящее исследование.

Кроме того, в ходе преобразований семейные пособия были адресно распределены среди семей с низкими доходами. В результате реформы в Чешской Республике (1995-1996 гг.) доля семей, которые получали три вида пособий, рассматриваемых в данном исследовании, сократилась наполовину. В то же время оставшаяся часть стала получать более высокую сумму пособий – от трех до десяти процентов чистого дохода семьи.³² Такая концентрация пособий, возможно, объясняется тем, что в конце десятилетия (1998 г.) в Польше в децильной группе семей с самыми низкими доходами семейные пособия составляли 12 процентов доходов, а в децильной группе с самыми высокими доходами – лишь 0,15 процента.³³ Как уже отмечалось, в Венгрии изначально введенная проверка доходов была позднее отменена.

Авторы всех трех исследований высказывают озабоченность в связи с тем, что получающая все большее распространение проверка доходов для получения пособий по уходу за ребенком может ослабить заинтересованность женщин

³¹ Kucharová et al., Таблица 6, настоящее исследование

³² Kucharová et al., Таблица 6, настоящее исследование.

³³ Wóycicka et al., Таблица /, настоящее исследование.

(особенно с низкой квалификацией) в экономической деятельности.³⁴ Применительно к Венгрии и Польше эксперты высказывают сходную озабоченность в связи с относительно небольшой разницей между пособиями по уходу за ребенком и минимальной заработной платой.³⁵ Однако на сегодняшний момент мы не можем количественно оценить влияние пособий на профессиональный и жизненный выбор тех, кто занимается домашним хозяйством.

В третьих, как уже говорилось, все три страны предоставили мужчинам и женщинам равный доступ к пособиям по уходу за детьми. Сам по себе такой доступ, безусловно, не может изменить укоренившееся распределение обязанностей между родителями. Данные об использовании этих пособий пока не обобщены, однако уже сегодня известно, что отцы не выстроились в очередь за пособиями по уходу за детьми. В 1995-1998 гг. в Чешской Республике отцы составляли менее 1 процента получателей пособий по уходу за детьми, примерно такой же показатель зарегистрирован и в Венгрии.³⁶ В Польше нет статистических данных о доле мужчин и женщин среди получателей этого вида пособий. Однако нашим авторам не удалось обнаружить никаких свидетельств и даже частных примеров того, что мужчины остаются дома, чтобы ухаживать за детьми. Очевидно, что главное препятствие на пути нового разделения семейных обязанностей – это неравенство на рынке труда (неравенство в оплате труда мужчин и женщин), а также культурные ценности.³⁷ И все же, меры по обеспечению гендерного равенства, предпринятые в этих странах, устраняют препятствия на пути к возможному более справедливому разделению обязанностей по уходу за детьми между обоими родителями.

В заключение следует упомянуть об отдельных случаях, зарегистрированных во всех трех странах, когда женщины не хотят воспользоваться своим правом на пособия, связанные с занятостью, опасаясь ответных мер со стороны работодателей (потери работы или приема на худшее место по окончании срока пособия).³⁸ В то же время ни по одной из стран нет статистических данных о масштабе этого явления. С точки зрения гендерного равенства в сфере занятости такие свидетельства дают почву для серьезной озабоченности.

³⁴ В действительности данное утверждение относится к «пособию по воспитанию ребенка» в Польше. В этой стране под «пособием по уходу за ребенком» понимается краткосрочное пособие по уходу за больным ребенком, а «пособие по воспитанию ребенка» выплачивается тем, кто ухаживает за детьми дома в течение длительного периода. В Польше проверка доходов применялась к пособиям по воспитанию ребенка, а не по уходу за ним. Wóycicka et al., сноска 13.

³⁵ В Польше гарантированный размер пособия составляет 88 процентов от чистой минимальной заработной платы, в то время как в Венгрии пособия по уходу и по воспитанию ребенка вместе составляли 84 процента минимальной заработной платы вплоть до 2001 года, когда они были увеличены на 25 процентов (с 40 тыс. до 50 тыс. форинтов). Wóycicka et al., раздел 2.2.2(f)(i), и Lukács and Frey, раздел 2.2.4; настоящее исследование.

³⁶ Kucharová et al., раздел 2.2.3(b), Lukács and Frey, Таблица 18, настоящее исследование.

³⁷ Steinhilber, раздел 5.2, настоящее исследование.

³⁸ Lukács and Frey, Section 2.2.4; Kucharová et al., разделы 2.2.3b & 2.2.5; и Wóycicka et al., раздел 2.2.4; настоящее исследование.

Подводя итог, хотелось бы отметить, что реформа семейных пособий дала как положительные, так и отрицательные результаты. Среди положительных можно назвать то, что проверка доходов при получении некоторых видов семейных пособий позволила более адресно направить ограниченные ресурсы тем, кто в них наиболее нуждался. Это позволило смягчить финансовый шок, связанный с переходом к рыночной экономике. Поскольку женщины в среднем получают более низкую заработную плату, такая адресная помощь, несомненно, для них крайне важна. С другой стороны, реформы изменили саму природу и цели помощи – от компенсации заработной платы к сокращению бедности. Реформы также изменили статус получателей пособий - преимущественно женщин, которые из обладателей личных прав превратились в просителей перед лицом государства. Следует также отметить, что проверка доходов снижает мотивацию к экономической деятельности, и в результате женщины могут оказаться в полной зависимости от семейных пособий. Несмотря на то, что во всех трех странах было обеспечено равенство мужчин и женщин в доступе к пособиям по уходу за ребенком, эти преобразования пока не привели к каким-либо поведенческим изменениям. Скорее можно сказать, что, как и до реформы, забота о маленьких детях по-прежнему лежит преимущественно на женщинах. В двух из трех стран (Венгрии и Польше) в результате резкого сокращения семейных пособий работающие родители, в основном женщины, имеют намного меньшую, чем до реформы, поддержку в своих усилиях сочетать семейные и профессиональные обязанности.

