

*А. КУДРИН,
кандидат экономических наук,
профессор Санкт-Петербургского
государственного университета,*

*Е. ГУРВИЧ,
кандидат физико-математических наук,
руководитель Экономической экспертной группы*

СТАРЕНИЕ НАСЕЛЕНИЯ И УГРОЗА БЮДЖЕТНОГО КРИЗИСА

Глобальные демографические тренды

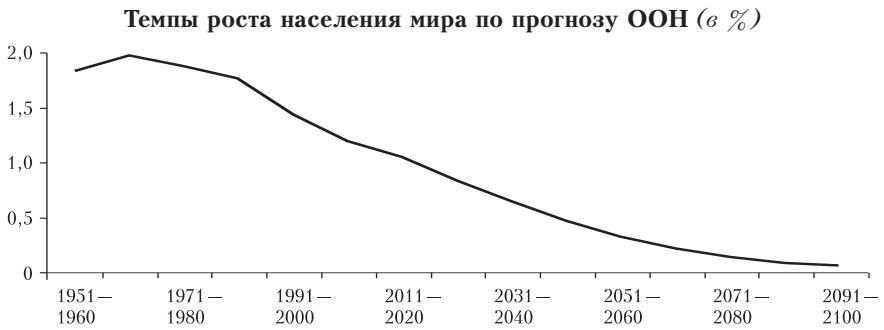
Одна из важнейших глобальных тенденций последних десятилетий связана с фундаментальными изменениями в демографической динамике. Эти изменения обусловлены двумя четко выраженными процессами: снижением рождаемости и ростом продолжительности жизни (благодаря прогрессу здравоохранения и улучшению жизненных условий). В результате динамику численности населения определяли два разнонаправленных фактора, но перевесил первый.

Эти факторы проявились сначала в наиболее развитых странах, однако через некоторое время распространились и на другие регионы. В 1960-е годы темпы роста населения достигли максимального уровня за всю историю человечества, составив в среднем 2% в год. Однако после этого рост населения мира последовательно замедлялся, и в первом десятилетии XXI в. его темп снизился до 1,2% (см. рис. 1).

Согласно последним долгосрочным демографическим прогнозам ООН¹ (они впервые охватывают весь XXI в.), замедление роста населения в будущем продолжится. К середине столетия темпы демографического роста снизятся в три раза по сравнению с нынешними² (до 0,4%), а к концу столетия упадут почти до нуля, составляя лишь 0,1% в год. Если в целом за XX в. население Земли увеличилось

¹ World Population Prospects, the 2010 Revision / UN. 2011. Признанная точность прогнозов ООН, а также удобство международной сопоставимости рассматриваемых демографических тенденций и длительный прогнозный горизонт определяют выбор для нашего анализа прогноза ООН в качестве базового.

² Здесь и ниже мы рассматриваем в основном средний (наиболее вероятный) из трех вариантов прогноза.



Источник: World Population Prospects, the 2010 Revision.

Рис. 1

в 3,7 раза, то в нынешнем веке рост составит 65%, то есть его темп упадет в четыре с лишним раза.

При всей важности процесса замедления роста населения Земли, с точки зрения экономической политики еще большее значение имеют происходящие одновременно сдвиги в возрастной структуре населения (см. рис. 2). По прогнозу ООН, в 2011 г. доля взрослого населения³ в мире достигла пика, после чего увеличение его удельного веса сменится постепенным снижением. На этом этапе резко ускоряется рост удельного веса старшей возрастной группы (пожилого населения), доля которой к 2050 г. удвоится по сравнению с нынешним уровнем.

Таким образом, на смену прошедшему «столетию роста мирового населения» пришло «столетие старения». Отметим, что сопоставление фактических демографических показателей с предыдущими прогнозами свидетельствует об их достаточной точности, поэтому предсказания заслуживают самого серьезного отношения.

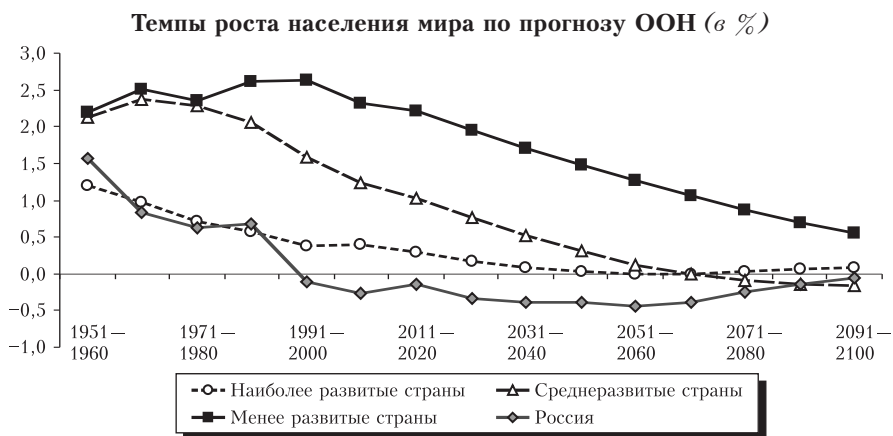
Общемировые демографические тенденции особенно сильно проявляются в России. Как видно на рисунке 3, до начала 1990-х



Источник: см. рис. 1; расчеты авторов.

Рис. 2

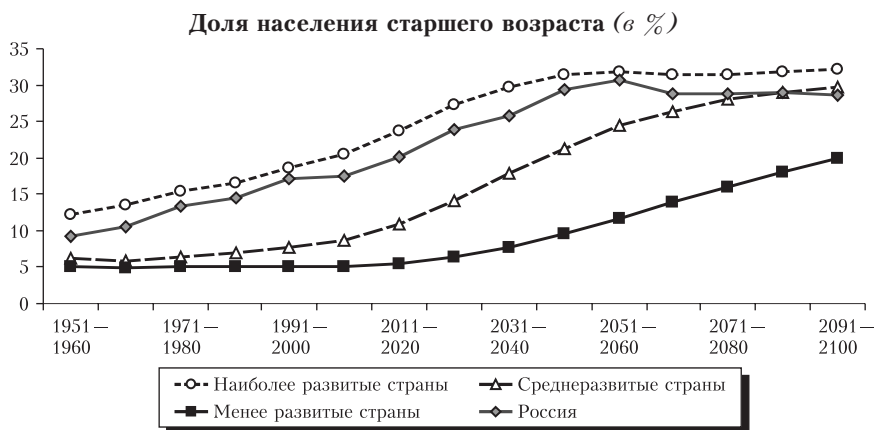
³ Под ним мы понимаем население трудоспособного возраста. Верхнюю границу трудоспособности обычно принимают на уровне 65 лет. Учитывая пенсионный возраст в России, для международных сравнений в качестве такой границы мы используем 60 лет.



Источник: см. рис. 1.

Рис. 3

годов динамика численности населения в нашей стране была близка к динамике наиболее развитых стран. После этого рост населения сменился сокращением, и лишь к концу XXI в. ожидается стабилизация его численности. При этом доля пожилого населения в России близка к показателю наиболее развитых стран и существенно выше, чем в среднеразвитых (тем более в менее развитых). Мы близки к развитым странам и с точки зрения динамики удельного веса пожилого населения (см. рис. 4).



Источник: см. рис. 1.

Рис. 4

Как показано на рисунке 5, численность младшей возрастной группы останется практически неизменной, а численность старшей в ближайшие 50 лет будет расти при снижении численности населения трудоспособного возраста. Между 2050 и 2060 г. численность старшей группы достигнет максимума — 39 млн человек (по сравнению с нынешними 25 млн), а группы в трудоспособном возрасте, напротив, — минимума: 64 млн против нынешних 96 млн (см. рис. 6).



Рис. 5



Рис. 6

Демографические процессы как источник рисков для государственных финансов

Предстоящие демографические изменения неизбежно будут иметь многочисленные социальные и экономические последствия⁴.

1. *Смещение структуры спроса из-за изменения возрастной структуры населения.* Это коснется спроса на рыночные товары и услуги, но — что важнее — и спроса на услуги, обеспечиваемые государством. С повышением возраста увеличивается потребность в услугах здравоохранения, а наиболее пожилым часто требуется дополнительная социальная опека. В то же время снижение рождаемости приводит к уменьшению числа учащихся средней школы.

2. *Изменение объема и структуры сбережений.* Поскольку периоды формирования и использования сбережений чередуются, сдвиги в возрастной структуре населения существенно влияют на их динамику. При этом отметим, что сокращение удельного веса младших групп снижает нагрузку на работающее население, а рост численности

⁴ Bloom D., Canning D., Fink G. Implications of Population Aging for Economic Growth // NBER Working Paper. 2011. No 16705; Weil D. Population Aging // NBER Working Paper. 2006. No 12147.

старших групп создает дополнительную нагрузку на государственные финансы, увеличивая потребность в трансфертах из бюджета. Как следствие, изменяются спрос на финансовые активы и их стоимость, а также рыночные процентные ставки.

