



МЕЖДУНАРОДНАЯ АССОЦИАЦИЯ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Бюллетень социальной политики 12



Социальное обеспечение в стареющем мире: Как адаптироваться к демографическим вызовам

Демографические изменения признаны одним из серьезнейших вызовов, стоящих перед социальным обеспечением сегодня. По этой причине одной из основных задач текущей программы Международной ассоциации социального обеспечения стало проведение углубленного анализа этой проблемы. В 2010 году ряд выпусков «Бюллетеня социальной политики» будет рассказывать о воздействии демографических изменений на социальное обеспечение. Будут рассматриваться связанные с этим конкретные вопросы: пенсионное финансирование, семейные пособия, здравоохранение и роль превентивной культуры. Как пишет «Бюллетень», в разных странах изменение демографической ситуации (переход от большого количества детей и низкой ожидаемой продолжительности жизни к малому числу детей и долголетию) происходит с разной скоростью. Тем не менее, для большинства стран тенденция на ближайшие несколько десятилетий одинакова: рост доли пожилого населения и соответствующее снижение числа молодых. Именно этой тенденцией будет определяться политика общества по перераспределению ресурсов между поколениями. Вывод, сделанный в «Бюллетене», гласит: если страны хотят успешно адаптироваться к грядущим переменам, им следует сделать выводы из основных политических уроков.

Ханс-Хорст Конколеwski, Генеральный секретарь МАСО

Мировое старение населения

Мировое старение населения – одна из важнейших проблем XXI века. По мере того как волна демографических перемен захлестывает мир, в разных странах высокая рождаемость и высокая смертность (то есть большое число детей и малая ожидаемая продолжительность жизни) сменяются низкой рождаемостью и низкой смертностью (малым числом детей и повышением ожидаемой продолжительности жизни). Таким образом, абсолютная и относительная доля пожилого населения растет, а молодого, соответственно, снижается.

Данный выпуск

- Описывает тенденции старения населения в мире и его влияние на соцобеспечение;
- Описывает рынки труда и возможности накопления в странах, где доля молодого населения сокращается;
- Рассуждает о том, насколько задачи, поставленные в национальном масштабе, могут помочь стране адаптироваться к старению населения;
- Предлагает опыт стратегических решений для систем соцобеспечения.

Этот демографический переход в настоящее время наблюдается во всех регионах мира (см. таблицу 1), за исключением стран Африки, расположенных южнее Сахары, где до сих пор высокая рождаемость сопровождается высокой смертностью. Наиболее высокие темпы старения наблюдаются в Азии и Латинской Америке. В Европе и Северной Америке переход к более зрелому населению, в котором процент пожилых иждивенцев превышает процент молодых, занял 150 лет, однако в следующие 20 лет старение здесь замедлится, и к 2030 году количество пожилых людей вырастет всего на 50 процентов. В то же время Азия и Латинская Америка, равно как и некоторые страны Африки и Ближнего Востока, будут стремительно стареть: в течение двух десятков лет численность пожилого населения в этих регионах увеличится почти на 150 процентов. Как бы то ни было, во всех регионах за исключением южной части Африки доля молодежи младше 15 лет значительно сократится, а к 2050 году эта возрастная группа будет составлять всего одну пятую мирового населения.

Общий коэффициент зависимости

Таким образом, важно перестать фокусировать внимание на старении как таковом и росте коэффициента зависимости пожилых, и обратиться к последствиям падения смертности и рождаемости. Дело в том, что в некоторых странах падение коэффициента зависимости молодых достигает такого уровня, что снижается и общий коэффициент зависимости. Например, в Китайской Народной Республике общий коэффициент зависимости, достигавший в 1960-е гг. (период пика) 80-ти иждивенцев на каждую сотню работающих, составит к 2050 г. до 60 иждивенцев на сто работающих. Однако в результате резкого снижения рождаемости, вызванного политикой «одна семья, один ребенок», в настоящее время этот коэффициент достиг в Китае своего исторического минимума, составляющего 40 иждивенцев на сто работающих. Схожим образом в США общий коэффициент зависимости достиг своего пика – 95 иждивенцев на 100 работников – в 1965 году.

