



# Бюллетень социальной политики

15



## Пенсии и демографические перемены

В наше время перед национальными пенсионными системами встал целый ряд сложных проблем. Среди них – вызов, брошенный разнообразными демографическими переменами: снижается уровень рождаемости, увеличивается продолжительность жизни, меняются пути миграции и структура семьи. Давно известно, что демографические перемены угрожают финансовой устойчивости пенсионных систем. Кроме того, мировой экономический кризис заставил обратить особое внимание на финансовое давление, связанное с демографическими переменами. Этот выпуск «Вестника социальной политики» рассматривает вызовы, брошенные пенсионным системам демографическими переменами, и объясняет, как можно к ним адаптироваться.

*Ханс-Хорст Конколеwski, Генеральный секретарь МАСО*

### Демографический контекст и его влияние на пенсионные системы

#### Пенсионные системы должны адаптироваться к демографическим переменам

В большинстве стран мира ожидаемая продолжительность жизни новорожденных увеличилась: с 1950 года в общемировом масштабе этот показатель вырос более чем на 20 лет. Ожидаемый срок дожития в возрасте 60 лет изменился сходным образом, увеличившись примерно на 5 лет. В свою очередь, уровень рождаемости во всем мире упал: во многих странах в настоящее время он близок к коэффициенту замещения (2,1 ребенка на 1 женщину). Несмотря на существенные национальные и региональные различия, везде прослеживаются схожие тенденции, которые имеют прямые последствия для пенсионных систем. Во многих странах прирост активного населения отрицательный или равен нулю. Одновременно с этим число получателей пенсий быстро растет, а это грозит серьезными финансовыми проблемами.

#### Этот выпуск

- Дает представление о демографическом контексте и объясняет его влияние на пенсионные системы
- Рассматривает различные варианты реформ, направленных на решение проблемы демографических изменений в более и менее развитых регионах
- Доказывает, что пенсионные системы должны обладать не только финансовой, но также и социальной устойчивостью
- Подчеркивает, что именно государство должно обеспечить добросовестное управление и придать реформе всеохватный характер.

## Основные статистические показатели

- В 2010 году людей в возрасте 60 лет и старше было 740 миллионов; к 2050 году эта цифра увеличится до 2 миллиардов.
- В 2010 году 64 процента людей в возрасте 60 лет и старше жили в менее развитых регионах; к 2050 году эта цифра вырастет до 79 процентов.
- В 2009 году 55 процентов людей в возрасте 60 лет и старше составляли женщины.
- В 2010 году число людей в возрасте 80 лет и старше составляет 100 миллионов человек; к 2050 году эта цифра вырастет до 400 миллионов.
- В 2009 году ожидаемая продолжительность жизни в возрасте 60 лет для японских женщин составляла 28 лет.
- В 2009 году ожидаемая продолжительность жизни в 60 лет для мужчин из Коста-Рики составляла 22 года.
- В 2009 году коэффициент фертильности в Нигере составлял 7, в Германии – 1,3.

## Политический и экономический контекст

Пенсионные системы основаны на долгосрочных обязательствах, которые требуют определенной степени стабильности. Как бы то ни было, за последние годы проведены многочисленные пенсионные реформы, а текущий период экономической нестабильности повлек дальнейшие изменения, которые зачастую производились в экстренном порядке. Таким образом, некоторые страны реформировали свои пенсионные системы за довольно короткий срок по нескольку раз. В других странах крупномасштабная реформа так и не началась, и чем больше они ждут, тем труднее ее будет провести. Правительства, которые рассчитывали укрепить долгосрочную финансовую стабильность пенсионных систем своих стран за счет повышения производительности труда или ускорения темпов экономического роста, столкнулись с негативными последствиями кризиса. Многие осознали, что одного экономического роста недостаточно, чтобы справиться с вызванными старением финансовыми проблемами.

Очевидно, что большое влияние на пенсии оказывает рынок труда, и что финансовое положение многих пенсионных систем было бы более благоприятным, если бы больше людей трудоспособного возраста вело трудовую деятельность и платило взносы. Однако многие молодые люди, впервые устраиваясь на работу, сталкиваются с трудностями; существует огромная армия безработных, которые не платят взносов, многие мужчины и женщины вынуждены покинуть рынок труда из-за проблем со здоровьем, недостаточной квалификации, отсутствия мобильности и пр. Кроме того, пожилые работники обращаются за пенсией по старости, как только достигают минимального пенсионного возраста.