3. *Снижение предложения труда из-за старения населения.* В частности, в России изменение численности населения при неизменных показателях трудовой активности приведет к сокращению численности экономически активного населения на 20 млн человек. При той же производительности труда это замедляет рост душевого ВВП. Соответственно, при прочих равных условиях, старение замедляет рост уровня жизни.

4. *Значительное увеличение потребности в бюджетных ресурсах вследствие роста доли пожилого населения.* Подробнее см. ниже.

5. *Существенное изменение потоков финансовых ресурсов и обязательств между поколениями.* Так, «легкий» способ решения бюджетных проблем, обусловленных демографическими тенденциями, состоит в наращивании государственного долга. Другой канал нарушения баланса межпоколенческих отношений связан с изменением соотношения между численностью работников и пенсионеров в условиях распределительной пенсионной системы.

Специалисты неоднократно изучали воздействие демографических факторов на экономику. Так, по оценкам Д. Блума и др.⁵, до 1/3 бурного роста «Азиатских тигров» в период с 1965 по 1990 г. объясняется повышением рождаемости в этих странах. При анализе модели мировой экономики с экзогенно определяемыми возрастными коэффициентами трудового участия, норм сбережений и потребления авторы пришли к выводу, что снижение рождаемости может увеличить душевой доход в странах с очень молодым населением (что присуще наименее развитым регионам), но уменьшает его в странах, где сравнительно высока доля населения старших возрастов⁶.

Ниже рассматривается, как старение населения влияет на бюджетные показатели. Такое влияние обусловлено тем, что существенная часть расходов либо имеет четкую адресную направленность, определяемую возрастом, либо меняется в зависимости от возрастной группы. Расходы на детские пособия и школьное образование ограничены возрастом до 17 лет, а выплата пенсий, напротив, проводится после достижения установленного законом возраста. Право на получение бесплатного лечения может не зависеть от возраста, однако фактически государство тратит на лечение пожилых граждан заметно больше, чем молодых.

Вопрос об угрозе старения населения для устойчивости пенсионных систем в странах Европы был поставлен еще в середине XX в. Однако после обсуждения этой проблемы не были приняты политические решения, в частности меры по реформированию пенсионных систем. В 1970-е годы проблема начала привлекать

⁵ Bloom D. E., Canning D., Malaney P. Demographic Change and Economic Growth in Asia // Population and Development Review. 2000. Vol. 26. P. 257–290.

⁶ Tyers R., Shi Q. Global Demographic Change, Policy Responses and Their Economic Implications // The World Economy. 2007. Vol. 30, No 4. P. 537–566.

внимание широкой общественности. Тем не менее, как отмечается в докладе Международной организации труда (МОТ)⁷, правительства по-прежнему воздерживались от реформ, перекладывая решение надвигающихся проблем на политиков, которые должны были прийти им на смену. Следующей вехой стала публикация Всемирного банка «Как избежать кризиса старения?»⁸, в которой содержалась жесткая констатация: «Существующие системы пенсионного страхования движутся к своему коллапсу». С этого времени начали систематически разрабатывать меры, способные смягчить последствия неблагоприятных демографических изменений. Такую работу ведут как отдельные страны, так и международные организации (ООН, МОТ, Всемирный банк, ОЭСР).

Начало более глубокому анализу влияния старения населения в целом на бюджетные расходы положило исследование ОЭСР в 2001 г.⁹ Расчеты (см. табл. 1) показали, что в среднем по странам ОЭСР расходы, связанные с возрастом, составляли более 21% ВВП (половину всех государственных расходов). Основная их доля (15% ВВП, или 35% всех государственных расходов) предназначалась старшим группам населения. Самое крупное направление «возрастных» расходов составляли пенсии (9% ВВП), на долю здравоохранения приходилось 6% ВВП.

Т а б л и ц а 1

**Бюджетные расходы, зависящие от возраста,
по странам ОЭСР (2000 г., в %)**

Направление расходов	Доля ВВП	Доля «возрастных» расходов	Доля расходов расширенного бюджета
Пенсии	9,0	42	21
Здравоохранение	6,0	28	14
Образование и пособия на детей	6,2	29	15
Всего	21,2	100	50

Источник: Dang T., Antolin P., Oxley H. Op. cit.

Существенное преобладание расходов на старших граждан по сравнению с расходами на молодых типично для большинства стран. Это дополнительно подтверждают результаты углубленного анализа, проведенного Д. Уейлом¹⁰. По его данным, в США почти 60% всех расходов можно «привязать» к определенным возрастным группам. При этом бюджетные расходы на пожилого жителя в 8 раз превышают расходы на гражданина трудоспособного возраста и в 25 раз — расходы на ребенка. Соответственно перемещение 10% населения из трудоспособного в старший возраст, при прочих равных условиях, увеличивает государственные расходы на 4,7% ВВП¹¹.

⁷ From Pyramid to Pillar: Population Change and Social Security in Europe / ILO. 1989.

⁸ Averting the Old Age Crisis / The World Bank. 1994.

⁹ Dang T., Antolin P., Oxley H. Fiscal Implications of Ageing: Projections of Age-Related Spending // OECD Economics Department Working Papers. 2001. No 305.

¹⁰ Weil D. Population Aging // NBER Working Paper. 2006. No 12147.

¹¹ Gokhale J., Smetters K. Fiscal and Generational Imbalances: An Update // Tax Policy and the Economy, forthcoming.

Сходные результаты показали два недавних исследования, проведенные Евростатом¹² и рейтинговым агентством Standard & Poor's¹³. В исследовании Евростата суммарные расходы с выраженной ориентацией на определенные возрастные группы были оценены в среднем по странам ЕС на уровне 23% ВВП (см. табл. 2). За вычетом дополнительно включенных расходов на социальную опеку и пособия по безработице результат полностью совпадает с ранее сделанной оценкой для стран ОЭСР. Отметим существенные различия между «возрастными» расходами для развитых стран (более 26% ВВП) и стран с формирующимся рынком (17% ВВП).

Т а б л и ц а 2

**Бюджетные расходы, зависящие от возраста,
по странам ЕС (2007 г., % ВВП)**

Направление расходов	Всего	в том числе:	
		наиболее развитые страны	страны с формирующимся рынком
Пенсии	10,2	11,4	8,0
Здравоохранение	6,7	7,7	4,9
Социальная опека	1,2	1,7	0,3
Образование	4,3	4,6	3,8
Пособия по безработице	0,8	1,2	0,2
Всего	23,1	26,4	17,1

Источник: Ageing Report-2009.

Исследование агентства Standard & Poor's отличалось более широкой выборкой: в него были включены не только все крупные развитые страны, но и практически все страны с формирующимся рынком (25 и 24 страны соответственно), в частности все представители группы БРИКС. Агрегированные оценки (см. табл. 3) показывают существенные количественные различия между рассматриваемыми группами стран при качественно сходной ситуации (правда, здесь не учитывались расходы на образование).

Т а б л и ц а 3

**Бюджетные расходы, зависящие от возраста по развитым странам
и странам с формирующимся рынком (2010 г., % ВВП)**

Регион	Пенсии	Здравоохранение	Социальная опека	Пособия по безработице	Всего
Вся выборка	7,3	5,2	1,0	0,5	13,7
Развитые страны	8,7	6,4	1,4	0,7	17,2
Страны с формирующимся рынком	5,9	3,9	0,3	0,1	10,0
БРИКС	4,6	3,0	<i>н/д</i>	<i>н/д</i>	7,6

Источник: Global Aging 2010: An Irreversible Truth.

В целом зависящие от возраста расходы для стран с формирующимся рынком (10% ВВП) здесь также оказались значительно ниже, чем для развитых стран (более 17% ВВП). При этом структуры «воз-

¹² Ageing Report-2009 / European Commission. 2009.

¹³ Global Aging 2010: An Irreversible Truth / Standard & Poor's. 2010.

растных» расходов для этих групп стран примерно похожи: 37–39% приходится на долю общественного здравоохранения, примерно 55% — на долю пенсионных выплат. Отметим, что для стран с формирующимся рынком расходы на социальную опеку и пособия по безработице в обеих выборках оказались незначительными (соответственно 0,3 и 0,1% ВВП). Это позволяет в дальнейшем сосредоточиться на трех оставшихся категориях расходов.

Данные Федерального казначейства об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации показывают (см. табл. 4), что основные «возрастные» расходы российской бюджетной системы составили в 2011 г. 16,3% ВВП. Сопоставление этих данных с оценками для других стран свидетельствует о том, что «возрастные» расходы в России несколько ниже, чем в наиболее развитых странах, однако существенно выше, чем в странах нашей категории — «с формирующимся рынком». Следовательно, ухудшение демографических показателей может оказать значительное негативное воздействие на нашу бюджетную систему.