Тем не менее, для многих стран рост коэффициента зависимости пожилых будет значительным. Во многих промышленно развитых странах он начнет стремительно расти уже в следующем десятилетии. В Италии к 2050 году этот коэффициент удвоится и достигнет 70-ти человек на 100 работающих. В то же время, в Великобритании это соотношение изменится незначительно и составит 67:100.

Гонконг (Китай), Республика Корея, Сингапур и урбанизированные районы Китая достигнут аналогичного соотношения к 2030 году. Особенно быстро стареет Корея: по некоторым прогнозам, к 2030 году доля ее населения старше 60 лет удвоится, а число лиц старше 80 лет вырастет вчетверо. К 2040 году коэффициент зависимости пожилых резко подскочит в сельском Китае и Таиланде, к 2045 – в Малайзии, к 2050 – в Индии, Индонезии и на Филиппинах. Самым впечатляющим примером роста общего коэффициента зависимости является Япония, где в 1950 году на двух работающих приходился один иждивенец, а к 2050 году этот коэффициент будет 1:1.

Демографическое «окно»

Хотя многие азиатские и латиноамериканские страны в будущем столкнутся с ростом коэффициента зависимости, справиться с этим в ближайшие несколько десятилетий может помочь т.н. «демографическое окно», которое также называют «демографическим дивидендом». Это явление характерно для позднего периода демографического перехода, когда из-за падения рождаемости вслед за многочисленным поколением приходит малочисленное. В результате уменьшается число молодых иждивенцев, и общий уровень коэффициента зависимости падает.

Демографический переход

- К 2030 году половина населения Западной Европы будет старше 50 лет, а ожидаемая продолжительность жизни в этом возрасте будет составлять 40 лет.
- К 2030 году четверть общего населения богатых промышленно развитых стран будет старше 65 лет, а половина населения Азии – старше 60 лет.
- Европа стала «зрелым» обществом в 2000 году, когда число людей старше 60 лет превысило число молодежи младше 15 лет. Азия станет «зрелой» примерно в 2040 году.
- В настоящее время у азиатских стран самый низкий уровень общего коэффициента рождаемости, при этом в Гонконге (Китай) на одну женщину репродуктивного возраста приходится менее одного ребенка, а в Сингапуре и Республике Корея – чуть более одного.
- Ожидается, что даже в Пакистане и Афганистане, где в настоящее время общий коэффициент рождаемости составляет 4 и 6,6 соответственно, к 2050 году он упадет до уровня, едва превышающего простое воспроизводство.
- Согласно прогнозам, ожидаемая продолжительность жизни новорожденных будет расти повсеместно и к середине столетия достигнет 84 лет в развитых странах и 77 лет в менее развитых. К 2050 году люди в возрасте 65 лет и старше будут составлять 36 процентов населения Японии, а люди в возрасте 80 лет и старше – 15 процентов.
- К 2050 году коэффициент зависимости пожилых превысит 70 процентов в Италии, Испании и Японии; в то же время в Дании, Исландии, Люксембурге, Мексике, Турции и США он останется на уровне 40 процентов.
- К 2025 году работающее население Азии составит 68 процентов от общемирового населения.
- Демографическое развитие Российской Федерации и стран Восточной Европы отличается от остальной Европы и Азии. Хотя ожидается, что коэффициент рождаемости будет расти, население России к 2050 году может сократиться с 142 миллионов до 105 миллионов, а численность населения Украины за тот же период может упасть с 50 до 30 миллионов человек.
- Согласно прогнозам, расходы на медицинское обслуживание пожилых людей в Латинской Америке к 2030 году вырастут до 25 процентов по региону в целом.

