



СТАРЕНИЕ и сокращение населения

Бенедикт Клементс, Камил Дыбцзак и Маурицио Сото

Бюджетные последствия сокращения и старения населения являются угрозой как для стран с развитой экономикой, так и для стран с формирующимся рынком

Со снижением коэффициентов рождаемости по всему миру уменьшение населения в последующие несколько десятилетий станет более распространенным явлением. Согласно последним прогнозам ООН (United Nations, 2015), население мира достигнет пиковой отметки примерно в 2100 году, и вскоре после этого начнет сокращаться. Население уже уменьшается в некоторых странах, а к концу века оно будет сокращаться почти в 70 процентах более развитых стран и в 65 процентах менее развитых стран (см. рис. 1).

Вследствие этого будет постепенно увеличиваться отношение количества пожилых людей к количеству молодых. Коэффициент зависимости пожилых в мире в целом (соотношение численности людей в возрасте от 65 лет к численности людей в возрасте от 15 до 64 лет) за следующие 85 лет увеличится втрое, главным образом вследствие быстрого старения населения в менее развитых странах (см. рис. 2). Например, по прогнозам ООН, в Китае и Кении коэффициент зависимости пожилых увеличится в пять раз за период с 2015 года до конца века. В более развитых странах названный коэффициент за этот период удвоится, что согласуется с ожидаемой динамикой в Европейском союзе, Японии и США.

Согласно используемому ООН определению,

более развитые страны включают все страны Европы, Австралию, Канаду, Новую Зеландию, США и Японию.

Сочетание старения населения и его сокращения предвещает крупное и растущее бремя для бюджета как в более развитых, так и в менее развитых странах. Если не будут предприняты меры по решению этой проблемы, связанные со старением населения расходы в процентах ВВП могут повыситься до неуправляемого уровня — в более развитых странах до четверти стоимости всего производства в экономике. В менее развитых странах также произойдет резкое повышение расходов.

Беспрецедентное давление на расходы

Чтобы оценить долгосрочные последствия этого сокращения и старения населения на глобальном уровне, мы составили прогноз расходов на программы, связанные со старением (пенсии и здравоохранение), более чем для 100 стран на период с 2015 по 2100 год. Во многих исследованиях рассматривалось долгосрочное повышение расходов в выборочных странах за период до середины века. Наше исследование — одно из первых, где изучается повышение расходов в таком большом количестве стран с расширением временных рамок до конца века. Столь продолжительный период необходим, чтобы отсле-



ДЕМОГРАФИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ

дить полное влияние демографических перемен, в том числе представленных уменьшением населения, которые ожидаются во многих странах.

Старение населения ведет к повышению государственных расходов, поскольку оно обычно вызывает увеличение доли населения, получающего государственные пенсии, и более значительное использование услуг здравоохранения. Применяемая нами методология учитывает ожидаемые изменения в величине и возрастной структуре населения, опираясь на недавно обновленные демографические прогнозы ООН, ожидаемую динамику пенсионных выплат при текущем законодательстве, структурные характеристики расходов на здравоохранение различных возрастных групп и прогнозы роста расходов на здравоохранение.

Полученные нами результаты указывают на то, что по всему миру страны будут сталкиваться с огромными бюджетными трудностями. При сохранении текущей политики связанные со старением расходы в более развитых странах достигнут к концу века 25 процентов ВВП, что представляет собой увеличение на 8½ процентных пункта по сравнению с сегодняшним уровнем. Прогнозируется, что в США такие расходы увеличатся более чем на 11 процентных пунктов до 32 процентов ВВП. В Европейском союзе и Японии ожидается повышение расходов в размере порядка 7–7½ процентных пункта ВВП (до 24 и 28 процентов, соответственно). Основной составляющей этого увеличения расходов будут расходы на здравоохранение. Расходы на пенсии будут в относительной степени сдерживаться благодаря пенсионным реформам, позволившим уменьшить ожидаемое повышение этих ассигнований.

