

Международные экономические отношения

К.А. Калабин,
Л.Е. Стровский, проф., д-р экон. наук,
ГОУ УГТУ-УПИ, Екатеринбург

ВОЗМОЖНЫЕ СПОСОБЫ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМЫ СТАРЕНИЯ НАСЕЛЕНИЯ В СТРАНАХ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Обзор альтернатив

Вариантов решения проблемы старения населения не так уж и много. Основные направления, в которых правительства могут действовать, сводятся к следующим:

1. Снижение государственных пенсий.

2. Увеличение ставок отчислений на поддержание нынешней системы пенсионного обеспечения. Это возможно как в форме прямых отчислений, так и в форме покрытия дефицита пенсионной системы за счет увеличения других налогов.

3. Снижение экономической нагрузки. Это может быть достигнуто как путем увеличения рабочей силы, так и путем изменения пенсионного возраста.

4. Снижение доли государственных распределительных пенсий до приемлемого уровня, что равносильно увеличению доли накопительных пенсий. Добиться этого можно различными мерами: поощрять компании обеспечивать индивидуальные накопительные пенсии для работников, поощрять индивидуальные инвестиции в независимые пенсионные фонды либо развивать государственную систему накопительных пенсий.

Учитывая серьезность и широту вопроса, очевидно, что ни одно из названных направлений в отдельности не сможет решить проблему. Поэтому при рассмотрении далее каждого из направлений по порядку будут выделены их взаимосвязи с другими вариантами. В заключение будет сделан вывод о наиболее оптимальном варианте либо их сочетании для каждой из групп стран ЕС.

Группировка стран Европейского Союза по типам пенсионных систем

Все страны Европейского Союза используют либо государственную распределительную систему финансирования, либо ее сочетание с индивидуальной накопительной системой. В целях анализа влияния демографических изменений на пенсионные системы и на основании терминологии и критериев классификации, разработанных в предыдущей главе, пенсионные системы стран Европейского Союза можно разделить на три категории:

1. Преобладающая государственная распределительная система (характерный пример: Франция, Италия).
2. Комбинированная система (примеры: Германия, Нидерланды).
3. Преобладающая индивидуально-накопительная система (пример: Великобритания).

В данном случае критерием разделения является соотношение между государственной распределительной и индивидуальной накопительной долей финансирования в пенсионной системе страны в целом. Табл. 1 иллюстрирует ряд показателей для каждой из групп стран на примере Франции (преобладающая государственная система), Германии (комбинированная система) и Великобритании (преобладающая индивидуально-накопительная система).

Таблица 1

Сравнительная таблица стран с различными пенсионными системами¹

Показатель	Франция	Германия	Великобритания
ВВП на душу населения (Евро)	27,100	26,000	25,300
Общие выплаты пенсий, всего за год на одного пенсионера	18,970	16,250	16,799
Государственные пенсии, всего за год на одного пенсионера	18,970	11,050	5,554
Общее замещение зарплаты	70%	62.5%	66.4%
Замещение зарплаты через государственные пенсии	70%	42.5%	21.95%
Доля государственных пенсий	100%	68%	33%
Занятость, чел.	25,000,000	40,500,000	29,200,000
Население в возрасте от 15 до 65 лет	38,823,606	56,310,935	39,017,703
Население в возрасте старше 65 лет	9,602,179	13,793,279	9,365,558
Факт. коэф. эконом. нагрузки старшего поколения	0.384	0.341	0.321
Потенциал. коэф. эконом. нагрузки старшего поколения	0.247	0.245	0.240

Рисунок демонстрирует рост коэффициента демографической нагрузки старшего поколения для этих стран.

¹ Источники: world fact book на www.cia.gov, Социальное обеспечение в мире - www.ssa.gov, Профили стран - www.miabenefits.com



Коэффициенты демографической нагрузки старшего поколения

Из рисунка видно, что с точки зрения демографических изменений, рассматриваемые страны находятся в примерно одинаковом положении. Однако эти изменения будут оказывать разное влияние на экономику этих стран и, в первую очередь, на государственные финансы.