Это явление сопровождается существенным увеличением потенциальной рабочей силы и дополнительными возможностями создания накоплений, поскольку группа малолетних иждивенцев уменьшается, соответственно снижаются ее потребности. Это может привести к увеличению производства на душу населения и экономическому росту, вызванному увеличением численности рабочей силы и повышением темпов роста капиталовложений, что даст демографические дивиденды. Кроме того, это позволит обществу увеличить совокупный доход на душу населения, прежде чем оно станет «зрелым», и накопить достаточно средств, которые затем можно использовать для финансирования потребностей пожилого населения.¹

Предполагается, что период демографических дивидендов для Китая и Таиланда продлится до 2035-2040 года, для Индии и Индонезии – до 2050 года. С другой стороны, плохое управление и недостаток открытости привели к тому, что в Латинской Америке потенциал для роста, который могли бы дать демографические дивиденды, снижен.

Проблемы общества и способность к адаптации

Старение населения отразится на всех областях социального обеспечения: на здравоохранении, долгосрочном уходе, пособиях по безработице и инвалидности и семейных пособиях. Некоторые наблюдатели, например Международный валютный фонд (МВФ), считают, что основные проблемы старение населения создаст для систем здравоохранения, поэтому их придется реформировать по аналогии с пенсионными системами. Тем не менее, авторы большинства практических исследований убеждены, что гораздо большее значение имеют демографические факторы, например, постоянно растущий диапазон, сложность и стоимость лечения, противоречия между пациентами, которые требуют все больше медицинских услуг, и нежеланием налогоплательщиков тратить больше бюджетных средств на поддержку государственной медицины. С какой стороны ни посмотреть на эту проблему – с финансовой или с медицинской – важнейшей задачей для общества будет адаптация к старению населения.² Эта адаптация включает:

- способность отдельных граждан и семей соответствующим образом изменить свое поведение в области накоплений, трудовой деятельности, перераспределения средств между поколениями на индивидуальном уровне и инвестиций в трудовой капитал.
- способность институтов произвести необходимые изменения, которые бы способствовали увеличению накоплений, рабочей силы, перераспределению между поколениями и инвестициям в человеческий капитал.

Социальные задачи и старение населения

По мере того как общество успешно приспосабливается к старению населения, главным вопросом государственной политики становится вопрос о взаимном влиянии общенациональных целей и необходимых социальных изменений.

Задача по достижению общественного процветания. Это – основная цель большинства стран, так как общественное процветание снижает число бедных и повышает уровень жизни и здоровья населения, хотя это не обязательно относится к качеству жизни. Некоторые круги боятся, что старение населения снизит темпы экономического роста, поэтому основной политической задачей они называют снижение данного эффекта. Здесь самым главным является извлечение максимальной выгоды из демографических дивидендов и регулирование общего коэффициента зависимости посредством политики, которая регулирует появление на рынке труда молодых и уход пожилых работников (помимо других направлений политики – например, повышения роли женщин на рынке труда или интеграции инвалидов).

Задача справедливого распределения внутри одного поколения и между разными поколениями. Поддержание справедливости внутри границ одного поколения можно смело назвать важной государственной задачей пенсионной политики многих стран. Задачи, касающиеся справедливости между разными поколениями, связаны с перераспределением. Сюда входит понятие справедливого соотношения между средними пенсионными доходами и средними заработками, а также признание потенциального влияния государственной политики на благополучие различных возрастных групп. Важно, насколько справедливо государство распределяет бремя старения населения между молодым и пожилым поколением.

В данном случае важным фактором выступает понятие межпоколенческой справедливости и то, насколько на это понятие повлияет старение населения.

- Традиционный договор между поколениями основан на системе взаимообмена между поколениями, когда взрослые заботятся о молодых иждивенцах (детях), а в ответ, когда эти иждивенцы станут взрослыми, они будут заботиться о пожилых иждивенцах. В большинстве стран этот принцип осуществляется как на уровне семьи (родители заботятся о детях, взрослые дети заботятся о пожилых родителях), так и на уровне общества, когда взрослые работники содержат, за счет государственного перераспределения, одновременно пожилых и молодых иждивенцев, то есть обеспечивают первой группе медицинское обслуживание и образование, а второй – медицинское обслуживание и защиту пенсионных доходов.
- В результате снижения уровня рождаемости и смертности перед стареющим населением встал вопрос – не заставляют ли благополучные (с точки зрения снижения рождаемости и смертности) поколения расплачиваться за свой успех будущие поколения посредством «традиционных» договоров между поколениями, или изменение договора между поколениями позволяет им самим платить за свой успех? Изменение договора между поколениями потребует от пожилых самостоятельной оплаты расходов, связанных с увеличением продолжительности жизни – например, за счет увеличения пенсионных взносов или продления своего трудового стажа.

