



Пожилые женщины в доме престарелых, Бхопал, Индия.

# Насколько готовы страны к росту числа пенсионеров?

Новый индекс оценивает, какие страны более всего, а какие менее всего готовы к удовлетворению нужд пенсионеров

Нил Хоу и Ричард Джексон

**М**ИР стоит на пороге разительных демографических перемен, вызванных снижением рождаемости и увеличением средней продолжительности жизни. *Глобальный процесс старения, вероятно, затронет все аспекты экономической, социальной и политической жизни, от характеристик семей до мирового устройства.* И опаснее всего, возможно, то, что он может поставить под вопрос способность многих стран обеспечить достойный уровень жизни для престарелых, не возлагая непосильное бремя на молодежь.

Какие страны в наибольшей степени готовы решать эти задач? А какие готовы меньше остальных? *Глобальный индекс готовности к старению населения (ГГС)*, разработанный Центром стратегических и международных исследований (Jackson, Howe, and Nakashima, 2010), служит новым аналитическим инструментом для оценки прогресса стран во всем мире в подготовке к глобальному старению населения и особенно аспекта этой работы, связанного с коэффициентом зависимости престарелых, поскольку их численность относительно населения в трудоспособном возрасте продолжает расти.

Как показывает индекс ГГС, за несколькими исключениями в наибольшей степени выполнить данные пенсионерам обещания готовы те страны, которые обещали им меньше всего.

## Анализ 20 стран

Индекс ГГС включает 20 стран, в том числе большинство ведущих развитых стран и отдельные экономически значимые

страны с формирующимся рынком. Прогнозы охватывают период до 2040 года включительно, чтобы в полной мере отразить распространяющиеся по миру демографические переменные. Общий индекс ГГС состоит из двух отдельных субиндексов: *индекса устойчивости бюджета и индекса достаточности дохода*. Эти субиндексы, в свою очередь, основаны на показателях, сгруппированных в отдельные категории, каждая из которых касается специфического аспекта общей задачи.

В бюджетной сфере индекс ГГС включает три категории показателей: бремя для государства, бюджетные возможности и зависимость от пособий. Категория бремени для государства измеряет прогнозируемую величину совокупных государственных пособий престарелым, определяемым как взрослые лица в возрасте 60 лет или старше. Категория бюджетных возможностей измеряет способность стран реагировать на растущее бремя зависимости престарелого населения путем повышения налогов, сокращения других расходов, заимствования или некоторого сочетания этих мер. Категория зависимости от пособий измеряет, в какой степени престарелые полагаются на государственные пособия в различных странах. Предполагается, что чем более престарелые зависят от этих пособий, тем выше вероятность политического сопротивления введению новых реформ, предусматривающих сокращение затрат, или даже проведению в жизнь реформ, которые уже утверждены, но еще полностью не вступили в силу.

В части достаточности дохода также имеется три категории показателей: совокупный доход, уязвимость дохода и семейная

поддержка. Категория дохода измеряет общий уровень и тренд изменения уровня жизни престарелых относительно более молодого населения в каждой стране, исходя из прогнозов, отражающих воздействие изменений в программе государственных пособий, частном пенсионном обеспечении и доле экономически активного населения. Категория уязвимости дохода измеряет относительный уровень и тренд уровня жизни престарелых со средними доходами — группы, на которой непропорционально сильно сказываются изменения степени щедрости систем пенсионного дохода. Она также учитывает масштабы бедности среди престарелых в каждой стране. Категория семейной поддержки измеряет степень оказываемой поддержки на основе родственных связей, которая играет решающую роль в обеспечении гарантий дохода пенсионеров во многих странах с формирующимся рынком и некоторых развитых странах.

Оба субиндекса измеряют характеристики стран относительно друг друга, а не в сопоставлении с неким абсолютным стандартом «готовности». Мы рассматривали возможность введения такого стандарта, но пришли к выводу, что любой ориентир будет носить произвольный характер. Внутри стран, не говоря уже о межстрановом уровне, нет единого мнения о том, каковы приемлемые уровни бремени пособий по старости для работающих или приемлемый уровень жизни пенсионеров. Однако почти все сходятся во мнении, что чем ниже бремя для работающих и чем выше относительный уровень жизни пенсионеров, тем выше готовность страны. Рейтинг страны по каждому из субиндексов вычисляется следующим образом. Сначала мы заносим в таблицу результаты по отдельным показателям по шкале от 1 (лучший) до 20 (худший). Затем мы преобразуем результаты по показателям в значения индекса и сводим эти значения в количественную оценку по данной категории. В заключение мы сводим оценки по категориям

в общие количественные оценки и определяем порядковую позицию по каждому из двух субиндексов.