4. Реформирование пенсионных систем: общий обзор

К 1989 году национальные пенсионные системы Венгрии, Польши и Чехословакии характеризовались рядом общих черт. Поскольку дополнительные схемы пенсионного обеспечения частного характера отсутствовали, они выступали в этих странах главным источником обеспечения людей, завершивших трудовую деятельность. Пенсионные системы во всех этих трех странах финансировались на основе регулярных отчислений части заработной платы работников в виде трансфертов, которые переводились государственными предприятиями на счет социального страхования в рамках государственного бюджета. Общественность практически не располагала информацией относительно величины сбора и распределения таких средств. Расчет размеров пособий и выплат производился на основании заработка, получаемого работником в завершающий период его трудовой деятельности, что ставило работника со стабильным доходом в менее выгодное положение по сравнению с работником, заработок которого рос по мере его карьерного роста.³⁹ Возраст выхода на пенсию был относительно низким: в

³⁹ В Венгрии учитывались три наиболее высоко оплачиваемых года из пятилетнего периода, предшествовавшего выходу на пенсию, с применением повышающего коэффициента для работников с большим трудовым стажем. В Польше для расчета размера пенсий брались два любых последовательных года из последних десяти лет трудовой карьеры. В Чешской Республике размер выплат был обусловлен величиной среднего заработка за пятилетний период, предшествовавший выходу на пенсию. Принимая во внимание сравнительно небольшие различия в заработной плате у

Венгрии 60 лет для мужчин и 55 для женщин; в Польше 59 лет для мужчин и 55 для женщин; в Чехословакии 60 лет для мужчин и 53-57 для женщин.⁴⁰ В двух странах, Польше и Чехословакии, пенсионные системы предусматривали наличие льгот, т.е. более высокий размер пособий и/или более низкий возраст выхода на пенсию для работников ряда профессий, таких как шахтеры, летчики и некоторые категории высокопоставленных работников правящих коммунистических партий. В последние годы социалистического периода проводимые корректировки размера выплачиваемой пенсии не успевали за ускоренным ростом цен или номинальной заработной платы, что больше всего сказывалось на материальном положении пенсионеров пожилых возрастов по сравнению с более молодыми пенсионерами.

В начале 90-х годов увеличение масштабов безработицы привело к уменьшению поступлений средств в пенсионные системы всех трех стран. Наиболее заметно это проявилось в Польше и Венгрии, где количество выплачивающих отчисления уменьшилось на 15 и 25 процентов соответственно. Сокращение числа плательщиков в Чешской Республике составило только восемь процентов.⁴¹ Правительства Венгрии и Польши пошли на либерализацию раннего пенсионного возраста в целях устранения излишнего числа безработных, что в результате привело к быстрому росту числа пенсионеров (в Венгрии на 20 процентов, а в Польше, на 50 процентов). В Чешской Республике рост численности пенсионеров составил около 10 процентов.⁴²

Кроме того, правительства этих трех стран предприняли своевременные шаги для приведения в соответствие размеров выплачиваемых пенсионных пособий. В Чехословакии и Польше целью совершенствования сделали выравнивание размеров пенсий, получаемой старыми и более молодыми пенсионерами путем соответствующих корректировок. Самая крупная корректировка была сделана в Польше, что в результате стало причиной резкого увеличения расходов на выплаты пенсий.⁴³ Кроме того, правительства всех трех стран провели корректировки, привязанные к стоимости жизни. В 1993-94 гг. в Венгрии и Чешской Республике были созданы схемы добровольных дополнительных пенсионных сбережений. Еще ранее, в 1991 году в Чехословакии были предприняты решительные шаги по отказу от предоставления пенсионных льгот.

различных категорий работников при социализме, применение в расчетах показателя доходов завершающего периода не вело к большим различиям в получаемых пенсиях.

⁴⁰ Для Польши это – реальный возраст, основанный на возможности более раннего выхода на пенсию. Законодательно установленный пенсионный возраст состав 65 лет для мужчин и 60 лет для женщин. Wóycicka et al., раздел 2.3.2, данный том.

⁴¹ Palacios, R., M. Rutkowski, and X. Yu, *Pension Reform in Transition Countries*, World Bank, Washington, D.C., June 1999.

⁴² Указанное выше исследование Palacios, Rutkowski and Yu.

⁴³ За период 1990-96 гг., пенсионные расходы выросли с 9,6 до 16,1 процента ВВП. См. Chlon, Agnieszka, "The Polish Pension Reform of 1999," Table 4, p. 106, in Elaine Fultz, editor, *Pension Reform in Central and Eastern Europe, Volume 1, Restructuring with Privatization: Case Studies of Hungary and Poland*, Budapest: ILO-CEET, 2002.

В последующие годы последнего десятилетия все три страны пошли по пути более масштабного реформирования своих систем пенсионного обеспечения.⁴⁴ В целом, эти реформы были нацелены на сдерживание расходов и на индивидуализацию выплачиваемых пенсий. Правительства Венгрии и Польши пересмотрели формулы расчета пенсий с тем, чтобы размеры пенсионных пособий были бы более тесно связаны с заработками каждого работника, сняв, таким образом, необходимость перераспределения средств в пользу категорий работников с более низкими доходами. В отличие от этого, в Чешской Республике была введена формула расчета, которая по-прежнему включала в себя элементы перераспределения. Во всех трех странах были приняты законодательные акты, предусматривающие постепенное увеличение пенсионного возраста. Они также увеличили количество проработанных лет, учитываемых при расчете пенсий. Эти нормы снизили потери для тех работников, кто получал стабильную одинаковую заработную плату и увеличили вознаграждение для тех категорий работников, чьи отчисления были велики на ранних этапах их трудовой деятельности. В своих усилиях удержать под контролем расходы, Венгрия и Польша приняли ограничительные нормы по индексации заработной платы, учитываемой при начислении пенсий, а также сократили объемы корректировок, привязанных к величине стоимости жизни.⁴⁵ В этих двух странах были пересмотрены схемы и порядок пенсионного кредитования периодов прекращения трудовой деятельности по причине ухода за маленькими детьми, что в обоих случаях привело к снижению их значимости. В Чешской Республике и Венгрии было принято решение уравнивать размеры пособий по потере кормильца и для мужчин, и для женщин.⁴⁶