Т а б л и ц а 4

**Расходы бюджетной системы России,
зависящие от возраста, 2011 г.**

Направление расходов	Млрд руб.	Доля ВВП, %
Пенсионное обеспечение	4704	8,7
Здравоохранение	1933	3,6
Образование	2232	4,1
Всего	8869	16,3

Источник: оценки по данным Федерального казначейства РФ.

**Будущие демографические сдвиги как источник
дополнительной нагрузки на бюджетную систему**

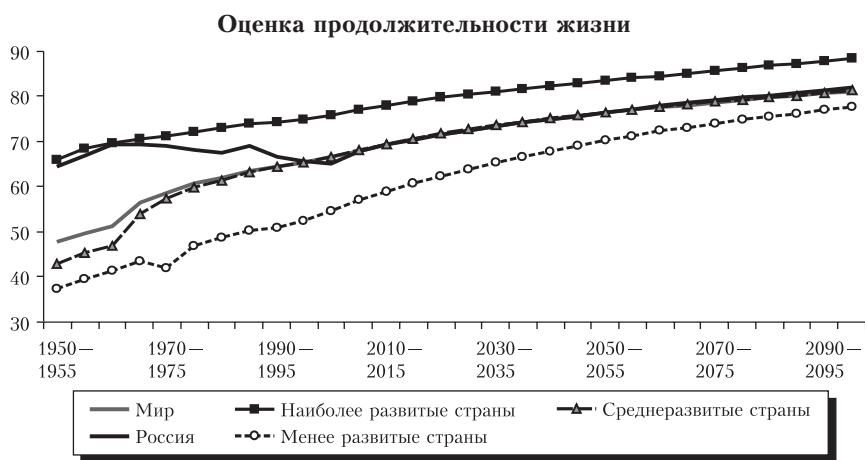
В настоящее время общепризнанно, что практически во всех странах главную долгосрочную угрозу бюджетной стабильности представляет старение населения¹⁴. Величина ожидаемых сдвигов в его возрастной структуре в сочетании с повышенными расходами для пожилых определяют масштабность необходимых дополнительных расходов.

Размер бюджетных последствий старения можно проиллюстрировать на примере Японии¹⁵. Р. Декл показал, что без проведения энергичных реформ из-за ухудшения демографических показателей государственный долг страны к 2030 г. может достигнуть 260–380% ВВП, а к 2040 г. — 700–1300% ВВП. Это означает, что через непродолжительное время Япония, если не принять решительных мер, столкнется с глубоким финансовым кризисом. Автор, естественно, не мог предвидеть дополнительного взрывного роста долга Японии в ходе мирового финансового кризиса 2007–2009 гг. С учетом его последствий ситуация еще более опасная.

¹⁴ Heller P., Hauner D. Characterizing the Expenditure Uncertainties of Industrial Countries in the 21st Century // IMF Working Paper. 2005. No WP/05/91.

¹⁵ Dekle R. The Deteriorating Fiscal Situation and an Aging Population // NBER Working Paper. 2002. No 9367.

Легко показать, что наиболее сильное влияние на удельный вес пожилого населения оказывает увеличение продолжительности жизни при рождении. За период с 1950 по 2010 г. средняя длительность жизни в мире, как видно на рисунке 7, увеличилась более чем на 20 лет (почти в 1,5 раза). В отличие от других стран, Россия в последние полвека «топталась на месте»: продолжительность жизни увеличилась лишь на три года. Если в середине XX в. мы были близки к наиболее развитым странам и по значению этого показателя, и по темпам его роста, то уже во второй половине 1960-х годов продолжительность жизни перестала расти. На рубеже столетий Россия сравнялась по продолжительности жизни со среднеразвитыми странами.



Источник: см. рис. 1.

Рис. 7

Однако, согласно прогнозам, динамика данного показателя для нашей страны после продолжительной стагнации входит в фазу длительного роста. В обозримой перспективе этот показатель будет повышаться такими же темпами, как и для населения мира в целом и среднеразвитых стран. К середине XXI в. продолжительность жизни в России вырастет до 75 лет (на 8 лет), к концу века достигнет 82 лет. Все это время по данному показателю мы будем близки к среднемировому уровню.

Обратимся теперь к прогнозным оценкам дополнительной бюджетной нагрузки в результате демографических сдвигов. Чтобы оценить возможное в будущем изменение бюджетных расходов на здравоохранение, необходимо учесть факторы, связанные как со спросом на соответствующие услуги, так и с их предложением. Спрос определяется состоянием здоровья населения, а предложение ограничивается правилами предоставления бесплатных услуг здравоохранения.

Первичное представление о зависимости спроса на услуги здравоохранения от возраста иллюстрируют расчеты, основанные на анализе данных Российского мониторинга экономического положения и здоровья населения (РМЭЗ) для 2009 г. (см. рис. 8–9). Как следует из

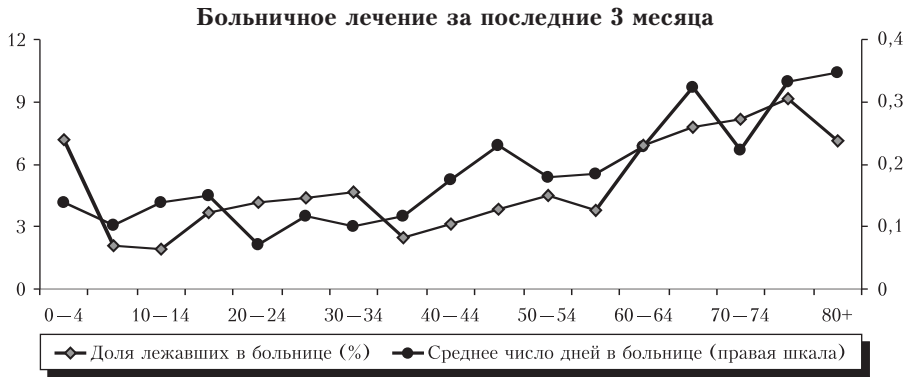


Рис. 8



Рис. 9

приведенных рисунков, частота больничного лечения высока в самом раннем возрасте и затем растет в старшем по мере развития хронических заболеваний.

Будущий спрос на услуги здравоохранения зависит от сочетания нескольких усиливающих друг друга факторов. С годами совершенствуется техническое оснащение медицины, что увеличивает стоимость лечения. Параллельно растут ценность человеческой жизни, приоритетность сохранения жизни и здоровья с точки зрения общественных предпочтений. Вследствие этого повышается готовность общества выделять больше государственных средств на решение этих задач, развиваются платные услуги здравоохранения. Наконец, наиболее важный фактор — влияние старения населения на распространенность заболеваний и их тяжесть.

В связи с последним фактором было выдвинуто три принципиально различные гипотезы. Дж. Фрайз¹⁶ оптимистично предположил, что по мере прогресса медицины не только растет общая продолжительность жизни, но и повышается (хотя бы с такой же скоростью) возраст, в котором ухудшается здоровье и теряется трудоспособность. В этом случае старение населения не вызывает увеличения заболевае-

¹⁶ Fries J. F. Ageing, Natural Death, and the Compression of Morbidity // The New England Journal of Medicine. 1980. Vol. 303. P. 130–135.

мости. Согласно пессимистической гипотезе Э. Грюнберга¹⁷, прогресс медицины продлевает жизнь, но не снижает заболеваемость. В этом случае старение должно сопровождаться значительным увеличением спроса на медицинские услуги. Наконец, в соответствии с промежуточным вариантом¹⁸ старение населения в целом сопровождается улучшением состояния здоровья населения, но некоторые виды тяжелых заболеваний становятся более распространенными. Различия между этими гипотезами во многом определяют результаты прогнозирования будущих расходов на здравоохранение. (Ниже такая связь иллюстрируется на примере России.)

Для описания связи между демографическими и медицинскими показателями в последнее время используется показатель «продолжительность здоровой жизни» (ПЗЖ). Он характеризует число лет, проведенных без серьезных заболеваний. Соответственно разность между полной продолжительностью жизни и показателем ПЗЖ представляет собой среднюю длительность периода нездоровья. Показатели ПЗЖ сейчас регулярно рассчитывают, например, Всемирная организация здравоохранения (ВОЗ), Евростат и другие организации. В этих терминах три названные гипотезы можно описать следующим образом: а) со временем растет общая продолжительность жизни и ПЗЖ, а период нетрудоспособности сокращается; б) при увеличении продолжительности жизни ПЗЖ остается неизменной, а период нетрудоспособности растет; в) со временем растут одновременно продолжительность жизни, ПЗЖ и период нетрудоспособности.

На рисунке 10 представлены данные ВОЗ за 2007 г. о продолжительности жизни для выборки из 55 стран, включающей основные развитые (21 страна) и страны с формирующимся рынком (34 страны). Они наглядно показывают тесную связь между двумя анализируемыми показателями: все данные лежат практически на одной прямой.