Этот всплеск связанных со старением ассигнований может иметь катастрофические бюджетные последствия. Такое повышение расходов может привести к экономически неприемлемому уровню государственного долга, потребовать резкого сокращения других расходов или вызвать необходимость крупных повышений налогов, которые могут подавлять экономический рост. Ожидается, что в менее развитых странах расходы увеличатся с сегодняшних примерно 5½ процента до 16 процентов ВВП (см. рис. 3), но при значительных различиях между странами. В Китае, например, прогнозируется, что связанные со старением населения расходы увеличатся на 13 процентных пункта ВВП, до 20 процентов ВВП. В Африке повышение расходов будет менее значительным, причиной чего является более молодое население. Например, в Кении эти расходы повысятся

до 9 процентов ВВП, что на 6 процентных пункта ВВП выше сегодняшнего показателя.

Дополнительные факторы риска

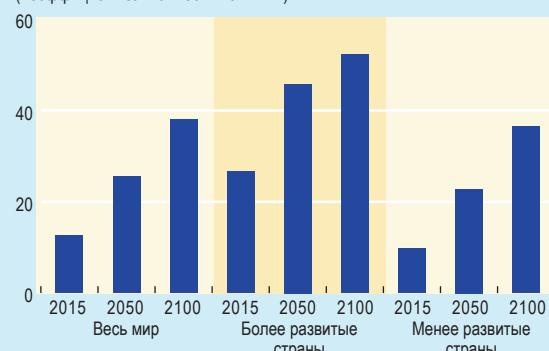
Есть значительная вероятность того, что повышение расходов может оказаться еще более существенным, если демографическая ситуация будет развиваться менее благоприятным образом, чем предполагается в прогнозах ООН. Демографические прогнозы характеризуются неопределенностью. При их составлении ООН принимает во внимание прошлые демографические тенденции и индивидуальные характеристики стран, опираясь на новейшие статистические методы, экспертные заключения и на всю имеющуюся информацию. Тем не менее

Рисунок 2

Старение

По мере старения общества отношение количества пожилых людей к количеству молодых, так называемый коэффициент зависимости пожилых, повышается.

(Коэффициент зависимости пожилых)



Источник: United Nations (2015).

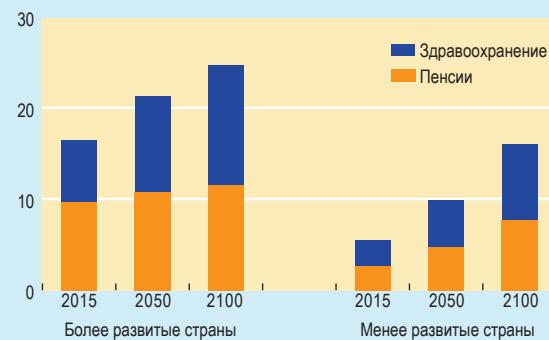
Примечание. Коэффициент зависимости пожилых представляет собой отношение численности людей в возрасте от 65 лет к численности людей в возрасте от 15 до 64 лет. Группа более развитых стран включает всю Европу, Австралию, Канаду, Новую Зеландию, США и Японию.

Рисунок 3

Колоссальные издержки

Если не будут приняты меры по уменьшению ассигнований, связанных со старением населения, они увеличатся к 2100 году до 25 процентов ВВП в более развитых странах и до 16 процентов ВВП в менее развитых странах.

(Государственные расходы, связанные с возрастом)



Источник: United Nations (2015) и расчеты авторов.

Примечание. Расходы, связанные с возрастом, складываются из государственных расходов на пенсии и на здравоохранение. Группа более развитых стран включает всю Европу, Австралию, Канаду, Новую Зеландию, США и Японию.

Рисунок 1

Сокращение населения

К концу века более чем в 65 процентах стран мира население будет сокращаться.

(Процент стран, в которых население сокращается)



Источник: United Nations (2015).

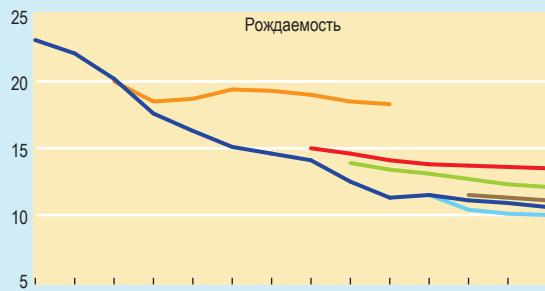
Примечание. Группа более развитых стран включает всю Европу, Австралию, Канаду, Новую Зеландию, США и Японию.