Знаменуя крупные изменения, в конце 90-х годов Венгрия и Польша ввели в действие обязательные системы индивидуальных сберегательных счетов, которые передаются в распоряжение управляющих компаний на коммерческой основе.⁴⁷ Такие счета заменили часть действующей в этих странах государственной системы пенсионного обеспечения и способствовали передаче части отчислений (сбережений) работников в распоряжение частных инвесторов. Когда такие системы будут введены в действие, выходящие на пенсию работники смогут использовать накопленные сбережения для приобретения т.н. аннуитета, который представляет собой пожизненные ежемесячные фиксированные выплаты. Сторонники этих реформ доказывали их необходимость для развития финансового рынка, ускорения экономического роста и повышения надежности пенсионных выплат путем диверсификации рисков. Этот путь реформирования обсуждался

⁴⁴ Lukács and Frey, Wóycicka et al., and Kucharová et al., раздел 2.3.1, настоящий том.

⁴⁵ В Венгрии был принят т.н. «швейцарский» метод (пособия корректируются в одинаковой пропорции с ростом заработной платы и цен), в то время как Польша больше полагается на применение метода ценового индексирования (в корректировках на долю цен приходится 85 процентов, а на долю заработной платы – 15 процентов).

⁴⁶ Ранее этого не требовалось, поскольку до 1989 года они были равны.

⁴⁷ Эти реформы детально анализируются в другом томе данной серии публикаций. Elaine Fultz (ed.), *Pension Reform in Central and Eastern Europe: Volume 1, Restructuring with Privatization: Case Studies of Hungary and Poland*, Budapest: ILO CEET, 2002.

также и в Чешской Республике, но пока он был отвергнут, ввиду высоких расходов в течение переходного периода.

В отличие от изменений в схемах выплаты пособий по материнству и семейных пособий, которые сравнительно легко ввести в практику сразу после принятия соответствующих решений, реформирование пенсионного обеспечения требует более длительного периода постепенно вводимых изменений. Самый продолжительный период времени требуется для проведения так называемых радикальных реформ, целью которых является замена системы одного типа на систему другого типа, как это имеет места, например, в случае приватизации пенсионной системы. Такой временной лаг существенно затрудняет проведение анализа и оценки результатов процесса реформирования на каждом конкретном этапе времени. Тем не менее, мы можем сделать небезосновательные прогнозы относительно долгосрочного эффекта путем анализа уже имеющихся данных и при помощи методов макроэкономического моделирования.

Используя эти подходы, в следующих трех разделах определяются основные гендерные характеристики (параметры) вышеописанных реформ. Сравнительный анализ, проведенный по трем странам, позволяет обнаружить ряд широких категорий и характеристик, свойственных всем трем странам. К ним относятся: 1) отказ от компонентов перераспределения в формулах расчета пенсионного пособия; 2) изменения пенсионного возраста; 3) кредитование периодов, посвященных уходу за детьми для пенсионных целей; 4) конвертация личных сбережений в аннуитет в новых частных схемах пенсионного обслуживания.⁴⁸

5. Последствия реформ

а) Отказ от компонентов перераспределения в формулах расчета пенсионного пособия. В начале 90-х годов политика всех трех стран в сфере пенсионного обеспечения характеризовалась значительной долей перераспределения поступлений от работников с более высоким уровнем заработной платы в пользу категорий работников, получавших более низкие доходы. В рамках такой системы обеспечивались фиксированные размеры пенсионных пособий, рассчитываемых на основании заработка работника за последние годы их трудовой деятельности. Величина пенсий ограничивалась верхними и нижними пределами, что и предопределяло их перераспределительный характер. В Венгрии прогрессивная шкала пенсионной формулы обеспечивала дальнейшее перераспределение путем придания низким зарплатам большего веса. В течение 90-х годов в Венгрии и Польше эти элементы перераспределения были исключены полностью, а в Чешской Республике формула исчисления пенсий была пересмотрена, сохранив при этом некоторые элементы перераспределения.

⁴⁸ Пособия по потере кормильца не включаются. В 90-х годах в двух странах из трех (Венгрия и Чешская Республика) они были сделаны одинаковыми как для мужчин, так и для женщин, но эти изменения не имели столь большую значимость, как те, что являются здесь предметом анализа.

Правительства этих стран пришли к таким изменениям различными путями. Так, правительство Венгрии в 1998 году отказалось от применения в формуле так называемого прогрессивного условия (срока), что оказалось на руку работникам со средним и высоким уровнями доходов и невыгодным для работников с низкими доходами.⁴⁹ Это изменение вводится постепенно и войдет в полную силу в 2013 году. Польское правительство пересматривало формулу дважды в течение 90-х годов. В 1992 году оно утвердило двухсоставную формулу, которая предусматривала увеличение весовой доли индивидуальных доходов работников при одновременном проведении некоторого перераспределения в пользу работников с низкими доходами.⁵⁰ Семь лет спустя под тяжестью значительной нехватки средств и неопределенностью положения дел в будущем в качестве результата предыдущих корректировок правительство приняло решение о перестройке государственной пенсионной системы. Это решение было направлено на сокращение размеров пособий и масштабов перераспределения. Оно было реализовано путем введения новой формулы понятийно определенного взноса (ПОВ), которая ставит пенсию отдельного работника в прямо пропорциональную зависимость от величины отчислений, накопленных им в течение жизни.⁵¹ В 1995 году чешское правительство ввело в действие новую формулу с двумя членами (условиями), причем оба благоприятствовали работникам с низкими доходами.⁵² Первое условие предусматривает одинаковую для всех работников базовую часть, в то время как второе принимает во внимание доходы отдельного работника и придает большую долевую значимость низким зарплатам.