Коэффициент корреляции между общей продолжительностью жизни (ПЖ) и ПЗЖ оказался близок к 1, составив 0,97. Регрессионная зависимость второго показателя от первого дает следующее уравнение:

$$\text{ПЗЖ} = -5,7 + 0,97 \times \text{ПЖ} \\ (2,2) \quad (0,03)$$

Показатели продолжительности жизни по развитым странам и страны с формирующимся рынком, 2007 г.



Источник: расчеты по данным ВОЗ (Мировая статистика здравоохранения, 2009 / ВОЗ. 2010).

Рис. 10

¹⁷ Gruenberg E. M. The Failure of Success // Millbank Memorial Fund Quarterly. 1977. Vol. 55, No 1. P. 3–24.

¹⁸ Manton K. G. Changing Concepts of Morbidity and Mortality in the Elderly Population // Milbank Memorial Fund Quarterly. 1982. Vol. 60, No 2. P. 183–244.

Согласно данному уравнению, повышение общей продолжительности жизни на 1 год связано с увеличением здоровой жизни на 0,97 года (при стандартной ошибке 0,03 года). При этом скорректированный показатель R-квадрат для данного уравнения составляет 0,95. Иными словами, различия между странами по продолжительности здоровой жизни на 95% объясняются различиями в общей продолжительности жизни, и лишь 5% приходится на долю прочих объясняющих факторов.

Конечно, полученные результаты не обязательно означают, что будущее увеличение продолжительности жизни в той или иной стране на один год будет сопровождаться практически таким же ростом ПЗЖ. Связь между этими показателями для разных стран еще не доказывает, что между их изменением во времени для одной страны будет такая же связь. Однако, по сути, различия между странами в первом случае и динамика показателей во втором определяются одними и теми же факторами: более совершенным здравоохранением и общим улучшением условий жизни. Поэтому можно предположить, что рост продолжительности жизни в той или иной стране с большой долей вероятности будет сопровождаться ростом продолжительности здоровой жизни почти на такую же величину.

Таким образом, наш анализ свидетельствует в пользу того, что *общая продолжительность жизни растет преимущественно за счет увеличения здоровой жизни при минимальном увеличении периода нездоровья.*

В качестве иллюстрации можно привести данные об изменении продолжительности жизни и продолжительности здоровой жизни в Великобритании в 1981—2007 гг. (см. табл. 6). Они свидетельствуют, что за четверть века соотношение между продолжительностью здоровой жизни и жизни в целом изменилось мало.

Т а б л и ц а 6

Динамика показателей продолжительности жизни в Великобритании

Показатель	Пол	1981	2007
Ожидаемая продолжительность здоровой жизни, лет	М	64,4	68,5
	Ж	66,7	70,5
Ожидаемая общая продолжительность жизни, лет	М	70,9	77,4
	Ж	76,8	81,7
Продолжительность здоровой жизни как доля от общей продолжительности жизни, в %	М	90,8	88,5
	Ж	86,8	86,3

Источник: Smith M. P., White C. An Investigation into the Impact of Question Change on Estimates of General Health Prevalence and Healthy Life Expectancy // Health Statistics Quarterly. 2009. Vol. 41. P. 28—42.

Согласно оценкам ВОЗ, в России в 2007 г. ожидаемая продолжительность здоровой жизни составляла 60 лет. Эта величина складывалась из 55 лет для мужчин и 65 лет для женщин. По продолжительности здоровой жизни (как и по общей продолжительности) Россия серьезно отстает от сопоставимых с нами стран. Однако отношение ПЗЖ к суммарной ожидаемой продолжительности жизни у нас находится на уровне развитых стран (91%) и несколько выше, чем в развивающихся.

Поскольку старение населения сопровождается лишь ограниченным увеличением периода нездоровья, можно предположить, что сами по себе сдвиги в возрастной структуре населения (без учета повышения ценности здоровья) не должны приводить к радикальному росту расходов на здравоохранение. По оценкам МВФ, менее половины ожидаемого в ближайшие 20 лет прироста государственных расходов на здравоохранение связано со старением населения¹⁹.

В таблицах 7–8 приведены различные долгосрочные прогнозы изменения расходов на здравоохранение и пенсии. При этом в прогнозе ЕС отдельно оценен вклад изменения демографических показателей. Два приведенных прогноза заметно различаются ожидаемым ростом расходов на здравоохранение. Такое расхождение объясняется несколькими причинами:

- различие используемых выборок стран;
- некоторым несовпадением рассматриваемого временного периода;
- учетом в первом случае только демографических, а во втором – всех факторов (как показано выше, дополнительные факторы, например развитие медицинских технологий, также вносят весомый вклад в увеличение расходов);

Т а б л и ц а 7

**Прогноз изменения бюджетных расходов в странах ЕС
на здравоохранение за счет демографических факторов
(2060 г. по сравнению с 2007 г.)**

Группа стран	П. п. ВВП			Относительное изменение расходов, в % ВВП		
	здраво- охранение	пенсии	всего	здраво- охранение	пенсии	всего
ЕС, всего	1,7	8,7	10,4	25	86	62
ЕС-15*	1,7	7,7	9,4	25	75	55
ЕС-12**	1,5	8,8	10,3	33	79	65

* Включая новых членов ЕС (в основном страны с формирующимся рынком).

** Наиболее развитые страны ЕС.

Источник: Ageing Report-2009.

Т а б л и ц а 8

**Прогноз изменения бюджетных расходов на здравоохранение и пенсии
в развитых странах и странах с формирующимся рынком
(2050 г. по сравнению с 2010 г.)**

Группа стран	П. п. ВВП			Относительное изменение расходов, в % ВВП		
	здраво- охранение	пенсии	всего	здраво- охранение	пенсии	всего
Все страны выборки	4,1	3,2	7,3	79	44	59
Развитые	4,1	4,7	8,9	65	54	59
Страны с формирующимся рынком	8,3	6,6	14,9	212	113	153
БРИКС	2,7	3,5	6,2	91	75	81
Россия	3,1	9,4	12,5	86	100	96

Источник: Global Aging 2010: An Irreversible Truth.

¹⁹ Shifting Gears Tackling Challenges on the Road to Fiscal Adjustment // Fiscal Monitor / IMF. 2011.

— различными гипотезами относительно продолжительности здоровой жизни.

Обратим внимание, что, согласно прогнозу Standard & Poor's, особенно значительный рост расходов на здравоохранение возможен в странах с формирующимся рынком (что отчасти определяется сравнительно низким нынешним уровнем таких расходов). Большое увеличение государственного финансирования здравоохранения предсказывают и для России (на 3,1 п. п. ВВП).

В целом долгосрочные прогнозы возможного воздействия демографических тенденций на бюджетные расходы рисуют неутешительную картину. Для развитых стран они предсказывают необходимость увеличения бюджетных расходов на пенсии и здравоохранение примерно на 10 п. п. ВВП. Еще больше (до 15 п. п. ВВП) потребуется увеличить финансирование по этим статьям для стран с формирующимся рынком. Для России возникающая потребность в дополнительных бюджетных ресурсах оценивается в 12,5 п. п. ВВП. Иными словами, неблагоприятные демографические сдвиги могут потребовать удвоения (в процентах ВВП) государственных расходов на пенсии и медицинские услуги населению.

Особенно сильно проблема старения сказывается на финансовых показателях пенсионной системы. На этот сектор приходится основная часть дополнительных расходов ($\frac{3}{4}$ для России, еще большая доля для стран ЕС).

Способы адаптации пенсионной системы к старению населения

Пенсионные системы по своей природе должны оцениваться на длительном временном горизонте, как минимум покрывающем период трудовой деятельности работника и его последующего пребывания на пенсии. При краткосрочном подходе нередко создается иллюзия, что возникающие проблемы можно решить за счет частных мер. Однако долгосрочный анализ обычно показывает, что ситуация требует серьезных стратегических реформ. Мы предлагаем следующий критерий: пенсионная система может считаться приемлемой только в том случае, если она способна устойчиво функционировать в течение достаточно длительного времени в ожидаемых демографических условиях.

Нередко оценка устойчивости трактуется узко — как способность выполнять обязательства, которые формально возникают перед работниками к моменту их выхода на пенсию. Как российский, так и мировой опыт показывает, что этого недостаточно: безупречная с точки зрения финансовой сбалансированности пенсионная система нередко просто заменяется, если она не устраивает получателей пенсий либо налогоплательщиков. Например, в России за последние десять лет пенсионная система менялась трижды. Учитывая это, мы определяем требования к системе шире — как способность поддерживать уровень пенсий, приемлемый для их получателей, при приемлемой

«стоимости» финансирования выплат. Оба условия, разумеется, нужно определять с учетом реальных возможностей экономики, поэтому речь может идти о соотношении доходов различных групп и их перераспределении (например, о коэффициентах замещения, уровне налоговой нагрузки и т. д.).