В табл. 2. приводятся данные расчетов дополнительного государственного долга, который возникнет из-за необходимости финансировать пенсии в рамках ныне действующих пенсионных систем в рассматриваемых странах.

Таблица 2

Формирование дополнительного государственного долга¹

Страна	Дефицит пенсионной системы возникнет в году	Дополнительный государственный долг (на обслуживание пенсионных выплат) превысит в году			
		10 % ВВП	25 % ВВП	50 % ВВП	100 % ВВП
Франция	2011	2017	2020	2021	2026
Германия	2019	2025	2028	2032	2039
Великобритания	не возникнет	-	-	-	-

Расчеты показывают, что рост дополнительного государственного долга особенно быстро будет происходить во Франции, в то время как в Великобритании при сохранении нынешней системы дополнительный долг вообще не возникнет. Причина этому лежит именно в организации национальных систем пенсионного обеспечения.

¹ Источник: PriceWaterhouseCoopers, European Economic Outlook, Сентябрь 2000 г.

Снижение государственных пенсий

Снижение государственных пенсий является очень непопулярной мерой. В условиях демократической политической системы правительство, которое выйдет с такой инициативой, рискует лишиться поддержки населения пенсионного возраста, которые уже сейчас составляют существенную долю избирателей. В странах первой группы такое решение будет равносильно снижению общего уровня пенсий, что однозначно вызовет негативную реакцию населения. Остается вариант проведения косвенного снижения пенсий, например, если индексировать размер государственных пенсий относительно уровня цен, а не уровня заработной платы. Безусловно, население воспримет и такое решение без оптимизма, так как со временем это приведет к серьезному уменьшению размера государственных пенсий по отношению к уровню заработной платы.

Поэтому снижение государственных пенсий возможно только одновременно с сохранением общего уровня пенсий, что равноценно четвертой группе мер.

Увеличение налогов

Для того чтобы сгладить последствия старения населения, правительствам большинства стран ЕС придется увеличить общий уровень налогов на 2-6 % ВВП¹. Однако данный вариант приемлем далеко не для всех стран ЕС. Например, в Италии каждый работник уже сейчас платит 33 % своего дохода на содержание пенсионеров. Это на 10 % больше, чем в среднем по Европейскому Союзу. Дальнейшее увеличение налогового бремени в Италии приведет к снижению занятости. Кроме того, договор о создании ЕС подразумевает общий рынок труда и постепенное сближение национальных политик во всех сферах экономики. В этом свете ни одна из стран не может увеличить налоги без серьезных последствий. Увеличение налогового бремени в одной стране вызовет не только снижение занятости в коротком периоде, но и отток сначала корпоративных, а потом и индивидуальных налогоплательщиков (в основном молодежи и состоятельного среднего класса) в страны с более привлекательным налоговым климатом. Однако те страны, что входят в зону евро, подчиняются единой монетарной политике. Это неизбежно приводит к меньшей свободе и в области фискальной политики. Например, одним из неизбежных условий вступления Ирландии в зону евро было повышение ставки корпоративного налога с 10 % до уровня остальных стран.

Кейнсианский подход, вновь популярный в последнее десятилетие, говорит о том, что на спаде экономического цикла необходимо придерживаться либеральной политики, а на подъеме – политики ограничения. Увеличение налогов для финансирования пенсий сделает прогнозируемое замедление экономического роста еще более существенным, а в свете грядущих демографических изменений требуется как раз обратное – всевозможная поддержка и поощрение экономического роста.

¹ Gokhale & Raffelhuschen [1999]

Таким образом, в условиях все возрастающей взаимозависимости стран ЕС возможности национальных правительств ограничены и позволяют только умеренное временное увеличение налогов для покрытия издержек перехода к более эффективной системе пенсионного обеспечения.