Одновременно с проведенной в 1998-99 гг. индивидуализацией формул расчета, Венгрия и Польша ввели новую систему, предусматривающую введение частных индивидуальных накопительных счетов. В результате этого значительного нововведения примерно 20 процентов взносов было перенаправлено на персональные накопительные счета, управляемые на коммерческой основе. По своей природе такие счета исключают любой элемент перераспределения в пользу работников с низким уровнем доходов, равно как не имеют перспективы роста

⁴⁹ Lukács and Frey, раздел 2.3.2, настоящий том.

⁵⁰ Последнее было достигнуто за счет наличия в формуле постоянного условия (члена), равного 24 процентам от средней заработной платы.

⁵¹ В схемах с применением ПОВ исчисление размера пенсионного пособия производится на основании взносов, отчисляемых самим работником. Сумма пенсии рассчитывается путем деления всей суммы взносов, внесенных в течение жизни работника, на среднестатистическую продолжительность жизни возрастной когорты, к которой принадлежит работник, на момент законодательно установленного возраста выхода на пенсию (при таких расчетах используются гендерно нейтральные таблицы продолжительности жизни). Таким образом, размер пособия автоматически уменьшается при увеличении продолжительности жизни (если только человек не продолжает работать, откладывая выход на пенсию на более поздний срок). Для учета взносов каждого работника открываются персональные счета. Взносы прошлых периодов корректируются на уровне 75 процентов от реального роста заработной платы, с которой производится пенсионные отчисления. Такая схема реформирования охватывает всех работников, чей возраст на момент ее введения в действие составляет 49 лет и младше. Все остальные работники продолжают оставаться в рамках ранее существовавшей схемы начисления пенсионных пособий. См. Wóycicka et al., Вставка 7 настоящего тома.

⁵² Kucharová et al., раздел 2.3.1, настоящий том.

пособия к моменту выхода на пенсию. Их основной чертой является положение, когда работник получает аннуитет, размер которого определяется инвестиционной отдачей его/ее сбережений за вычетом административных расходов.⁵³ Метод конвертирования сбережений в аннуитет несет в себе большую потенциальную важность для понятия равного обращения и равноправия. Ниже он будет описан более подробно.

Введение новых формул расчета в функционирование систем государственного пенсионного обеспечения прямо не затрагивает различия между полами, и такие формулы являются формально нейтральными с точки зрения равного обращения (отношения к полам), так как и мужчина и женщина, выходящие на пенсию в одном и том же возрасте при одинаковой величине заработка и выплаченных взносов будут получать одну и ту же сумму ежемесячного пенсионного пособия. Разумеется, реформы, проведенные в Венгрии и Польше, предполагают, что работники, получавшие в течение своей трудовой деятельности наиболее низкие доходы будут получать меньшие суммы пенсий. Поскольку женщины составляют существенную долю именно этой категории работников, то ясно, что именно они больше пострадают в результате этого. Частные накопительные схемы не предполагают каких-либо форм перераспределения, что еще более усугубит их дальнейшие потери.

Изучение сложившего положения в Польше может послужить иллюстрацией возможного эффекта в будущем. Проведенное моделирование ситуации показало, что средний размер пенсии, получаемой женщиной, вышедшей на пенсию в 60 лет по ранее применявшемуся порядку исчисления пенсий, составляет около 82 процентов от суммы, получаемой мужчиной, вышедшим на пенсию в том же возрасте.⁵⁴ После того, как будет полностью завершено введение в действие новых ПОВ и частных пенсионных фондов, среднестатистическая женщина, выходящая на пенсию в 60 лет будет получать только 74 процента от средней пенсии, выплачиваемой мужчине в том же возрасте.⁵⁵ Уменьшение соотношения между суммами пенсионных пособий, получаемых женщинами и мужчинами является главным образом результатом отказа от форм перераспределения пенсионных взносов в пользу работников, имевших более низкие доходы или меньшую продолжительность трудового стажа.

⁵³ В Польше действует следующая норма: если выплаты из государственного пенсионного фонда или частного пенсионного фонда опускаются ниже определенного уровня, пенсионер вправе рассчитывать на получение компенсации из государственного бюджета, цель которой – довести размер его/ее пенсии до установленного минимума.

⁵⁴ Wóycicka et al., раздел 2.3.4, настоящий том.

⁵⁵ Более конкретно, типичная женщина-пенсионер, вышедшая на пенсию в 60 лет, получит пенсию, равную 22,4 процентам от средней по стране заработной платы, в то время как пенсия мужчины составит 30,4 процента. Если бы они оба вышли на пенсию в возрасте 65 лет, то пенсия женщины составила бы 29,2 процента от средней заработной платы, а мужчины – 39,6 процента. И в том, и в другом случае средняя пенсия женщин составляет только 74 процента от средней пенсии мужчин. См. Wóycicka et al., раздел 2.3.4, настоящий том.

Разумеется, не все женщины в результате пенсионной реформы в Польше оказываются в числе проигравших, равно как проигравшими оказываются не только одни женщины – мужчины с низкими доходами будут ущемлены в той же степени. Самые значительные последствия для женщин проистекают от более низкого уровня их средних заработков, а также меньших периодов выплаты взносов, от компенсации которых реформируемая пенсионная система планирует отказаться.