Нарушение этих требований создает опасность многократного пересмотра параметров пенсионной системы, что в итоге может оказать серьезное негативное воздействие на развитие экономики. Распределительная система построена по принципу «солидарности поколений» (пенсионные выплаты каждому поколению финансируются за счет взносов следующего поколения) — следовательно, механизм пенсионной системы должен обеспечивать баланс интересов всех поколений. Иными словами, *функционирование пенсионной системы следует рассматривать не столько как технический вопрос (обеспечивает ли ее устройство формальную финансовую сбалансированность), сколько как политэкономическую задачу (обеспечить должное согласование интересов разных поколений).*

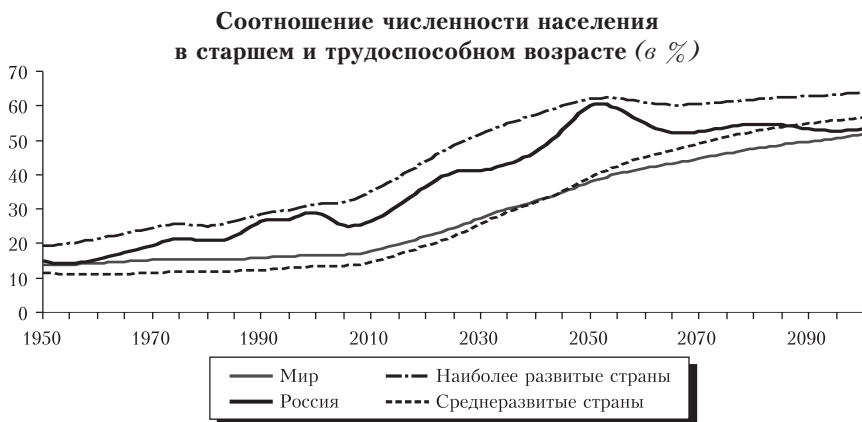
Очевидно, демографические показатели имеют определяющее значение для функционирования пенсионных систем. Примем для простоты, что выплаты полностью финансируются за счет страховых взносов. Тогда коэффициент замещения z связан простой зависимостью с числом пенсионеров, приходящихся на одного работника d :

$$z = t/d,$$

где t — ставка пенсионных взносов. Это соотношение, в свою очередь, определяется пропорцией между численностью населения в пенсионном и рабочем возрасте. Последний показатель называется коэффициентом демографической нагрузки старшего возраста (ДНСВ). Таким образом, старение населения увеличивает ДНСВ, что повышает число пенсионеров, финансируемых одним работником, в результате (при прочих равных условиях) в обратной пропорции снижается коэффициент замещения.

Чтобы понять, какими в перспективе будут условия существования пенсионных систем, обратимся к демографическим прогнозам ООН. Представленные на рисунке 11 данные свидетельствуют о том, что в ближайшие десятилетия мир столкнется с ускорением роста ДНСВ. Демографическая ситуация в России в сопоставимом определении (при использовании одних и тех же границ старшего возраста) несколько легче, чем в группе наиболее развитых стран (в настоящее время ДНСВ в них на $1/3$ выше, чем в России). Лишь в пиковой точке (которую мы будем проходить в 2052 г.) по демографическим пропорциям мы почти сравняемся с развитыми странами. Вместе с тем демографическая нагрузка старшего возраста (следовательно, демографические условия с точки зрения пенсионной системы) в нашей стране существенно выше, чем в группе среднеразвитых стран.

Отметим, что наша страна недавно прошла период улучшения демографических пропорций и вступила в длительный период исключительно быстрого их ухудшения, который будет продолжаться



Источники: см. рис. 1; расчеты авторов.

Рис. 11

в ближайшие 40 лет. При неизменном пенсионном возрасте показатель ДНСВ за это время вырастет в 2,3 раза. Это значит, что при неизменной пенсионной системе коэффициент замещения упадет более чем вдвое. Столь большой разрыв между уровнем пенсий и зарплаты неприемлем во всех отношениях. Но поддержание стабильности коэффициента замещения без серьезных реформ, только за счет дополнительного финансирования пенсионной системы (как фактически было сделано в 2010 г.), потребует гигантского увеличения ресурсов. По оценкам Е. Гурвича, для этого необходимо ежегодно увеличивать ставку пенсионных взносов на 1 п. п. либо каждые пять лет наращивать трансферт из федерального бюджета на 1% ВВП²⁰. Примерно такое же — на 9,4 п. п. ВВП за 40 лет — увеличение пенсионных расходов предсказывает для России Standard & Poor's.

Мы видим, что старение населения при сохранении действующей пенсионной системы приводит к тому, что правительство оказывается перед выбором между двумя плохими вариантами: глубокое падение коэффициента замещения либо рост объема средств на пенсионное обеспечение. Чтобы уяснить суть проблемы, рассмотрим упрощенную ситуацию, где число работников, их зарплата и ставки пенсионных взносов остаются неизменными. По мере увеличения продолжительности жизни (в условиях сохранения пенсионного возраста) постоянная сумма пенсионных взносов будет делиться на все большее число пенсионеров, что сделает необходимым сокращение пенсий либо привлечение дополнительных средств.

Когда в мире осознали демографические угрозы, начался поиск адекватного ответа на них, чтобы предотвратить надвигающийся финансовый кризис. Особенно активно такие меры разрабатывают и реализуют в сфере пенсионного страхования. Проблемы, возникающие в пенсионной системе, и ответные меры, принимаемые в разных странах, рассмотрены в ряде обзорных работ Всемирного банка, ОЭСР

²⁰ Гурвич Е. Т. Реформа 2010 г.: решены ли долгосрочные проблемы российской пенсионной системы? // Журнал Новой экономической ассоциации. 2010. № 6.

и других организаций²¹. Как можно оценить принимаемые меры? Какие из них можно считать наиболее приемлемыми для России?

В принципе возможны три пути избежать пенсионного кризиса в условиях неблагоприятных демографических сдвигов. Первый связан с увеличением выделяемых на пенсионные выплаты финансовых ресурсов, второй — с ограничением роста обязательств перед пенсионерами, третий — со снижением соотношения между численностью пенсионеров и работников. Рассмотрим эти возможности.

Адаптация за счет увеличения финансирования

Наиболее «простой» вариант решения проблем старения — увеличение финансирования за счет повышения ставок социальных взносов и/или дополнительных трансфертов из бюджета. В России обе меры были применены в рамках пенсионной реформы 2010 г., в результате размеры трансферта из федерального бюджета в Пенсионный фонд (без учета ЕСН и материнского капитала) увеличились с 1,5% ВВП в 2007 г. до 5,5% ВВП в 2010 г., а ставки пенсионных взносов выросли с 20% в 2005–2010 гг. до 26% в 2011 г.

В краткосрочном плане данный путь имеет серьезные негативные последствия для экономики. Повышение ставок социальных взносов дестимулирует предложение труда, снижает конкурентоспособность российской экономики. Увеличение трансфертов из федерального бюджета делает невозможным назревшее повышение государственных расходов на формирование человеческого и физического капитала, необходимое для развития страны — притом, что уже сейчас на пенсии мы тратим больше, чем в среднем страны ОЭСР, а расходы на образование и здравоохранение сравнительно невелики по международным меркам.

С точки зрения долгосрочной перспективы становится окончательно ясным, что данный путь неизбежно ведет к полномасштабному экономическому кризису. В случае адаптации к старению за счет повышения ставок пенсионных взносов их потребуется увеличить к 2050 г. на 40 п. п., то есть довести социальные взносы до 70%! Второй вариант требует перемещения почти 10% ВВП в пенсионную сферу за счет повышения налогов и/или сокращения других расходов. Ясно, что оба варианта относятся к области фантастики.

Кроме того, адаптация к старению происходит здесь за счет изменения баланса отношений между поколениями. Рост продолжительности жизни нынешних пенсионеров компенсируется повышением взносов и/или налогов, уплачиваемых следующим поколением. Дальнейшее увеличение продолжительности жизни потребует еще большего повышения взносов (налогов). В результате каждое поколение будет вынуждено платить больше, чем предыдущее, и получать больше,

²¹ Pensions at a Glance / OECD. 2011; *Whitehouse E., D'Addio A., Chomik R. et al. Two Decades of Pension Reform: What Has Been Achieved and What Remains to Be Done? // The Geneva Papers. 2009. Vol. 34. P. 515–535; Aging Population, Pension Funds, and Financial Markets / Ed by R. Holzmann / The World Bank. 2009; Ageing Report-2009; From Red to Gray / The World Bank. 2007; Whitehouse E. Pensions Panorama / The World Bank. 2007.*

чем оно само уплатило. По сути, возникающее здесь постоянное изменение баланса между поколениями аналогично схеме финансовой «пирамиды» и явно не может служить устойчивой основой для долгосрочной стратегии.

Предпринятая правительством в 2010—2011 гг. попытка улучшить положение нынешних пенсионеров за счет работников встретила серьезное сопротивление и вынудила власти пересмотреть это решение (по крайней мере, на время). Но правительство может переносить бремя на еще более далекие поколения, финансируя рост пенсионных выплат за счет заимствований, что не менее опасно для экономики. Тем не менее Минздравсоцразвития в своем докладе о дальнейшем реформировании пенсионной системы²² предлагает продолжать движение по этому пути (в частности, закрепить за ПФР часть НДС либо другие дополнительные доходные источники).