Снижение экономической нагрузки

Снизить экономическую нагрузку может только реформирование всей государственной политики в отношении рынка труда. Кроме очевидных и широко используемых способов, таких как снижение безработицы и повышения производительности труда, могут быть применены и новые методы, направленные на увеличение рабочей силы. Очевидны четыре направления для изыскания дополнительных трудовых ресурсов: вовлечение женщин; вовлечение молодежи; привлечение рабочей силы из-за рубежа; вовлечение старшего поколения, как добровольное, так и через увеличение пенсионного возраста

Вовлечение женщин в работу предполагает создание рабочих мест, подходящих для женщин, а также создание больших возможностей для временной работы или работы с неполным рабочим днем. Во многих странах Европы такие меры уже предпринимаются, однако проблема заключается в том, что у женщин недостаточно мотивов для того, чтобы искать дополнительную работу. Уровень текущего дохода в большинстве случаев их вполне устраивает. Кроме того, решая одну проблему, в данном случае мы создаем другую – чем больше женщины работают, тем меньше времени они могут посвящать семье, и тем меньше у них возможностей и мотивов иметь детей.

Вовлечение молодежи в Европе еще не достигло такого уровня, как в США, поэтому в этом направлении есть определенный резерв. Во многих странах ЕС этот ресурс начал очень активно использоваться в последнее десятилетие. Агентства, предлагающие молодежи работу на неполный рабочий день либо временную работу, привлекают все большее число студентов и даже школьников. Более того, в ряде стран, например в Великобритании, ощущается недостаток сезонных и временных работников. Однако и в этом случае не все так просто. Рост цен на образование побуждает молодежь работать. Большинство студентов так и делает, что снижает интенсивность обучения и увеличивает его срок в среднем на 1-2 года. Кроме того, в современном мире существует четкая тенденция к увеличению общего уровня образования как за счет более продолжительного, так и более интенсивного обучения. В целом этот фактор оказывает только положительное влияние на производительность труда, однако он же устанавливает пределы использования такого ресурса, как молодежь, для увеличения рабочей силы.

Привлечение рабочей силы из-за рубежа на первый взгляд представляется наиболее безболезненным решением. Действительно, существуют страны, откуда можно привлечь дешевую и в то же время достаточно квалифицированную рабочую силу для восполнения ее недостатка в странах ЕС. Это можно сделать как напрямую через более либеральную иммиграционную политику, так и косвенно, например, через принятие новых стран-членов в ЕС. Многие

развитые страны, включая США, Канаду, Австралию и т.д., активно решают свои демографические проблемы при помощи иммигрантов. Среди стран ЕС нет единого мнения по этому поводу, и каждая действует в этом направлении самостоятельно, придерживаясь в целом ограничений, установленных положениями о европейском гражданстве. Наиболее либеральными в отношении иммигрантов традиционно считаются Германия, Нидерланды, Австрия. Однако иммиграционная политика – инструмент, требующий особой деликатности в использовании. При достижении определенного предела иммигранты начинают приносить больше социальных проблем, чем экономической пользы. Где этот предел находится, определить очень сложно. Примером могут служить весенние выборы в Нидерландах в 2002 г., где радикальные политические силы, выступающие за ужесточение иммиграционной политики, получили широкую поддержку населения. В макроэкономическом (да и в этическом) плане активное привлечение рабочей силы из одной страны в другую есть не что иное, как перекладывание своих демографических проблем на других. К тому же, потенциальная зависимость от стран-экспортеров рабочей силы идет вразрез с задачей стабильного долгосрочного развития ЕС. Поэтому единственный шаг, который страны ЕС могут предпринять в этом направлении, это взять курс на постепенное послабление иммиграционной политики в отношении стран-кандидатов в члены ЕС, и такая тенденция уже достаточно четко проявляется. Напомним, что демографическая ситуация в странах Центральной и Восточной Европы аналогична европейской, однако они находятся в гораздо более выгодной позиции поскольку пенсионные реформы в большинстве из них были начаты еще в начале 90-х годов. Принятие некоторых стран-кандидатов в члены ЕС в ближайшее десятилетие сможет сыграть существенную роль в балансировании рабочей силы в некоторых странах (Германии, Австрии), однако вряд ли окажет существенное влияние на ситуацию в остальных странах и ЕС в целом.

Таким образом, привлечение рабочей силы из-за рубежа возможно лишь в определенных пределах, явно недостаточных для решения рассматриваемой проблемы, но может быть использовано как поддерживающая мера в краткосрочном и среднесрочном периодах.