б) Возраст выхода на пенсию. Пенсионная политика социалистического периода во всех трех странах предоставляла женщинам определенные льготы и преимущества. Возможность выхода на пенсию в более раннем, чем у мужчин, возрасте представляла собой одну из льгот, направленных на поощрение и вознаграждение материнства. В Чехословакии эта льгота для женщин составляла от трех до семи лет в зависимости от числа детей, воспитанных в семье. В Венгрии и Польше женщинам предоставлялась пятилетняя льгота (так, в Венгрии пенсионный возраст составлял 55 лет для женщин и 60 для мужчин, в Польше - 60 и 65 лет соответственно).⁵⁶

В условиях нынешних трудностей с финансированием пенсионной системы, падающей (или в лучшем случае, стабильной) рождаемости, а также прогнозируемого снижения соотношения экономически активного населения к числу пенсионеров, достижение равенства с позиции пенсионного возраста путем пересмотра пенсионного возраста мужчин в сторону его соответствия с женским пенсионным возрастом трудно рассматривать как обоснованную альтернативу. На практике, равенство может быть достигнуто только путем отказа от предоставляемых женщинам льгот и преимуществ. В некотором смысле, движение по пути достижения равенства несет в себе определенные потери для женщин в странах Центральной Европы (тем не менее, ниже мы приведем аргументы в пользу того, что этот вариант заслуживает самого серьезного анализа). Связанные с этими изменениями трудности окажутся вероятнее всего самыми тяжелыми для тех женщин, которые, находясь в предпенсионном возрасте, планировали уйти на пенсию в соответствие со старым порядком и нормами, но по мере приближения к моменту выхода на пенсию обнаружат, что расчет их пенсий будет регулироваться новыми правилами. Наибольшие трудности могут испытывать также молодежь и пожилые люди, поскольку необходимость удлинения трудовой деятельности до выхода на пенсию скажется на выполнении женщинами их традиционной роли по предоставлению ухода за престарелыми родителями и внуками. В свете этих соображений только Венгрия пока пошла по пути выравнивания пенсионного возраста для женщин и мужчин, в то время как Чешская Республика лишь сократила разрыв, а Польша решила сохранить ранее существовавшую пятилетнюю разницу в возрасте выхода на пенсию мужчин и женщин.⁵⁷ (См. Таблицу 5).

⁵⁶ Kucharová et al., Lukács and Frey, and Wóycicka et al., раздел 2.3.2, настоящий том.

⁵⁷ В Польше в рамках реформы 1999 г. (войдет в действие с 2007 года) уже принято решение о прекращении более раннего выхода на пенсию. См. Wóycicka et al., раздел 2.3.2, настоящий том.

Таблица 5. Возраст выхода на пенсии в Чешской Республике, Венгрии и Польше

<i>Страна</i>	<i>До 1990 года</i>	<i>Современная норма</i>
Чешская Республика	60 лет для мужчин, 53-57 лет для женщин	62 года для мужчин, 57-61 год для женщин, начиная с 1 января 2007 г.
Венгрия	60 лет для мужчин, 55 лет для женщин	62 года как для мужчин, так и для женщин, начиная с 1 января 2009 г.
Польша	65 лет для мужчин, 60 лет для женщин, при возможностях выхода на пенсию в более раннем возрасте	65 лет для мужчин, 60 лет для женщин, начиная с 2007 г. возможность более раннего выхода на пенсию не предоставляется, за исключением небольшого числа профессий и занятий, перечень которых будет законодательно утвержден в будущем

Источник: Kucharová et al., Lukács and Frey, and Wóycicka et al., раздел 2.3.2, настоящий том.

Тем не менее, необходимо отметить, что льготы по более раннему выходу на пенсию, существующие в настоящее время в двух странах, продолжают размываться и терять свою значимость по причине действия других факторов реформирования, описанного в предыдущем разделе. С отказом от перераспределения в пользу работников с меньшими суммами выплаченных в течение трудовой жизни взносов, большинство женщин из числа тех, кто решил воспользоваться правом на более ранний выход на пенсию, станут получать существенно меньше по сравнению с пенсиями, которые были бы им начислены до начала реформы. Такой вывод подтверждается также и результатами моделирования ситуации в Польше (см. Табл. 6). После того, как будет введена в действие новая смешанная система пенсионного обеспечения, женщина, выходящая на пенсию в шестидесятилетнем возрасте со среднестатистической женской пенсией будет получать сумму равную только 57 процентам пенсии мужчины, вышедшим на пенсию в возрасте 65 лет со среднестатистической мужской пенсией. В случае увеличения своего пенсионного возраста до 65 лет женщина получала бы пенсию равную лишь 74 процентам пенсии мужчины. С учетом такой существенной разницы самым надежным способом избежать

дальнейшей эрозии пенсионной защиты женщин является законодательное уравнивание пенсионных возрастов женщин и мужчин. Без такого выравнивания отказ от метода перераспределения средств пенсионного фонда ставит женщин под существенно более высокую угрозу оказаться в числе бедных слоев населения по мере осуществления пенсионной реформы. Именно наличие такой угрозы является серьезным обоснованием требовать достижения равного обращения.

**Таблица 6. Пенсия среднестатистической женщины-пенсионерки
(в процентах от пенсии среднестатистического пенсионера-мужчины)
Польша, моделирование ситуации 2050 года**

	<i>При сохранении для женщин права более раннего выхода на пенсию (60 лет, 65 лет)</i>	<i>При одинаковом для всех возрасте выхода на пенсию в 65 лет</i>
Старая система	75 %	81%
Новая система	57 %	73 %

Источник: Wóycicka et al., раздел 2.3.4, настоящий том.