## Равенство полов, новые семейные структуры и миграция

Пенсионные системы создавались в то время, когда большинство семей состояло из мужа, занятого наемным трудом, и жены-домохозяйки, занятой воспитанием детей

(модель семьи с отцом-кормильцем). Многие пенсионные системы, которые и сегодня ориентируются на эту модель, продолжают, например, предлагать пенсию по случаю потери кормильца только вдовам. Однако структура семьи существенно изменилась. Урбанизация до некоторой степени ослабила семейные связи, а родители не во всех случаях следуют за своими детьми, когда те переезжают в поисках работы на новое место. В то же время все чаще в составе семьи присутствует четвертое поколение. В странах с высоким уровнем распространения ВИЧ и СПИД многие сироты воспитываются дедами и бабушками.

Поскольку женщины живут дольше мужчин, необходимо изучить влияние гендерного фактора на пенсионные системы. Многие женщины существуют только на скромное пособие по случаю потери кормильца. И хотя все больше женщин работает и зарабатывает пенсионные права, незавершенная карьера и зачастую более низкая, по сравнению с мужчинами, зарплата приводят к тому, что их пенсия гораздо ниже, чем у мужчин.

Миграция в последние десятилетия также стала более интенсивной. В среднесрочной перспективе рабочие-мигранты в роли плательщиков взносов могут несколько улучшить соотношение работающих и пенсионеров в пенсионных системах. Однако в долгосрочной перспективе они также будут получать пособия, которые кто-то должен финансировать.

## Различные варианты реформ для решения демографической проблемы

### Обеспечение устойчивости систем с установленными выплатами

В пенсионных программах с установленными выплатами произошло много перемен, которые зачастую были продиктованы демографическим контекстом. В рамках параметрических реформ были скорректированы многие показатели пенсионных систем, основанных на вычетах из зарплаты: размер взносов и пособий, пенсионный возраст и так далее. Чтобы покрыть рост расходов, можно увеличить уровень взносов (там, где он еще не достиг максимально возможного показателя). Тем не менее, во многих странах часто вводятся меры по ограничению этого показателя. Пособия можно сократить более-менее прямым способом, например, ужесточив требования по получению пенсионных прав или изменив правила индексации пенсий, чтобы сделать эту индексацию менее щедрой. Наметилась отчетливая тенденция по жесткой привязке размера пособий к уплаченным взносам.

### Пересмотр систем с индивидуальными счетами

Демография влияет и на программы с установленными взносами. Правда, она не была единственной причиной, по которой целый ряд стран реформировали свои системы индивидуальных пенсионных счетов. Если быть более точным, эти схемы не оправдали ожиданий – в частности, они не помогли расширить охват, не позволили снизить административные расходы, а уровень предлагаемых ими пособий оказался слишком

низким. Размер пособия зависит не только от доходов от инвестиций, но и от взносов, а они часто недостаточны, потому что зафиксированы на слишком низком уровне. Несколько лет назад началась первая волна реформ (иногда известных как «реформы реформ»), например, в Чили. Тем не менее, необходимость учитывать демографические изменения привела к определенным переменам: в частности, с учетом увеличившегося времени дожития был снижен размер пособий. В 2004 году в Чили были внесены изменения в таблицу смертности, используемую для расчета пенсий. Швейцария несколько раз пересматривала свое законодательство, касающееся профессиональных страховых фондов, и снизила страховые пенсии.

### Кризис ускорил проведение реформ

Нынешний кризис, последствия которого до конца еще не ясны, ускорил проведение реформ. Пенсионные программы, финансируемые из налоговых вычетов, послужили своеобразным буфером. Однако часто это происходило за счет их собственной финансовой устойчивости, что создало потребность в более срочных и широкомасштабных реформах, чем представлялось до кризиса. Например, так произошло во Франции и Греции, в Испании и Великобритании. В некоторых частных накопительных схемах приняты планы по изменению структуры капитала, которые предусматривают увеличение взносов и сокращение пособий. В некоторых европейских странах взносы в пенсионные программы второго уровня с индивидуальными счетами были временно сокращены и переадресованы в системы первого уровня, чтобы компенсировать их циклический дефицит. В общем, главная задача – компенсировать нынешнее снижение взносов их будущим повышением.