Рисунок 4

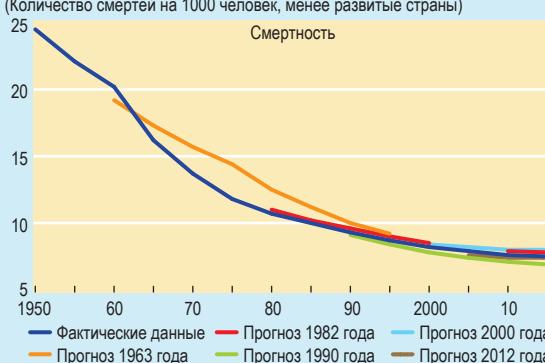
Непредвиденные изменения

Как темпы рождаемости в более развитых странах, так и коэффициенты смертности в менее развитых странах снижались быстрее, чем прогнозировалось.

(Количество рождений на 1000 человек, более развитые страны)



(Количество смертей на 1000 человек, менее развитые страны)



Источник: расчеты авторов на основе публикации United Nations (2015 и предыдущие издания).

Примечание. Группа более развитых стран включает всю Европу, Австралию, Канаду, Новую Зеландию, США и Японию.

следует относиться к этим прогнозам с осторожностью: в будущем рождаемость, смертность и миграция могут существенно отклоняться от прогнозных показателей, и между экспертами нет согласия на этот счет. Например, в работе Lutz et al. (2014) утверждается, что пик мирового населения может быть достигнут уже в 2070 году вследствие более резкого снижения рождаемости, чем предполагается ООН, особенно в Африке. При этом мировое население может оказаться значительно меньшим и более старым, чем прогнозируется ООН.

Сопоставление прошлых прогнозов и фактических данных позволяет проиллюстрировать трудности, с которыми связано прогнозирование демографических переменных. Прошлые «средние» варианты прогнозов населения ООН (медиана тысяч прогнозов по странам с использованием различных предпосылок относительно траектории рождаемости, смертности и миграции) оказались систематически завышенными, главным образом вследствие того, что коэффициенты рождаемости снижались быстрее, чем ожидалось (Gros and Alcidi, 2013). Например, прогнозы с 1960-х по 1990-е годы исходили из более постепенного снижения темпов рождаемости, чем оказалось на практике. И наоборот, в прогнозе 2000 года, как представляется, было завышено недавнее снижение этого показателя (см. рис. 4). В быстрое снижение коэффициентов смертности также, в некоторой степени, также, в некоторой степени, не было заложено в прогнозах. Например, для менее развитых стран прогноз 1963 года не предсказал резкого падения темпов смертности, наблюдавшегося в период между 1960 и 1980 годами. На коэффициентах смертности сказывается целый спектр разнообраз-

ных факторов, таких как нововведения в сельском хозяйстве, прогресс в медицине и улучшения в управлении системами государственного здравоохранения. В целом на коэффициентах рождаемости и смертности сказываются факторы, которые могут с трудом поддаваться предсказанию.

Если рождаемость и смертность окажутся ниже предусматриваемых прогнозом, влияние на бюджетные переменные может быть огромным. Например, только более низкая рождаемость может (за счет повышения коэффициентов зависимости) привести к росту связанных со старением расходов к концу века на 8 процентных пункта ВВП в более развитых странах и на 4½ процентного пункта в менее развитых странах. Любое более значительное, чем предполагается прогнозом, повышение продолжительности жизни дополнительно усугубит бюджетные проблемы. При более низкой рождаемости возникнет некоторое компенсирующее сокращение расходов на образование, но масштабы этого сокращения будут небольшими: например, в более развитых странах это уменьшение составит примерно 1½ процента ВВП, а в менее развитых странах — ½ процента ВВП.

Реформы политики

Огромные масштабы задач, возникающих вследствие роста связанных со старением населения расходов, требуют многостороннего подхода, чтобы уменьшить их влияние на государственные бюджеты. Такой подход может включать реформу прав на получение выплат (результатом которой является прямая экономия на пенсионных расходах и расходах на охрану здоровья); меры, влияющие на демографические показатели, например, на иммиграцию и рынки труда (такие меры могут способствовать увеличению доли работающего населения); усилия по совершенствованию налоговых систем и повышению эффективности государственных расходов (это ведет к компенсирующим сбережениям в других частях государственного бюджета).