в) Кредитование периодов по уходу за детьми. При социалистическом строе пенсионные системы всех трех стран предусматривали предоставление кредитования с пенсионными целями того периода времени работника (как правило матерей), который был связан с прекращением трудовой деятельности ввиду необходимости ухода за маленькими детьми на дому. При всех различиях порядка зачета таких периодов в различных системах пенсионного обеспечения, каждый год такого периода приравнивался, как правило, к году трудовой деятельности, хотя отчисления в пенсионный фонд таким работником не производились.⁵⁸ На практике это означало, что время, затраченное на уход за ребенком, не влияло на размеры будущего пенсионного пособия родителя. Такое кредитование осуществлялось внутри самой пенсионной системы посредством перекрестного субсидирования со стороны других плательщиков взносов.

В 90-х годах прошлого столетия Венгрия и Польша пересмотрели порядок кредитования таких периодов – в обоих случаях в сторону снижения их значимости при начислении пенсий. Кроме того, в Венгрии был сохранен старый порядок исчисления в рамках той части пенсии, которая выплачивается государственным пенсионным фондом, при одновременном введении новых правил исчисления в рамках новой обязательной накопительной части пенсий, которая была введена в 1998 году. В последнем случае, участники новой пенсионной схемы обязаны отчислять 6 процентов от суммы получаемого пособия на детей на персональный накопительный счет, который находится в распоряжении частной управляющей

⁵⁸ Этот режим менялся в зависимости от того, какого рода детские пособия получал родитель. См. Lukács and Frey, раздел 2.3.2, настоящий том.

компании. Как уже было указано выше, эта часть будущих пенсий будет рассчитываться как простой доход на вложенные средства, иначе говоря как отдача на инвестиции за вычетом административных расходов (комиссии за управление инвестициями).⁵⁹ Как и в случае со всеми другими отчислениями в частные схемы пенсионного обеспечения, доведение сумм взносов до какого-то уровня путем доплат со стороны работодателя не предусматривается. Процентов от суммы детского пособия не представляют собой большой суммы – не более 4 долларов США в месяц. Такой порядок особенно ставит в невыгодное положение работников со средними и высокими доходами, поскольку размеры пенсии, на которые они имеют право при продолжении трудовой деятельности, существенно выше по сравнению с теми пенсиями, начисление которых основывается на выплачиваемых детских пособиях.

Польское правительство предпочло избрать другой подход (утвержден в 1999 году), который заключается в предоставлении трансферта из государственного бюджета, призванного финансировать пенсионное кредитование периодов ухода за ребенком. Такой шаг улучшает прозрачность финансирования пенсионной системы и переносит тяжесть финансирования пенсионного кредитования в отсутствие необходимых отчислений и взносов на все общество в целом. Однако, ввиду того, что этот вид субсидий рассчитывается на основе минимального размера оплаты труда, пенсионное пособие оказывается в результате не столь существенным, как это было в период, предшествующий реформе. В результате складывается положение, когда большинство из тех, кто взял неоплачиваемый отпуск по уходу за ребенком, будут получать более низкие пенсии. Поскольку, за редчайшим исключением, только женщины берут такой отпуск и получают пособия по уходу за детьми, именно их отчисления, и соответственно пенсии будут ниже. Такая концепция реформирования также не стимулирует мужчин, которые, как правило, получают более высокую зарплату, оформлять на себя отпуск по уходу за ребенком.

г) Ожидаемая продолжительность жизни и частные схемы пенсионного обеспечения. При новой комбинированной системе пенсионного обеспечения в Венгрии и Польше определенная доля ежемесячных взносов каждого работника направляется на их индивидуальные накопительные счета, средствами которых управляют частные компании на коммерческой основе. При выходе на пенсию накопленные на таком счете средства будут конвертироваться в аннуитет, в рамках которого работник получает пожизненные ежемесячные пенсионные выплаты. Распорядитель аннуитета будет устанавливать размеры таких пенсионных выплат исходя из вероятной продолжительности жизни пенсионера, что предполагает расчет количества лет, которые должны быть покрыты имеющимися накоплениями. Поскольку такое количество лет не может быть известной величиной на момент расчета, распорядитель будет пользоваться

⁵⁹ Эта частная пенсия будет являться дополнительной к государственной пенсии. Размеры государственной пенсии будут снижены, ввиду направления работником части пенсионных взносов в частные схемы пенсионного обеспечения.

статистической оценкой средней продолжительности жизни возрастной категории населения, куда входит работник.

Для расчета такой оценки возможны два различных метода. Первый метод предусматривает для выходящей на пенсию женщины начисление такой же суммы ежемесячного пособия, которая выдается мужчине, выходящему на пенсию в том же возрасте с идентичными уровнем накоплений и инвестиционного дохода. Такой подход вытекает из применения общей таблицы продолжительности жизни для обоих полов. По второму методу женщина получает пенсию до 20 процентов меньше в зависимости от конкретной ситуации. Этот подход основывается на применении двух отдельных таблиц продолжительности жизни, отдельно для мужчин, и отдельно для женщин, что отражает реальный факт того, что женщины живут несколько дольше мужчин. Моделирование с применением общей таблицы, проведенное в рамках исследования ситуации в Польше, показывает, что среднестатистическая женщина будет получать пенсию, составляющую 74 процента от средней пенсии мужчин. Использование же гендерно специфических таблиц снизит размер пособия женщины с 74 процентов от пенсии мужчины до 59 процентов.⁶⁰

Что представляет собой равное обращение в этой ситуации? Должны ли и женщины и мужчины, имеющие схожие уровни заработка, получить одинаковую общую сумму пособия за время нахождения на пенсии? Или они должны получать только одинаковые месячные пенсионные пособия?