Вовлечение старшего поколения возможно двумя путями – увеличение пенсионного возраста либо принятие мер, которые стимулировали бы людей, достигших пенсионного возраста, добровольно продолжать работать.

Увеличение пенсионного возраста, достаточное, чтобы предотвратить кризис, – чрезвычайно непопулярный шаг. Политическая оппозиция к увеличению пенсионного возраста сейчас по-прежнему сильна не только в России, но и во всех европейских странах. Для полного решения демографической проблемы "косметическим" повышением не обойтись. Согласно имитационной модели, разработанной специалистами Pricewaterhouse Coopers, для того чтобы сохранить нынешнюю привязку государственных пенсий к уровню заработной платы при сохранении современного уровня занятости и отчислений в государственные пенсионные фонды, пенсионный возраст в Германии придется увеличить до 70 лет, а в Италии – до 72 лет. И если идти на такой шаг, то это надо обяза-

тельно сделать до 2010 года, когда поколение «бэби-бума» начнет выходить на пенсию. Небольшое увеличение пенсионного возраста возможно, однако в этом случае все равно предпочтительнее проводить его в «мягкой» форме, т.е. через побуждения старшего поколения работать дольше. Необходимо выделить области деятельности, наиболее подходящие для пожилых, сделать систему налогообложения более удобной для них, и тем самым создать мотивы для более позднего выхода на пенсию. В Великобритании, например, налоговый порог (т.е. доход, который не облагается налогом) для лиц старше 65 лет на 20 % выше, чем для остальных.

Тем не менее и такой подход не лишен недостатков. В частности, большее число работников пенсионного возраста не может не сказаться на функционировании компаний. Междисциплинарный Демографический Институт Нидерландов провел опрос среди голландских компаний относительно ожидаемых последствий такого явления (табл. 3).

Таблица 3

Ожидаемые последствия позднего выхода работников на пенсию¹ (значения как разница процентов положительных и отрицательных ответов)

Утверждение	Разница
Вырастет стоимость рабочей силы	66
Повысится сопротивление переменам	45
Вырастет число отпусков по болезни	47
Больше опыта и знаний в организации	41
Будет необходимо реорганизовать методы работы	35
Снизится энтузиазм в отношении новой технологии	34
Уменьшатся внутренние конфликты в организации	-15
Ухудшится имидж организации	-25
Вырастет производительность труда	-45

Как следует из табл. 3, в компаниях, где большинство работников будут составлять люди пенсионного возраста, проявится целый ряд факторов, которые могут стать губительными для их конкурентоспособности. Работники пожилого возраста считаются более опытными и знающими, однако и более дорогими для компании, менее восприимчивыми к новым технологиям и, что особенно важно, менее продуктивными. Это не может не сказаться на эффективности компаний и, следовательно, на функционировании финансовых рынков. Можно взглянуть на это и с другой стороны. Значение разницы для утвержде-

¹ Источник: Old Age Attitude Survey, Междисциплинарный Демографический Институт, Нидерланды, 2000 г.

ния «вырастет число отпусков по болезни» явно указывает на основную проблему всего подхода – возможно ли просто биологически для большинства людей продуктивно трудиться после 65 лет?

Таким образом, можно сделать следующий вывод. Увеличение пенсионного возраста в принудительном порядке вряд ли возможно и в любом случае нежелательно. Однако можно принять ряд мер для того, чтобы больше людей по достижении пенсионного возраста имели возможность продолжать работать в комфортных условиях и имели очевидные и, в не последнюю очередь, финансовые стимулы для этого.