## Важнейший урок

Что касается индекса ГТС, имеются хорошие и плохие новости.

Плохо то, что лишь очень немногие страны получили хорошие оценки по обоим аспектам готовности к старению населения (см. таблицу 1). Три из семи стран с наиболее высокими значениями индекса устойчивости бюджета (Мексика, Китай, Россия) входят в число семи стран с самым низким индексом достаточности дохода. Четыре из семи стран с наиболее высоким индексом достаточности дохода (Нидерланды, Бразилия, Германия, Соединенное Королевство) относятся к числу семи стран с самым низким индексом устойчивости бюджета. Неудивительно, что именно развитые страны, с их широкой системой всеобщего благосостояния, имеют в целом лучшие показатели по достаточности дохода, чем по устойчивости бюджета. В странах с формирующимся рынком (заметное исключение составляет Бразилия) обычно имеет место обратная ситуация.

Две страны, Франция и Италия, получили одни из самых низких оценок по обоим субиндексам. Чтобы сдержать рост обещанных пособий по старости в их распределительных пенсионных системах, эти страны утвердили пенсионные реформы, радикально снижающие уровень щедрости государственного «пакета», на который могут рассчитывать будущие пенсионеры. По прогнозам индекса ГТС, в следующие три десятилетия доход престарелого населения со средним уровнем дохода в обеих странах должен снизиться приблизительно на 15 процентов относительно дохода взрослого населения трудоспособного возраста со средним уровнем дохода. Однако Франция и Италия несут такие большие расходы на пособия по старости и располагают столь ограниченными бюджетными возможностями для финансирования роста пособий в будущем, что даже после проведения этих реформ они останутся на неустойчивой с фискальной точки зрения траектории. Обе страны движутся в направлении пенсионной системы, которая является одновременно недостаточной по уровню выплат и непосильной в финансовом отношении.

Хорошая же новость состоит в том, что несколько стран успешно справляются с этой задачей. Австралия, где государственная поддержка дохода по старости на основе проверки нуждаемости сочетается с крупномасштабной, обязательной и полностью накопительной частной пенсионной системой, имеет показатели существенно выше средних по обоим субиндексам. То же можно сказать о Чили, использующей аналогичное сочетание мер пенсионной политики.

Несколько других стран также движутся в правильном направлении. Аналогично Франции и Италии, Германия и Швеция планируют в будущем значительно снизить степень щедрости государственных пенсий. Однако, в отличие от Франции и Италии, они готовы восполнить возникающий дефицит дохода престарелых путем увеличения накопительных пенсионных сбережений и продления срока трудовой деятельности. Хотя нагрузка на бюджет в этих странах остается высокой, она теперь существенно ниже, чем если бы не были приняты указанные меры — при этом уровень жизни престарелых существенно не снизился.

Из этого контраста можно извлечь важнейший урок. Чтобы избежать бюджетной катастрофы, большинству развитых стран (а также нескольким странам с формирующимся рынком, таким как Бразилия и Корея) необходимо значительно снизить щедрость своих систем пособий по старости. Но если в ходе реформ не будут обеспечены также другие источники поддержки дохода, призванные восполнить возникающую в результате нехватку дохода престарелых, любое снижение едва ли будет приемлемым с социальной и политической точек зрения. Это в особенности касается Европы, где очень высок уровень зависимости престарелых от государственных пособий. Во Франции, Германии, Италии и Испании типичный

Таблица 1

### Готовы или нет

Индекс глобальной готовности к старению оценивает, насколько 20 ведущих стран готовы поддерживать приемлемый уровень жизни для будущих пенсионеров, не возлагая чрезмерного бремени на работающее население.