С точки зрения государственной политики, второй метод является наиболее предпочтительным по трем причинам. Во-первых, использование гендерно-специфических таблиц маскирует неоднозначность реальной смертности конкретных мужчин и женщин. В реальности, значительное число мужчин живут дольше, чем средняя продолжительность жизни женщин; значительное число женщин умирает раньше, чем они достигнут этого уровня; и значительное число мужчин и женщин доживают до одного и того же возраста. Использование усредненных групповых параметров для установления пенсионных пособий людям, чья реальная продолжительность жизни не совпадает со средними показателями, приводит к эффекту «каприза судьбы» и появлению многочисленных групп незаслуженно награжденных и незаслуженно обойденных, т.е. мужчин, перешагнувших показатель средней продолжительности жизни, но получавших, тем не менее, более высокую пенсию, рассчитанную с учетом более короткой средней продолжительности жизни представителей этого пола («незаслуженно награжденные»), и женщин, чья продолжительность жизни оказалась короче средней продолжительности жизни мужчин, но получавших меньшие пенсии, только потому, что остальные женщины живут дольше («незаслуженно обойденные»).

Во-вторых, хотя в Венгрии и Польше пенсионные средства, накапливаемые на индивидуальных сберегательных счетах, управляются частными компаниями,

⁶⁰ Wóycicka et al., таблицы 13 и 14, настоящий том.

они по своей природе остаются частью системы пенсионного обеспечения и в качестве таковых характеризуются общественно значимыми целями. Основной из них является распределение рисков среди всего населения для того, чтобы обеспечить возможность для каждого получить минимально необходимую защиту от бедности, связанную с неопределенным сроком продолжительности жизни. Выплата низких пенсионных пособий тем, кто живет дольше, нанесет серьезный удар по решению этой задачи, поскольку ставит таких людей под все более возрастающую угрозу стать бедными на каждом последующем этапе их жизни на пенсии.

В-третьих, женщины ни в коем случае не могут считаться единственной или даже более заметной группой общества, представители которой отличаются превышением средней продолжительности жизни. Если применять к ним подход «общегруппового» обращения, то тогда, возможно, следует выплачивать ежемесячные пособия меньшего размера, скажем, некурящим, поскольку они, опять же в среднем, живут дольше, чем курящие; или более материально обеспеченным членам общества, поскольку они в среднем живут дольше, чем менее обеспеченные; или представителям национального или расового большинства, ввиду того факта, что их средняя продолжительность жизни превышает этот показатель у представителей национальных меньшинств или, наконец, тем людям, чей генетический статус защищает их от таких смертельно опасных заболеваний как рак, гемофилия, сердечно-сосудистые заболевания и позволяет им прожить дольше, чем другим менее счастливым в этом смысле членам общества?

На основании этих трех причин мы делаем вывод, что более предпочтительным является принцип, согласно которому индивидуумы с одинаковым уровнем оплаты труда и одним и тем же *реальным* пенсионным стажем должны на практике получать ежемесячные пенсионные пособия одного и того же размера.

Именно это предусматривает законодательство Венгрии. Оно требует от распорядителей аннуитета применения одной и той же таблицы средней продолжительности для исчисления ежемесячных пенсионных пособий как для женщин, так и для мужчин. Напротив, в Польше этот вопрос остается нерешенным, прежде всего по причине отсутствия нормативно-правовой основы, регулирующей порядок и механизм перевода средств обязательного персонального накопления в пенсии. В 1999 году правительство страны внесло в парламент предложение, разрешающее применение гендерно специфических расчетов, однако в результате мощной волны критики было вынуждено его отозвать.⁶¹ Сменивший его кабинет пока еще не приступал к повторному рассмотрению этого вопроса.

⁶¹ Wóycicka et al., разделы 2.3.2 и 2.3.4, настоящий том.

Дополнительно к законам, предусматривающим равное отношение, существует также и необходимость наличия регулирующих структур, обеспечивающих соблюдение таких правовых требований и их практическую реализацию. Такая необходимость связана с тем простым фактом, что применение единых таблиц средней продолжительности жизни ведет к появлению у распорядителей аннуитета естественной заинтересованности искать пути по большому привлечению мужчин к участию в таких схемах, при одновременном нежелании работать с женщинами. Основная причина такого положения, прежде всего, в том, что предоставление аннуитета для женщины связано с большими расходами, чем для мужчин. Причина проста – в среднем женщина будет получать свои выплаты в течение более продолжительного периода времени. Для распорядителей средств средние показатели весьма важны. Они могут, например, применять такие приемы в своей работе по привлечению клиентов, как сделать мужчин основной целью своей рекламной кампании, направлять агентов в места, где собираются преимущественно мужчины или использовать сувениры и подарки, которые ценят мужчины. Кроме того, имеется много других возможностей для проведения политики «мягкой» дискриминации.⁶²

Таким образом, как выбранный метод расчета аннуитета, так и механизм его практической реализации имеют важное значение для будущего благосостояния женщин.

Резюмируя, можно сказать, что первое десятилетие преобразований во всех трех странах принесло больше потерь для женщин, чем для мужчин. Эти потери укладываются в рамки двух широких тенденций, характерных для стран Центральной Европы. Первая из них – это явственное проявление индивидуализма во всех сферах жизни, что сформировало такое направление реформы пенсионной системы, при котором пособия, получаемые как из государственного, так и частного пенсионного фонда более тесно связаны с выплаченными взносами. На практике это означает снижение роли элементов перераспределения внутри схем пенсионного обеспечения. Вторая тенденция состоит в том, что жесткие бюджетные ограничения во всех трех странах сужают возможности воплощения в пенсионных системах понятия равного обращения, что ведет к реформам, которые в некотором отношении влекут за собой менее выгодное положение женщин.