Адаптация за счет ограничения пенсионных обязательств

Одна из основных тенденций последнего времени состоит в использовании все более гибких схем формирования пенсионных обязательств государства перед работниками. На смену правилам, жестко определяющим будущие пенсионные обязательства, приходят так называемые «системы с фиксированными взносами». Они предусматривают коррекцию обязательств с учетом растущей ожидаемой продолжительности жизни пенсионеров или исходя из текущих доходов пенсионной системы. Другой способ сдерживать рост обязательств связан с использованием более «экономичных» схем индексации пенсионных прав и назначенных пенсий. Среди стран ОЭСР наиболее популярна минимальная индексация пенсий — лишь в меру инфляции²³. Часть стран индексируют пенсии на зарплату, если это согласуется с условием сбалансированности пенсионного бюджета, в некоторых странах индекс повышения цен берется как среднее между ростом цен и ростом зарплаты.

Следует, однако, сознавать, что такой путь вряд ли будет успешным в долгосрочной перспективе. Здесь можно предвидеть возникновение распределительного конфликта между поколениями. В рамках распределительной пенсионной системы, построенной на принципе «солидарности поколений», каждое поколение сначала передает трансферт предыдущему (в виде пенсионных взносов), а затем получает трансферт от следующего. Если у текущей когорты пенсионеров увеличивается продолжительность жизни, то они столкнутся с относительным (по сравнению с зарплатой) снижением уровня пенсий. Хотя данная когорта получит такой же трансферт, какой раньше передала сама, это будет выглядеть как ухудшение положения текущего поколения

²² Итоги пенсионной реформы и долгосрочные перспективы развития пенсионной системы Российской Федерации с учетом влияния мирового финансового кризиса. М., декабрь 2010 г. www.minzdravsoc.ru/docs/mzsr/insurance/6.

²³ Pensions at a Glance / OECD. 2011; Piggott J., Sane R. Indexing Pensions // The World Bank SP Discussion Paper. 2009. No 0925.

пенсионеров. Можно ожидать, что результатом станет давление на правительство с требованиями повысить уровень пенсий, восстановив упавший коэффициент замещения.

Применительно к России такое давление будет все более результативным, имея в виду электоральную значимость пенсионеров. В настоящее время они составляют 37% граждан, имеющих право голоса. Учитывая традиционно более высокую электоральную активность пенсионеров, можно утверждать, что их доля превышает 40% фактически голосующих избирателей. Как видно на рисунке 12, устойчивой тенденцией ближайших десятилетий будет дальнейшее увеличение политического веса пенсионеров. Наиболее вероятным результатом попыток правительства сдерживать рост пенсионных обязательств тогда станет периодическое (например, вписанное в политический цикл) их повышение за счет перемещения в пенсионную сферу дополнительных ресурсов. Иными словами, второй вариант практически неизбежно будет систематически «скатываться» к первому, со всеми присущими ему негативными последствиями.



Рис. 12

Этот прогноз указывает еще на одну серьезную опасность. В силу своей фазы жизненного цикла пенсионеры объективно заинтересованы прежде всего в текущем потреблении, а не в развитии. *Длительное поддержание неизменного пенсионного возраста увеличивает долю пенсионеров в структуре электората и тем самым загоняет страну в «ловушку старости»*, когда воля избирателей все больше смещается в сторону краткосрочных задач в ущерб долгосрочному развитию.

*Адаптация за счет улучшения пропорций
между числом работников и пенсионеров*

В России очень много пенсионеров. Достаточно сказать, что число пенсионеров в нашей стране превышает число граждан пенсионного возраста. Такая парадоксальная ситуация объясняется практически полным охватом пожилого населения пенсиями в сочетании с досрочным предоставлением их некоторым категориям граждан. Изменить положение дел можно несколькими способами:

— *повысить минимальный рабочий стаж, необходимый для получения права на трудовую пенсию*. В настоящее время он со-

ставляет 5 лет по сравнению с типичным для стран ОЭСР требованием 25–30 лет трудового стажа для получения полной пенсии по возрасту;

— *создать стимулы для модернизации работодателями рабочих мест с неблагоприятными условиями труда, требующими досрочного выхода на пенсию;*

Примером устранения неоправданных льготных режимов досрочных пенсий может служить Польша. До реформы, начатой в 1999 г., фактический возраст выхода на пенсию (59/55 для мужчин и женщин) из-за многочисленных льгот был на 5–6 лет ниже стандартного (65/60). После завершения реформы фактический возраст практически сравнялся со стандартным.

— *выделить из состава страховых пенсий включенные в них в 2010 г. базовые пенсии и перейти к адресной политике их предоставления.* В настоящее время в большинстве стран ОЭСР действует такой принцип, иногда сочетающийся с «безусловным» предоставлением базовых пенсий. Все большее распространение в мире получает практика предоставления нестраховых пенсий только действительно нуждающимся в социальной поддержке — например, имеющим доходы из всех источников на уровне ниже установленного минимального пенсионного дохода. В странах, где действуют только адресные нестраховые пенсии, доля получающих их пожилых граждан составляет от 20 до 50%.

Можно также рассмотреть вопрос об отсрочке выплаты трудовых пенсий работающим пенсионерам (речь идет не о лишении их пенсий, а лишь о том, чтобы они направлялись на личные счета пенсионеров и выплачивались после прекращения работы).

Перечисленные меры могут дать значительный, но однократный эффект. С точки зрения систематического поддержания соотношения между числом работников и пенсионеров нет альтернативы *повышению пенсионного возраста*. Если оно проводится так, чтобы соотношение между длительностью трудовой деятельности и пребывания на пенсии, несмотря на старение, оставалось неизменным, то в пенсионной системе просто не будет возникать проблем. Действительно, в этом случае соотношение между численностью работников и пенсионеров будет оставаться стабильным, следовательно, сохранится устойчивая пропорция между уровнем пенсий и заработной платы.

Тогда не меняется баланс между поколениями — каждое из них получает такой же трансферт, какой передает само²⁴. Это представляется вполне справедливым, учитывая, что повышение продолжительности жизни — прежде всего большое благо, а уже затем — источник проблем. У. Нордхауз в 2002 г.²⁵ предложил метод количественной оценки роста благосостояния населения, эквивалентного наблюдаемому увеличению продолжительности жизни и улучшению состояния здоровья. Он пришел к выводу, что выигрыш населения США в XX в.

²⁴ Это справедливо, если для простоты принять, как мы делали выше, что зарплата работников постоянна.

²⁵ Nordhaus W. The Health of Nations: the Contribution of Improved Health to Living Standards // NBER Working Paper. 2002. No 8818.

от более здоровой и продолжительной жизни примерно равен росту благосостояния за счет увеличения потребления товаров и услуг. *Нет никаких оснований для того, чтобы бремя финансирования дополнительного досуга людей, возникшее у них благодаря продлению жизни, перекладывать на другие поколения.*

В то же время отсутствуют принципиальные препятствия для увеличения длительности работы с точки зрения состояния здоровья, поскольку, как мы установили, вместе с общей продолжительностью жизни растет длительность здоровой жизни. В России нет ограничений на повышение продолжительности жизни и со стороны ситуации на рынке труда, поскольку, как отмечалось выше, в обозримой перспективе численность экономически активного населения будет снижаться, создавая острый дефицит рабочей силы.

Хотя решения о повышении пенсионного возраста, как правило, реализовать с политической точки зрения непросто, растет число стран, принимающих их (включая как наиболее развитые, так и страны с формирующимся рынком). Пенсионный возраст увеличивается достаточно медленно (ежегодно не более чем на 0,5 года), с учетом и ситуации на рынке труда, и политических ограничений. Некоторые решения о повышении возраста уже полностью выполнены (в Германии, Новой Зеландии), часть находится в процессе реализации (Венгрия, Чехия, Италия), часть относится к будущему (см. табл. 9). Обратим внимание, что чаще и на большую величину повышают пенсионный возраст для женщин. Иными словами, мы наблюдаем процесс выравнивания пенсионного возраста мужчин и женщин.

Т а б л и ц а 9

**Наиболее значительные решения
о повышении пенсионного возраста в странах ОЭСР**

Страна	Исходный	Текущий (2010)	Конечный	Общее повышение пенсионного возраста, лет
<i>Мужчины</i>				
Венгрия		60	65 (2030)	5
Греция		57	60 (2020)	3
Италия	55 (2000)	59	65 (2030)	10
Н. Зеландия	60 (1993)	65		5
Чехия	60 (2000)	61	65 (2040)	5
Ю. Корея		60	65 (2050)	5
<i>Женщины</i>				
Австралия	60 (2000)	62	67 (2040)	7
Великобритания		60	65 (2020) и 68 (2050)	8
Венгрия	55 (2000)	59	65 (2030)	10
Германия	60 (2000)	65		5
Греция		57	60 (2018)	3
Н. Зеландия	60 (1993)	65		5
Словакия		57	62 (2020)	5
Чехия		57	65 (2035)	8

Источник: Chomik R., Whitehouse E. Trends in Pension Eligibility Ages and Life Expectancy, 1950–2050 // OECD Social, Employment and Migration Working Papers. 2010. No 105.