| Индекс устойчивости бюджета                                                                    | Индекс достаточности доходов                                              |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|
| Этот индекс ранжирует страны по уровням прогнозируемого бремени их систем пособий по старости. | Этот индекс ранжирует страны по прогнозируемому уровню жизни престарелых. |
| 1 Индия                                                                                        | 1 Нидерланды                                                              |
| 2 Мексика                                                                                      | 2 Бразилия                                                                |
| 3 Чили                                                                                         | 3 США                                                                     |
| 4 Китай                                                                                        | 4 Германия                                                                |
| 5 Россия                                                                                       | 5 Соединенное Королевство                                                 |
| 6 Польша                                                                                       | 6 Австралия                                                               |
| 7 Австралия                                                                                    | 7 Швеции                                                                  |
| 8 Япония                                                                                       | 8 Чили                                                                    |
| 9 Канада                                                                                       | 9 Испания                                                                 |
| 10 Швеция                                                                                      | 10 Индия                                                                  |
| 11 США                                                                                         | 11 Канада                                                                 |
| 12 Южная Корея                                                                                 | 12 Япония                                                                 |
| 11 Швейцария                                                                                   | 11 Польша                                                                 |
| 14 Германия                                                                                    | 14 Швейцария                                                              |
| 15 Соединенное Королевство                                                                     | 15 Россия                                                                 |
| 16 Италия                                                                                      | 16 Франция                                                                |
| 17 Франция                                                                                     | 17 Италия                                                                 |
| 18 Бразилия                                                                                    | 18 Китай                                                                  |
| 19 Нидерланды                                                                                  | 19 Южная Корея                                                            |
| 20 Испания                                                                                     | 20 Мексика                                                                |

Источник: Jackson, Howe, and Nakashima (2010).

Таблица 2

## Что делать странам?

Чтобы сбалансировать задачи обеспечения устойчивости бюджета и достаточного дохода для пожилого населения, многим странам необходимо пересмотреть проводимую политику. Значимость и срочность этих изменений различается в зависимости от страны.

Обозначения характера реформы: ● = непериприоритетная, ● = малоприоритетная, ● = весьма приоритетная, ● = высокоприоритетная

|                   | Снижение государственных пенсий | Снижение темпов роста медицинских расходов | Продление трудовой жизни | Увеличение накопительных пенсионных сбережений | Укрепление минимальных социальных норм для престарелых | Повышение рождаемости | Повышение уровней иммиграции |
|-------------------|---------------------------------|--------------------------------------------|--------------------------|------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|-----------------------|------------------------------|
| Австралия         | ● ●                             | ● ● ●                                      | ● ●                      | ●                                              | ● ● ●                                                  | ● ●                   | ●                            |
| Бразилия          | ● ● ● ●                         | ● ●                                        | ● ●                      | ● ● ●                                          | ●                                                      | ● ●                   | ● ●                          |
| Канада            | ● ●                             | ● ● ●                                      | ● ●                      | ●                                              | ●                                                      | ● ● ●                 | ● ●                          |
| Чили              | ● ●                             | ●                                          | ● ●                      | ● ●                                            | ● ●                                                    | ● ●                   | ● ●                          |
| Китай             | ● ●                             | ●                                          | ● ● ●                    | ● ● ●                                          | ● ● ● ●                                                | ● ● ●                 | ● ●                          |
| Франция           | ● ● ● ●                         | ● ● ● ●                                    | ● ● ● ●                  | ● ● ● ●                                        | ●                                                      | ● ●                   | ● ●                          |
| Германия          | ● ● ● ●                         | ● ● ●                                      | ● ● ●                    | ● ● ●                                          | ●                                                      | ● ● ● ●               | ● ● ● ●                      |
| Индия*            | ●                               | ●                                          | ● ● ●                    | ● ● ●                                          | ● ● ●                                                  | ●                     | ●                            |
| Италия            | ● ● ● ●                         | ● ● ●                                      | ● ● ● ●                  | ● ● ●                                          | ● ●                                                    | ● ● ● ●               | ●                            |
| Япония            | ● ● ● ●                         | ● ● ●                                      | ●                        | ● ● ●                                          | ● ● ●                                                  | ● ● ● ●               | ● ● ● ●                      |
| Южная Корея       | ● ●                             | ● ●                                        | ●                        | ● ● ● ●                                        | ● ● ● ●                                                | ● ● ● ●               | ● ● ● ●                      |
| Мексика           | ●                               | ●                                          | ●                        | ● ● ●                                          | ● ● ● ●                                                | ●                     | ● ●                          |
| Нидерланды        | ● ● ●                           | ● ● ● ●                                    | ● ● ●                    | ●                                              | ●                                                      | ● ● ● ●               | ● ● ●                        |
| Польша            | ● ● ● ●                         | ●                                          | ● ● ●                    | ● ● ●                                          | ●                                                      | ● ● ● ●               | ● ● ●                        |
| Россия            | ● ●                             | ●                                          | ● ● ●                    | ● ● ●                                          | ● ●                                                    | ● ● ● ●               | ● ●                          |
| Испания           | ● ● ● ●                         | ● ● ●                                      | ● ● ● ●                  | ● ● ● ●                                        | ● ● ●                                                  | ● ● ● ●               | ● ● ●                        |
| Швеция            | ● ● ●                           | ● ● ●                                      | ● ●                      | ● ●                                            | ●                                                      | ● ●                   | ●                            |
| Швейцария         | ● ●                             | ● ● ●                                      | ● ●                      | ●                                              | ● ●                                                    | ● ● ● ●               | ● ●                          |
| Соед. Королевство | ● ●                             | ● ● ●                                      | ● ● ●                    | ● ●                                            | ● ●                                                    | ● ●                   | ●                            |
| США               | ● ●                             | ● ● ● ●                                    | ●                        | ● ●                                            | ● ● ●                                                  | ●                     | ●                            |