Потери наиболее осязаемы в Польше, где особая комбинация принятых изменений – отказ от принципа перераспределения в государственной и частной накопительной пенсионных системах в сочетании с сохраняющимися возможностями более раннего выхода женщин на пенсию – ставит женщин в

⁶² Этот потенциал особенно высок в таких системах как в Венгрии, где законодательно разрешена конкуренция между распорядителями аннуитетов. Если бы в стране существовала только одна компания-распорядитель аннуитета, то у нее не было бы возможностей для проведения дискриминационной политики в отношении отдельных членов общего пула участников частных схем пенсионного обеспечения. Такой вариант, наряду с двумя другими, сейчас изучается в Польше. Agnieszka Chlon, “The Polish Pension Reform of 1999”, Framework 1, “Options for providing annuities in Poland”, in Fultz (2002), p. 135.

наиболее невыгодные условия. Сравнительно менее заметны потери в Чешской Республике, поскольку сохранившиеся пока элементы перераспределения в пенсионной системе играют на руку женщинам. В Венгрии введение в действие принципа равного обращения в части возраста выхода женщин на пенсию способствовало устранению некоторых материальных потерь, которые непременно возникли бы в связи с сокращением значения перераспределения. Равное обращение, проявляющееся в применении гендерно нейтральных таблиц ожидаемой продолжительности жизни, является важным шагом для того, чтобы избежать дальнейшего ухудшения.

Все четыре рассмотренных в данном разделе вопроса призывают к большому вниманию и активности всех, кто занимается защитой и продвижением интересов женщин. Во-первых, использование гендерно специфических таблиц ожидаемой продолжительности жизни (в отличие от непривязанных к полу общих таблиц средней продолжительности жизни) в странах, где произошла приватизация систем пенсионного обеспечения, не отвечает интересам женщин. В ряде стран Центральной и Восточной Европы вопрос о том, будет ли эта проблема решена на основе принципов социального страхования или на основе действующих норм частных пенсионных фондов, остается открытым. Защитники гендерного равенства должны бросить на чашу весов и свои аргументы. Во-вторых, существует большая потребность в том, чтобы соблюдались общепринятые минимальные стандарты, обеспечивающие такое положение, при котором все люди с низким уровнем доходов получали бы при выходе на пенсию достойный уровень социальной защиты. За 90-е годы маятник государственной политики в этой области во многих центрально-европейских странах отклонился слишком далеко в противоположном направлении, и теперь возникла необходимость в его корректировке. Необходимое направление движение задается положениями Конвенции МОТ № 102 о минимальных нормах социального обеспечения и Европейским кодексом социального обеспечения. Несмотря на то, что эти проблемы не являются исключительно гендерными, защитники гендерного равенства обязаны предоставить свою поддержку. В-третьих, значимость льгот женщин в отношении возраста выхода на пенсию косвенно подвергается эрозии, поскольку сокращение элементов перераспределения в пенсионных системах делает размеры выплат по получаемому пособию все более неприемлемыми для тех, кто выходит на пенсию в более ранние сроки. В этих условиях выравнивание пенсионного возраста мужчин и женщин становится практической необходимостью. И наконец последнее, в двух из трех стран произошла с точки зрения пенсионной перспективы девальвация ухода за детьми, поскольку система кредитования этого периода, больше «наказывает» родителей, преимущественно женщин, оставляющих работу ради ухода за детьми, чем помогает им. Защитники гендерного равенства должны объединить свои усилия с усилиями все тех, кто признает социальную значимость ухода за детьми и добиться, чтобы пенсионные системы не включали в себя такие формы «наказания» за такие периоды.⁶³

⁶³ Для обеспечения этого в Германии, например, применяется несколько подходов. За каждого ребенка, рожденного после 1 января 1992 года, родителю начисляется один кредитный балл в год (рассчитанный путем деления суммы застрахованной заработной платы за календарный год на сумму средней заработной платы всех застрахованных за этот же год) в течение трех лет,

Кроме этих вопросов, проведенный анализ выявил ряд других проблем, решение которых лежит за пределами систем социального обеспечения, например, продолжающийся разрыв в оплате труда мужчин и женщин в странах ЦВЕ, более высокие уровни безработицы среди женщин в большинстве из этих стран, а также перекос в распределении обязанностей по уходу за ребенком между мужчиной и женщиной, продолжающий иметь место во всех странах этого региона. Как было отмечено выше, только лишь одно социальное обеспечение является слабым инструментом преодоления укоренившихся представлений и форм поведения, лежащих в основе неравного обращения с мужчинами и женщинами в более широкой социальной обстановке. Эти проблемы скорее требуют комплексного подхода к их решению, сочетающего реформирование сферы социального обеспечения с крупными переменами в других сферах: изменения трудового законодательства, позитивные действия, развитие системы образования и воспитания, а также необходимая правовая защита против дискриминации. В совокупности исследования такого рода являются красноречивой иллюстрацией к необходимости принятия самых широких действий по гендерным проблемам, которые оказывают влияние на сами системы социального обеспечения.

независимо от того, работает этот родитель или нет (до реформы 2001 г. кредиты предоставлялись только на один год). Если родитель работает, то такие кредиты добавлялись к сумме обязательных пенсионных взносов с зарплаты. Кроме того, если родитель имел низкий доход (напр., неполный рабочий день) в период, когда возраст ребенка составлял от трех до десяти лет, то ее/его пенсионные взносы увеличивались на 50% до уровня максимальной суммы пенсионных взносов со средней заработной платы всех застрахованных в данном календарном году. Такой возможностью может воспользоваться только один из родителей, как правило, мать. Родители, не имеющие дохода от трудовой занятости, но имеющие двух и более детей в возрасте до 10 лет получают дополнительные 0,33 кредитных балла за каждый год. Их общая сумма не может быть выше средней суммы отчислений от всех застрахованных, а право на повышение рейтинга пенсионных взносов, выплаченных в период между третьим и десятым годом жизни ребенка, предоставляется при условии оплаты взносов в течение 25 лет.