Задача поддержания социальной сплоченности. Задача поддержания социальной сплоченности в разных обществах и культурах будет решаться по-разному. В частности, некоторые правительства будут делать основной упор на иммиграции, которая должна стать политическим инструментом для снижения экономических последствий старения населения, и это до некоторой степени будет отражением истории миграции в данной стране и потенциальных социальных последствий притока большого количества взрослых из-за рубежа. Например, Великобритания и США, которые в течение долгих лет поощряли приток иммигрантов со всех концов света, смело используют миграцию для того, чтобы компенсировать старение своего населения. В то же время Япония и Республика Корея, которые никогда не применяли данную практику, начинают размышлять о возможных социальных последствиях подобной иммиграции.

Политические последствия

Основой политики должна стать система стимулов, которые будут определять решения на индивидуальном и институциональном уровне. Старение населения требует изменений, а удовлетворение этой потребности имеет ряд политических последствий. Когда рабочая сила перестанет увеличиваться, программы социального обеспечения, основанные на распределительном принципе финансирования, могут столкнуться с проблемой низкой или даже отрицательной доходности, поскольку высокая доходность определяется ростом общего фонда заработной платы. Изменение возрастной структуры населения будет также угрожать накопительным системам, так как повлияет на стоимость их активов.

В свете старения населения следует обратить внимание на следующие моменты:

- В будущем индивидуальные и государственные трансферты следует интегрировать в системы социального обеспечения, учитывая при этом взаимодополняющий характер индивидуальных и государственных трансфертов между поколениями, а также взаимосвязь между перераспределением средств «снизу вверх» и наоборот. Исследования³ показывают, что хотя перераспределение средств на государственном уровне снижает долю трансфертов от взрослых детей престарелым родителям, оно в гораздо меньшей степени уменьшает частное перераспределение средств «сверху вниз», то есть от пожилых родителей взрослым детям и внукам.
- Следует соблюдать принцип межпоколенческой справедливости, распределяя прибыль от экономического роста между работающими и пенсионерами. Например, это можно сделать, поддерживая связь между пенсиями и зарплатами, чтобы пенсионеры получали какую-то часть национального прироста экономики. Можно также привязать пенсии к росту цен, чтобы уровень жизни пенсионеров не снижался вследствие инфляции. Можно связать пенсии с производительностью, определяющейся ростом общего фонда заработной платы, или ввести систему из нескольких показателей.

- Необходимо найти способы поддержки и поощрения личной ответственности. Например, можно предположить, что в условиях старения населения следует разграничить ответственность государства, которое должно не допустить обнищания своего населения, и личную ответственность человека за повышение своего уровня жизни. Способы стимулирования личной ответственности могут быть разными. Однако государство должно по-прежнему играть ведущую роль в разработке, осуществлении, регулировании и контроле необходимых изменений.

Важнейшие уроки

Чтобы поддержать свою экономику, постаревшие страны экономически развитого Севера сделали ставку на приток рабочих-мигрантов из более молодых и более бедных стран мирового Юга. Однако резкое падение общего коэффициента рождаемости, наблюдающееся сегодня как в Азии, так и в Латинской Америке, означает, что в ближайшие десятилетия этот способ перестанет работать. Хотя развитие новых технологий до некоторой степени может снизить потребность рынка в рабочей силе, многие страны признают, что необходимо удержать пожилых работников на рынке труда – не только чтобы снизить пенсионное бремя, но и чтобы не был утрачен ценный опыт и навыки, особенно в условиях грядущей мировой нехватки квалифицированных кадров.