Источник: Jackson, Howe, and Nakashima (2010).

престарелый получает более 70 процентов своего дохода в форме государственных выплат.

### Политика имеет значение

Результаты по индексу ГГС также показывают, что демография не обязательно предопределяет судьбу страны. Тенденция старения во Франции, где уровень рождаемости — один из самых высоких в Европе, не более сильна, чем в Австралии или Канаде; тем не менее, эта страна имеет одни из самых низких показателей по обоим субиндексам. Япония, несмотря на крупномасштабную волну старения, занимает место в середине шкалы обоих субиндексов. Причина в относительно небольшом размере государственных пенсионных выплат на душу населения, что помогает уменьшить бюджетное бремя на молодежь, и значительной доле престарелых, которые продолжают работать или живут в семьях, где вместе проживают несколько поколений, что способствует повышению дохода престарелых.

Короче говоря, политика имеет значение. Индекс ГГС включает принципы в отношении реформ для оценки настоятельности и потенциальной отдачи семи ключевых стратегий реформ в каждой стране, от снижения государственных пенсий и темпов роста расходов на здравоохранение до продления срока трудовой деятельности, увеличения накопительной части пенсионных сбережений, укрепления минимальных социальных требований для престарелых и повышения уровней рождаемости и иммиграции (см. таблицу 2). Большинство данных, используемых для оценки относительной значимости этих семи стратегий, получены посредством модели индекса ГГС. Однако распределение между различными уровнями приоритетности основано на наших суждениях.

Мы пришли к выводу, что две стратегии — продление срока трудовой деятельности и увеличение накопительных пенсионных сбережений — особенно важны, поскольку позволяют

странам избежать проблемы выбора между устойчивостью бюджета и достаточностью дохода или, по крайней мере, смягчить эту проблему. Они являются наилучшим — и даже единственным — средством, за счет которого страны могут поддерживать или повышать уровень жизни престарелых, не возлагая на молодежь дополнительного бремени налогов или затрат на поддержку старшего поколения.

В период, когда многие страны мира еще не оправились от глобального экономического кризиса, многие руководители, определяющие политику, могут решить, что сейчас не время заниматься долгосрочной проблемой глобального старения. Это было бы ошибкой. В свете экономического кризиса потребность в своевременных действиях становится более настоятельной. Кризис резко сократил бюджетные возможности большинства стран для финансирования растущих затрат на пособия по старости, в то время как многие престарелые становятся более уязвимыми. Принципиально важен также вопрос доверия. Общество и рынки все более опасаются, что правительства стран утратили контроль над бюджетной динамикой. Как следствие, принятие действенных мер для решения долгосрочных проблем старения может также быть необходимым условием для обеспечения экономического подъема в ближайший период. ■

Нил Хоу — старший научный сотрудник, а Ричард Джексон — ведущий научный сотрудник Центра стратегических и международных исследований.

Литература:

Jackson, Richard, Neil Howe, and Keisuke Nakashima, 2010, *The Global Aging Preparedness Index* (Washington: Center for Strategic and International Studies and Prudential plc).