Оптимальная реакция на старение населения

Какой же из рассмотренных общих способов адаптации пенсионной системы к старению населения следует предпочесть? Для ответа на этот вопрос обратимся к экономическому и социальному смыслу института пенсионного страхования.

Принято считать, что пенсионная система существует, чтобы обеспечивать приемлемый уровень доходов граждан в период их нетрудоспособности. Данную задачу в принципе могут решить и сами граждане, сберегающие часть доходов в период активной трудовой деятельности и использующие эти сбережения после завершения трудовой карьеры. Считается, что вмешательство государства, вводящего обязательное пенсионное страхование, оправданно из-за преобладания у граждан «близорукого» поведения: они не учитывают в своем поведении долгосрочные проблемы при потере трудоспособности²⁶.

Данная концепция вполне естественна. Действительно, если ответственный взрослый человек не полагается на то, что в старости его будут «кормить» дети (как было принято в доиндустриальном обществе), то он должен сам делать сбережения, на которые будет жить после завершения трудовой деятельности. Размеры отчислений на эти цели и распределение времени жизни между работой и пребыванием на пенсии будут определяться собственными предпочтениями индивида между трудом и досугом и степенью дисконтирования будущего потребления. Такой взгляд на проблему позволяет (если отвлечься от индивидуальных различий в предпочтениях людей) определить оптимальную пенсионную политику. Если пенсионная система призвана компенсировать «близорукость» работников, то *лучшим ее вариантом, безусловно, должен быть признан тот, который выбрал бы сам работник в начале трудового пути, обладай он длинным (покрывающим всю его жизнь) горизонтом планирования.*

Тогда задача государства состоит в воспроизведении поведения человека, оптимизирующего свое потребление на протяжении всего жизненного цикла. Такой подход позволяет отчасти снять конфликт между работниками и пенсионерами. Он учитывает, что на протяжении своей жизни большинство людей попеременно выступают и в роли работника, и в роли плательщика налогов (на труд, на потребление), и в роли пенсионера. Оптимальная пенсионная политика, рассматривающая в целом весь жизненный цикл человека, устраняет противоречие между его интересами на разных стадиях жизни. Государство при этом не должно рассматриваться как особая сторона в определении политики, поскольку оно не имеет собственных ресурсов, а лишь распределяет собранные налоги и взносы.

Пока нет работ, в которых определены оптимальные для работников параметры пенсионной системы. Однако некоторые результаты позволяют предсказать реакцию «дальновидного» работника на увеличение продолжительности своей жизни. В работах Д. Блума

²⁶ Feldstein M., Liebman J. Social Security // NBER Working Paper. 2001. No 8451.

и др., К. Преттнера и Д. Каннинга²⁷ построены модели, в которых люди выбирают оптимальную для себя продолжительность работы и уровень сбережений с учетом общей динамики потребления, а также предпочтений между работой и досугом. Авторы показывают, что при достаточно общих условиях реакция человека на увеличение продолжительности жизни состоит в более позднем прекращении работы. Более того, при определенных предположениях оптимальной реакцией будет сохранение пропорций между длительностью работы и пребыванием на пенсии. При этом выбираемая доля сберегаемых в период работы доходов остается неизменной.

Иными словами, если бы граждане (в отсутствие пенсионной системы), обладая всей необходимой информацией и в достаточной степени заботясь о своем будущем, выбирали, сколько времени им работать и какую часть заработка сберегать на старость, то *в ответ на увеличение продолжительности своей жизни они увеличили бы продолжительность работы, не меняя долю сберегаемых трудовых доходов*. Поскольку пенсионная система, как мы приняли выше, призвана имитировать такое поведение, оптимальный ответ правительства на старение населения также состоит в повышении пенсионного возраста при неизменной ставке взносов. Параметры повышения возраста должны обеспечивать неизменность соотношения между длительностью трудовой деятельности и пенсии. Если пенсионный возраст остается неизменным, то, при прочих равных условиях, уровень пенсий окажется ниже оптимального, поскольку меньше будет период сбережений и больше — период их использования.

Увеличение продолжительности жизни в сочетании с политикой последовательного повышения пенсионного возраста обеспечивают улучшение положения всех участников экономики. Каждая возрастная когорта выигрывает от более длительной жизни, частично используя дополнительные годы для отдыха, а частично — чтобы материально его обеспечить. Остальные когорты при этом не должны увеличивать свои налоговые выплаты, то есть как минимум ничего не проигрывают.

Возникает естественный вопрос: если повышение пенсионного возраста в конечном счете отвечает интересам самих граждан, почему эта мера обычно непопулярна среди них? Можно назвать по меньшей мере три причины.

Во-первых, остается проблема короткого горизонта индивидуального принятия решений. Во-вторых, в рамках распределительных систем старение, как отмечалось выше, провоцирует распределительный конфликт — каждая когорта заинтересована в том, чтобы сохранить прежнюю длительность работы, возложив бремя финансирования своего дополнительного «заслуженного отдыха» на следующее поколение. Наконец, в-третьих, это инерция мышления — и сами граж-

²⁷ Bloom D., Canning D., Mansfield R. et al. Demographic Change, Social Security Systems, and Savings // Journal of Monetary Economy. 2007. Vol. 54, No 1. P. 92–114; Prettnner K., Canning D. Increasing Life Expectancy and Optimal Retirement: Does Population Aging Necessarily Undermine Economic Prosperity? / Program on the Gobar Demography of Aging. 2012. Working Paper No 91.

дане, и правительство привыкли рассматривать пенсионный возраст как нечто неизменяемое и считают его изменение важной реформой. Необходимо отказаться от подобных представлений, выдвинув на место «константы» *соотношение между длительностью трудовой деятельности и продолжительностью пребывания на пенсии*.

Распределительный конфликт можно устранить за счет введения накопительных пенсионных систем (которые получили в последнее время широкое распространение). Действительно, их механизм предполагает, что каждое поколение (и даже каждый гражданин) платит за себя, то есть устраняется кросс-финансирование пенсий одних поколений за счет взносов других.

Некоторые экономисты считают развитие накопительных компонентов главным инструментом спасения пенсионных систем от кризиса, связанного со старением населения. Однако такое мнение далеко не бесспорно. Механизм накопительной системы, действительно, имеет важное достоинство: он исключает возможность появления необеспеченных финансовыми ресурсами пенсионных обязательств. Но увеличение продолжительности жизни и здесь ведет к падению относительного уровня пенсий. Таким образом, накопительная система сама по себе не защищает от снижения коэффициента замещения в условиях старения населения и, значит, не может считаться устойчивой по предложенному выше критерию. Увеличение разрыва между уровнем пенсий и зарплаты может вызвать политическое давление со стороны пенсионеров. В большинстве стран накопительная и распределительная системы сосуществуют, дополняя друг друга — таким образом, у пенсионеров остается возможность добиваться увеличения распределительной составляющей выплат. Даже в «чистой» накопительной системе при падении коэффициента замещения пенсионеры вполне могут потребовать у правительства ее реформы. Реалистичность подобного сценария подтверждается тем, что в последнее время несколько стран (Аргентина, Венгрия, Польша) полностью или частично отказались от накопительных систем, а в Чили, которая первой стала использовать накопительную пенсионную систему, к ней добавлена распределительная составляющая.

Сказанное, конечно, не означает, что накопительные системы бесполезны. Но, на наш взгляд, они вряд ли смогут противостоять старению населения без повышения пенсионного возраста. Возможно, основная ценность накопительного принципа состоит именно в том, что он может ослабить сопротивление населения более позднему выходу на пенсию.

Третья причина непопулярности идеи повышения пенсионного возраста, как отмечалось, связана с отношением к нему как к «универсальной постоянной». Ошибочность такого взгляда наглядно иллюстрирует концепция «инфляции возраста»²⁸. Проведенный нами анализ свидетельствует, что возрастные интервалы для разных периодов времени нельзя считать эквивалентными, как не равны по покупательной способности рубли или доллары в разные моменты вре-

²⁸ Shoven J., Goda G. Adjusting Government Policies for Age Inflation // SIEPR Discussion Paper. 2008. No 08-62.