Снижение доли государственных распределительных пенсий

Принято считать, что полный переход на накопительные пенсионные схемы является самым эффективным решением проблемы старения населения. Действительно, если каждый работник на протяжении своей активной деятельности путем регулярных отчислений будет постепенно формировать свой собственный пенсионный резерв, то такой резерв сможет обеспечить ему уровень пенсии, сопоставимый с его заработной платой. Поэтому с точки зрения микроэкономики такая ситуация весьма желательна. По крайней мере, по отношению к конкретному пенсионеру середины XXI века тяжесть проблемы будет существенно смягчена. Однако для этого необходимы три условия – правильно разработанный план сбережений, правильное вложение сбережений и регулярность и всеобщая обязательность пенсионных отчислений. Если первые два условия с определенными оговорками возможно воплотить на практике, то третье условие практически невыполнимо. Безработица является отрицательным, но необходимым явлением рыночной экономики, при этом безработные не имеют собственного дохода (пособия по безработице есть чужой доход, перераспределенный в их пользу государством), из которого можно было бы делать пенсионные отчисления. Поэтому определенная доля государственных пенсий в любом случае сохранится. Разумеется, предпочтительно, чтобы и государственные пенсии начислялись по накопительной схеме, однако это уже зависит от возможностей бюджетов конкретных государств.

Пожалуй, до сих пор единственной страной, которой удалось успешно воплотить концепцию полностью индивидуально-накопительной системы, остается Чили, где такая реформа была проведена в 1981 г. Успех этой реформы и ее положительное влияние на развитие страны в целом вдохновили правительства целого ряда стран на выбор накопительной системы. Аргентина, Перу, Колумбия и Венесуэла уже воплотили аналогичные системы, другие страны Латинской Америки, Мексика и ряд стран Восточной Европы (Польша, Румыния, Венгрия, Хорватия) и Казахстан положили чилийский подход в основу своих программ реформ. США в данный момент рассматривает чилийский вариант как базовый для реформирования своей системы социального обеспечения.

Однако полный переход на накопительные схемы для Европы не даст чудесного избавления от демографической бомбы. В действительности в краткосрочной перспективе переход к накопительной системе пенсионного обеспече-

ния будет означать дополнительную нагрузку на государственные финансовые системы и нынешнее поколение налогоплательщиков. В Чили удалось этого избежать лишь потому, что реформа была проведена в 1981 году, когда «проблема старения населения» еще не была проблемой, и бремя платежей будущим пенсионерам не было столь тяжким для государства, даже несмотря на прекращение распределительных выплат со стороны работников. В Европе же затраты переходного периода, связанные с продолжением выплаты пенсий в рамках существующей системы для современных пенсионеров и людей предпенсионного возраста, собирающихся выходить на пенсию в ближайшее время, оказываются столь велики, что "чилийское решение" становится нереальным для большинства стран. Поэтому вопрос состоит не в том, переходить или не переходить полностью на накопительную систему, а в том, какое соотношение индивидуальных накопительных, государственных накопительных и государственных распределительных пенсий оптимально для стран ЕС.

Очевидно, что первостепенная роль все-таки должна отводиться развитию негосударственных пенсионных схем. "Удешевление" государственного пенсионного обеспечения должно быть компенсировано за счет роста личных сбережений работающих граждан. Для накопления средств на пенсионный период людям в течение следующих десятилетий придется больше полагаться на работодателей и компании, занимающиеся предоставлением финансовых услуг, а государство должно обеспечить законодательное и регулятивное поле, способствующее таким накоплениям.

При этом полностью доверяться работодателям, конечно, не стоит. Дело в том, что в последнее время все больше топ-менеджеров исповедуют философию ориентированности компании на увеличение акционерной стоимости. Именно такой подход обеспечил в последнее десятилетие феноменальный экономический успех США. Согласно такой идеологии компании будут очень заинтересованы в возможности контролировать затраты и риски, связанные со схемами профессионального пенсионного обеспечения. Это неизбежно приведет к увеличению стабильности и, одновременно с этим, к снижению доходности профессиональных пенсионных схем. Поэтому одной из целей государственной политики должно стать отделение управления пенсионными резервами работников от менеджмента компании, равно как и отделение самих пенсионных резервов от активов неспециализированных компаний.

Таким образом, частные лица будут выделять большую часть свободных средств на долгосрочные личные сбережения. Из сказанного можно заключить, что система индивидуальных фондовых сбережений представляет собой наиболее перспективное решение проблемы финансирования пенсий в условиях старения населения. Переход к полностью накопительной системе невозможен, однако необходимо найти сочетание накопительной и государственной систем, которое обеспечит устойчивое обеспечение пенсий для всех поколений.