Все эти задачи не из легких, даже для самых экономически развитых стран, а государства с переходной и развивающейся экономикой в большинстве своем очень далеки от их решения. Однако некоторые уроки уже учтены национальными системами социального обеспечения: США и Канада стараются поддерживать высокий уровень занятости пожилых работников; многие правительства работают над тем, чтобы интегрировать государственные и частные системы трансфертов; программы поощрения активной старости есть в Европе (например, во Франции, Великобритании и Германии), в Азии (например, в Сингапуре и Гонконге) и в Северной Америке, а программы непрерывного обучения взрослых введены в действие в Европе, Азии и Америке повсеместно. Различные элементы политики в области решения проблем старения наблюдаются во многих странах. В промышленно развитых государствах началась эпоха высокого коэффициента зависимости пожилых; в то же время, их программам социального обеспечения приходится регулировать общий коэффициент зависимости – в частности, за счет регулирования притока молодых кадров на рынок труда и ухода с этого рынка пожилых работников. Страны с переходной и развивающейся экономикой все еще могут воспользоваться своими демографическими дивидендами и значительно нарастить рабочую силу, а в некоторых случаях даже существенно повысить уровень накоплений, ведь оба эти фактора помогут преодолеть трудности, связанные с будущим высоким уровнем коэффициента зависимости пожилых.

В свете старения населения важнейшим политическим выводом стала бы разработка широкого всеохватного

интегрированного многоуровневого подхода к рынкам труда и социального обеспечения. В частности:

- Следует разработать меры, которые стимулируют работников к продлению трудовой деятельности путем непрерывного обучения, образования и повышения квалификации и предоставления пожилым работникам подходящих условий труда.
- После того как обеспечены равномерный охват и хотя бы минимальная степень гарантий в рамках обязательных систем социального обеспечения, следует позаботиться, чтобы частные семейные трансферты были, по возможности, должным образом интегрированы в системы пенсий по старости.
- Необходимо пропагандировать профилактическую культуру в сфере благосостояния и обеспечить население возможностями вести здоровый активный образ жизни как можно дольше, чтобы снизить уровень хронических заболеваний и расходы на здравоохранение.
- На протяжении всей жизни у населения должен быть доступ к обучению, чтобы все граждане были лучше подготовлены физически, интеллектуально, социально и финансово к повышению уровня личной ответственности за собственный уровень жизни в старости.

Источники

- ¹ Heller, P. 2006. *Is Asia Prepared for an Ageing Population?* (IMF Working Paper WP/06/272). Washington, DC, International Monetary Fund. – Хеллер, П., 2006. «Готова ли Азия к старению населения?» (Рабочий доклад ВМФ). Вашингтон, Международный валютный фонд (на англ. языке).
- ² ISSA. 2003. *Ageing and social security: Ten key issues* (A contribution by the International Social Security Association to the Implementation of the Madrid International Plan of Action on Ageing), Geneva, International Social Security Association. – МАСО, 2003. «Старение и социальное обеспечение: Десять ключевых вопросов». (Вклад Международной ассоциации социального обеспечения в выполнение Мадридского плана действий по старению). Женева, Международная ассоциация социального обеспечения (на англ. языке).
- ³ Harper, S.; Leeson, G. 2009. *Global Ageing Survey 2009*. Oxford, Oxford Institute of Ageing. – Харпер, С., Лисон, Дж., 2009. «Исследование мирового старения – 2009». Оксфорд, Оксфордский институт старения (на англ. языке).

Хотим поблагодарить профессора геронтологии Оксфордского университета Сару Харпер (Великобритания), Международную кафедру финансового обеспечения пожилых граждан Университета Малайзии, а также Джорджа Лессона и Кеннет Хауз, старших научных сотрудников Оксфордского института старения за вклад в подготовку данного выпуска «Бюллетеня социальной политики».

Международная ассоциация социального обеспечения является ведущей международной организацией, объединяющей национальные администрации и агентства, занимающиеся вопросами социального обеспечения. МАСО распространяет информацию, проводит исследовательскую работу, осуществляет консультирование и предоставляет платформу для своих членов для формирования и поддержки динамичных систем социального обеспечения и политики во всем мире.

4 route des Morillons
Case postale 1
CH-1211 Genève 22

T: +41 22 799 66 17
F: +41 22 799 85 09
E: issacomm@ilo.org | www.issa.int