мени. По состоянию здоровья, степени трудоспособности и ожидаемой продолжительности жизни россиянин, которому в 2030 г. исполнится 65 лет, будет примерно соответствовать россиянину, который сейчас находится в возрасте 60 лет. Иными словами, границы, определяющие наступление пожилого возраста и состояния нетрудоспособности, неправомерно считать фиксированными, раз навсегда заданными. Они должны регулярно корректироваться аналогично тому, как пересматриваются, например, с учетом инфляции стоимость прожиточного минимума или размеры пенсии. Существенное отличие «инфляции возраста» от обычной, ценовой, состоит в том, что первая отражает сугубо позитивный процесс увеличения продолжительности жизни и состояния здоровья людей.

Практическая адаптация пенсионных систем к старению населения: международный опыт

Приведенные результаты убедительно свидетельствуют о необходимости срочных широкомасштабных реформ в области здравоохранения и социального страхования. Отказ от таких реформ или даже запаздывание с их проведением неминуемо приведут к глубокому бюджетному кризису. Опыт Греции показывает, что страна, закрывающая глаза на свои бюджетные проблемы, рано или поздно вынуждена решать их в трудных условиях финансового и политического кризиса.

В таблице 10 представлены агрегированные оценки масштабов адаптации стран ЕС к демографическим вызовам. Приведенные данные показывают, что принимаемые меры компенсируют более половины негативного влияния старения на пенсионные системы (более 5% ВВП). В сочетании с другими факторами, которые смягчат его последствия, это позволит снизить прогнозируемое увеличение расходов на пенсии с 8,7 п. п. ВВП (явно непосильных) до «всего» 2,3 п. п. ВВП.

Т а б л и ц а 10

Факторы ожидаемого изменения расходов на пенсии в странах ЕС за 2007—2060 гг. (п. п. ВВП)

Группа стран	Демографические пропорции	Адаптационные меры			Прочие факторы	Всего ожидаемое изменение расходов
		охват пенсиями пожилого населения	размер пенсии	итого адаптация		
ЕС всего	8,7	-2,6	-2,5	-5,1	-1,3	2,3
ЕС-15	7,7	-1,8	-2,3	-4,1	-1,2	2,4
ЕС-12	8,8	-1,9	-2,9	-4,8	-1,4	2,6

Источник: расчеты по данным Ageing Report-2009.

Как ожидаемый эффект старения, так и масштабы принимаемых мер существенно различаются по странам (см. табл. 11). Во многих странах, где угроза максимальная, приняты наиболее решительные меры (Италия, Франция, Венгрия, Польша, в которых адаптационные меры правительства компенсируют от 58 до 100% негативного

**Сопоставление ожидаемого роста пенсионных расходов в странах ЕС
за 2007—2060 гг. и масштабов адаптационных мер**

Страна	Влияние основных факторов на изменение пенсионных расходов (п. п. ВВП)		Отношение эффекта мер правительства к демографическому эффекту, в %
	демографические	меры правительства	
Великобритания	4,2	-0,9	-21
Венгрия	11,3	-6,5	-58
Греция	12,7	0,4	3
Испания	10,7	-2,6	-24
Италия	10,4	-8,7	-84
Польша	13,4	-13,4	-100
Франция	8,4	-6,2	-74
Чехия	9,5	-4,7	-49

Источник: расчеты по данным Ageing Report-2009.

эффекта). В отдельных странах готовность к демографическим вызовам явно не соответствовала грозящей им опасности. В наибольшей степени это относилось к Греции и Испании. В Испании последствия старения «стоили» более 10% ВВП, а принятые меры компенсировали менее $\frac{1}{4}$ этой величины. В Греции при стоимости последствий почти 13% ВВП принятые меры лишь увеличивали расходы! Пример этих стран показывает, что «расплата» за отказ считаться с долгосрочными бюджетными проблемами, за стремление отложить на будущее принятие политически трудных мер наступает гораздо раньше, чем они беспечно предполагают.

Проведенный анализ позволяет объяснить, почему прогнозируемое увеличение пенсионных расходов существенно превосходит ожидаемый рост расходов на здравоохранение. Спрос на лечение определяется объективным состоянием здоровья. Соответственно, поскольку длительность «периода нездоровья» растет значительно медленнее, чем формальная продолжительность старости (неважно, отсчитывается она от 60 или от 65 лет), демографические сдвиги вызывают лишь умеренное изменение потребности в медицинских услугах. В отличие от этого, момент предоставления пенсии в настоящее время определяется не реальным наступлением нетрудоспособности, а установленным когда-то (в случае России — 80 лет назад, в 1932 г.!) пенсионным возрастом. Это позволяет сделать общий вывод, что значительное влияние старения на бюджетную систему определяется не реальными сдвигами в демографической структуре населения, а негибкостью системы социального страхования, не реагирующей должным образом на происходящую «инфляцию возраста». Столь же масштабные последствия (хотя и с другим знаком, с точки зрения бюджета) наблюдались бы, если бы правительство, например, невзирая на инфляцию, десятилетиями не корректировало пенсии и зарплату в бюджетном секторе.

В идеале устройство пенсионной системы должно учитывать индивидуальные различия между участниками: как объективные — например, состояние здоровья либо семейное положение, так и субъективные — в первую очередь предпочтения между работой и досугом.

В большинстве стран для этого предусмотрены возможности добровольного досрочного выхода на пенсию (с соответствующим уменьшением размеров пенсии). В некоторых странах (например, в Дании) уже нащупали правильный подход и делают повышение пенсионного возраста постоянным процессом, автоматически следующим за увеличением продолжительности жизни²⁹.

Если перейти от общих принципов к их реализации, то прежде чем обеспечить поддержание стабильного соотношения между рабочим возрастом и пребыванием на пенсии, необходимо сначала определить оптимальный для данной страны пенсионный возраст. В качестве ориентира для такой начальной оценки можно использовать показатели сопоставимых с нами стран.

Если условно принять в качестве продолжительности трудовой деятельности время с 20 лет до стандартного пенсионного возраста, то в нашей стране для женщин этот показатель составит 143% от среднего времени получения пенсии. Это один из самых низких показателей в мире, значительно уступающий среднему показателю по ОЭСР (179%). Более низкое соотношение имеет лишь одна страна — Греция, еще у одной (Италия) — одинаковое с нами значение. Соотношение труда и «заслуженного отдыха» было бы на среднем по ОЭСР уровне, если бы пенсионный возраст женщин составлял у нас 59 лет. Для мужчин, напротив, пропорция между трудовым и пенсионным периодами по международным меркам низка (272%), хотя многие страны имеют близкие значения этого показателя (в частности, Великобритания, Германия, Израиль, Польша).

При планировании первоначальной коррекции пенсионного возраста нужно учитывать, что ее проведение потребует немало времени и реально может завершиться в 2025—2030 гг. Учитывая это, необходимо проводить сравнения не с текущими, а с будущими соотношениями, которые сформируются к моменту завершения процесса коррекции. В целом после нее адекватный для России пенсионный возраст можно оценить как 60—62 года для женщин и 62—63 года для мужчин.

Выбирая среди возможных вариантов реакции на старение населения, мы должны отдать предпочтение лучшей для граждан стратегии — последовательному повышению пенсионного возраста. Учитывая, что это занимает значительное время, данный процесс должен быть запущен как можно скорее. Такое решение требует серьезной политической воли, но альтернативы ему нет. Чем раньше это произойдет, тем лучше и для пенсионеров, и для налогоплательщиков, и для страны в целом.

* * *

Необходимо принять срочные энергичные меры для решения проблемы старения населения в России (прежде всего нужна серьезная пенсионная реформа). Если этого не сделать либо реформы будут

²⁹ Whitehouse E. Life-expectancy Risk and Pensions: Who Bears the Burden? // OECD Social, Employment and Migration Working Papers. 2007. No 60.

носить «косметический» характер, страну неизбежно ожидает масштабный кризис. Длительное сохранение неизменного пенсионного возраста ведет страну в «ловушку старости» — доминирование в структуре электората пенсионеров — группы, интересы которой связаны с потреблением, а не с развитием.

При разработке пенсионной реформы надо учитывать не только обеспеченность возникающих финансовых обязательств, но и политико-экономический аспект: достаточный учет интересов всех поколений. Финансовая сбалансированность, достигаемая путем ухудшения положения отдельных групп, скорее всего, окажется хрупкой.

Оптимальный для граждан способ реакции на увеличение продолжительности жизни — «индексация» пенсионного возраста на «инфляцию возраста». Такая стратегия обеспечивает стабильность коэффициента замещения и не изменяет баланса отношений между поколениями (не создавая почву для распределительного конфликта между ними). Другие варианты реакции на старение населения — сдерживание процесса накопления пенсионных обязательств или последовательное увеличение финансирования пенсионных выплат — либо неустойчивы, либо опасны для экономики.

Возможность повышения пенсионного возраста обусловлена тем, что рост общей продолжительности жизни происходит преимущественно за счет увеличения активной, здоровой жизни при минимальном увеличении периода нездоровья. Если правительство проявит политическую волю и примет стратегию повышения пенсионного возраста, то увеличение продолжительности жизни станет источником роста благосостояния для всех, в противном случае оно будет угрозой для развития экономики.