### Механизмы самокорректирования как возможный выход

Хотя точного определения механизма автоматической регуляции не существует, некоторые страны ввели подобные механизмы для поддержания (или восстановления) устойчивости своих систем, особенно чтобы адаптировать их к демографическим переменам.

#### Механизмы самокорректирования

В рамках деятельности Технического комитета МАСО по статистическим, актуарным и финансовым исследованиям Управление главного актуария Канады изучило механизмы самокорректирования в системах социального обеспечения. В опросе приняли участие 26 стран, причем 17 из них сообщили, что их пенсионные системы содержат механизмы автоматического корректирования. Большинство этих механизмов реагируют на демографическую (а не экономическую) ситуацию, потому что угроза устойчивости системы зачастую исходит именно от демографии. В результате корректирование часто включает в себя связанные с демографией критерии – такие как пенсионный возраст. Подобные меры во многих случаях затрагивают как плательщиков взносов, так и получателей пособий. Например, если будет активирован механизм, существующий в Канаде, то одновременно будут увеличены взносы и урезаны пособия. У некото-

рых стран имеются сложные механизмы. В частности, в Швеции механизмы автоматического регулирования были запущены в 2010 году и привели, впервые со времени учреждения программы с условно-накопительными счетами, к снижению пенсий. Тем не менее, многие страны держат финансовую устойчивость своих систем под пристальным наблюдением, заложены в них механизмы самокорректирования или нет.

### Пенсионный возраст и занятость пожилых работников

Без сомнения, ключевой фактор здесь – уровень активности пожилых работников. Увеличение пенсионного возраста повсеместно является наилучшим выходом, или, в любом случае, меньшим из зол. Многие государства либо уже подняли планку пенсионного возраста, либо поднимают ее или собираются это сделать. Перемены обычно производятся постепенно, чтобы дать возможность работникам адаптироваться, и снизить последствия для тех, кто близок к выходу на пенсию. Именно это многие считают самым важным, так как увеличение пенсионного возраста одновременно влияет на доходы и расходы: периоды сбора взносов увеличиваются, а периоды выплаты пособий – уменьшаются. В то же время те, кто дольше платил взносы, получают более высокую пенсию (если не менять законодательство). На практике, нацеленная на пожилых людей политика занятости является насущной, в противном случае может оказаться, что многие из застрахованных «слишком стары, чтобы работать, и слишком молоды, чтобы выйти на пенсию». Первый шаг навстречу демографическим переменам заключается в смене подхода.

### Адекватность пенсий и охват

В развивающихся странах в целом и в Африке в частности политики больше не могут игнорировать тот факт, что огромная масса их пожилого населения не платила никаких взносов в пенсионную систему и, следовательно, не получает пенсий. Если принять во внимание изменения в структуре семьи и ограниченные финансовые возможности многих бедных семей, выходом из этой ситуации могут стать безвзносные системы. Структура подобных систем может быть разной: они могут основываться на проверке нуждаемости или быть всеобщими; могут выплачивать всем одинаковые пособия или некую сумму, зависящую от доходов или состава семьи. Их помощь в борьбе с нищетой и косвенное влияние на экономику являются положительными. В ряде стран Латинской Америки существует дополнительный элемент базового уровня пенсионной системы (нулевой уровень), который финансируется из налогов и обеспечивает всех гарантированным минимальным пособием. Для многих получателей, не охваченных системой, основанной на уплате взносов, эти пособия стали настоящим «спасательным кругом».

В развитых странах еще одним важным вопросом стала адекватность пособий. В очень немногих системах заложена задача добиться определенного уровня замещения доходов. Правила расчета пенсии становятся все более запутанными, затрудняя прогнозирование; в то же время

в ходе многих реформ, вызванных демографическими переменами, уровень пособий оказался снижен. Таким образом, возникает потребность в целевых минимальных пособиях, и в ходе многих недавних реформ их роль выросла, не в последнюю очередь из-за кризиса.

## Выводы

Исследование текущей демографической ситуации и ее возможного развития показывает, что пенсионные системы, скорее всего, останутся в центре внимания и дискуссий. В будущем их ждут серьезные испытания: где-то – небольшая корректировка, где-то – масштабные реформы. Тем не менее, сдвиг, вызванный старением населения, еще не окончен. В самых богатых странах системы, изначально нацеленные на замещение доходов для тех, кто больше не обладает экономической продуктивностью, теперь играют иную экономическую и социальную роль. В странах с недостаточным охватом потребность в его расширении становится все более неотложной, не в последнюю очередь потому, что чем больше становится когорты пожилых людей, тем труднее это сделать. Неоценимым вкладом может стать активная политика в сфере занятости пожилых работников.

Хотя целью многих недавних реформ является восстановление долгосрочного финансового равновесия пенсионных систем, это часто достигается за счет сокращения пособий. Однако при этом упускают из виду, что устойчивость пенсионной системы выходит за рамки только лишь финансовой состоятельности – часто это вопрос социальной устойчивости. Время требует от всех социальных участников процесса реформ принять во внимание два этих разных, но одинаково важных аспекта.

Политические приоритеты текущего момента, а именно – борьба с мировым кризисом, не должны затмевать долгосрочные задачи пенсионных систем, призванных обеспечить защиту доходов. В конечном итоге это задача государства – обеспечивать добросовестное управление и привлекать к участию в этом всех законных социальных партнеров.

## Источники

Billig, A.; Millette, M. 2009. *Optimal financing and self-adjusting mechanisms for sustainable retirement systems – Survey on self-adjustment mechanisms for social security schemes and employer sponsored pension plans: Summary of findings and conclusions* (16th International Conference of Social Security Actuaries and Statisticians. Ottawa,

Canada, 16-18 September). <<http://www.issa.int/Resources/Conference-Reports/Optimal-financing-and-self-adjusting-mechanisms-for-sustainable-retirement-systems2>> (accessed on 16.09.2010). [«Оптимальное финансирование и механизмы самокорректирования для устойчивости пенсионных систем. Исследование механизмов самокорректирования программ социального обеспечения и пенсионных планов, финансируемых работодателем: Итоги и выводы» (16-я Международная конференция актуариев и статистиков социального обеспечения. Оттава, Канада, 16-18 сентября)].

ISSA. 2008. *Dynamic Social Security for Africa: A strategy for development* (Developments and Trends). Geneva, International Social Security Association. [Динамичное социальное обеспечение для Африки: План развития (События и тенденции). Женева, Международная ассоциация социального обеспечения].

ISSA. 2009. *Dynamic Social Security for Asia and the Pacific: Integrated responses for more equitable growth* (Developments and Trends). Geneva, International Social Security Association. [Динамичное социальное обеспечение для Азиатско-Тихоокеанского региона: Интегрированные ответы для более равномерного роста (События и тенденции). Женева, Международная ассоциация социального обеспечения].

ISSA. 2009. *Technical seminar on pensions* (Paris, France, 1-2 September) <<http://www.issa.int/Breves-et-evenements/Events/Seminaire-technique-sur-les-pensions>> (accessed on 16.09.2010). [Технический семинар по пенсиям (Париж, Франция, 1-2 сентября)].

ISSA. 2010. *Dynamic social security for the Americas: Social cohesion and institutional diversity* (Developments and Trends). Geneva, International Social Security Association. [Динамичное социальное обеспечение для Американского региона: Социальная сплоченность и институциональное многообразие (События и тенденции). Женева, Международная ассоциация социального обеспечения].

ISSA. 2010. *Dynamic social security for Europe: Choice and responsibility* (Developments and Trends). Geneva, International Social Security Association. [Динамичное социальное обеспечение для Европы: Выбор и ответственность (События и тенденции). Женева, Международная ассоциация социального обеспечения].

**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 Geneva 22

T: +41 22 799 66 17  
F: +41 22 799 85 09  
E: [issacomm@ilo.org](mailto:issacomm@ilo.org) | [www.issa.int](http://www.issa.int)