Реформа социальных программ. Для того чтобы изменения в правилах на получение пособий и их характеристиках дали желаемые результаты, следует провести их в самое ближайшее время, способствуя тем самым распределению бремени между поколениями и уменьшая риск попятного движения в политике.

Одним из насущных приоритетов является сдерживание роста расходов на здравоохранение. Например, если рост расходов на здравоохранение на душу населения будет удерживаться на уровне темпов роста ВВП на душу населения, по нашим оценкам, произойдет уменьшение государственных расходов на здравоохранение в размере 4½ процентного пункта ВВП к 2100 году в более развитых странах и 3 процентных пункта ВВП в менее развитых странах. Странам следует работать над проведением реформ в сфере расходов на здравоохранение по целому ряду направлений: за счет повышения конкуренции между страховщиками и компаниями, предоставляющими услуги; совершенствования системы платежей, которой пользуются поставщики услуг, в целях контроля над издержками; большего внимания первичной медико-санитарной помощи и профилактике здоровья; более эффективного использования информационных технологий в здравоохранении (Clements, Coady, and Gupta, 2012).

Еще одной важной реформой является повышение пенсионного возраста соответственно приросту продолжительности жизни. Во многих странах за последние десять лет были проведены реформы государственных пенсий, включавшие некоторое повышение пенсионного возраста, однако они недостаточны для поддержания жизнеспособности пенсионных систем в долгосрочной перспективе (Clements, Eich, and Gupta, 2014). По нашим оценкам, повышение пенсионного возраста на пять лет к 2100 году может дать экономию на пенсионных расходах

в размере примерно 2 процентных пункта ВВП как в более развитых, так и в менее развитых странах. Повышение пенсионного возраста должно сопровождаться надлежащими мерами, направленными на защиту бедных (Clements et al., 2015), ожидаемая продолжительность жизни которых обычно короче, чем для населения в среднем (Chetty et al., 2015).

Меры политики, влияющие на демографические показатели и рынки труда, в том числе на миграцию. Более высокие коэффициенты рождаемости могут компенсировать последствия старения населения, но, как показывает опыт, государственная политика имеет ограниченные возможности влиять на коэффициенты рождаемости. Однако государственная политика может оказывать положительное влияние на степень готовности матерей возвращаться на оплачиваемую работу или выходить на рынок труда. Это указывает на необходимость вводить такие меры, которые бы создавали для матерей стимулы к возвращению в состав рабочей силы (например, за счет налоговых кредитов или субсидий на оплату услуг по уходу за детьми), и избегать нецелевых пособий на детей, которые практически не оказывают влияния на коэффициенты рождаемости, но связаны с высокими затратами.

Увеличение миграции из более молодых и менее развитых стран в более старые и развитые приведет к уменьшению давления на государственные расходы — по крайней мере до тех пор, пока мигранты не состарятся и не начнут выходить на пенсию. Например, по нашим оценкам, продолжение исторической тенденции миграции из менее развитых стран в более развитые приведет к уменьшению связанных со старением населения расходов в более развитых странах примерно на ½ процентных пункта ВВП к 2050 году и на 2 процентных пункта ВВП к 2100 году. Однако увеличение миграции не следует рассматривать в качестве замены более фундаментальных реформ прав на получение выплат — сама по себе миграция не ведет к изменению баланса между получаемыми выплатами государственных пособий и налогами, выплачиваемыми физическими лицами на протяжении своей жизни. Тем не менее, миграция может дать странам время на проведение необходимых реформ, связанных со старением населения.

Увеличение миграции из более молодых и менее развитых стран в более старые и развитые приведет к уменьшению давления на государственные расходы.

Страны могут также рассмотреть вопрос о проведении мер, ведущих к повышению коэффициентов участия в рабочей силе, особенно женщин и более пожилых работников, чтобы смягчить последствия старения населения. Такие меры могут включать преодоление гендерных различий в правах собственности, заявлениях о правах на наследство и закреплении прав на имущество; расширение возможностей для женщин заниматься той или иной профессией, получать работу, открывать банковский счет; принятие законов, дающих женщинам право возбуждать судебные дела, подписывать договоры и выступать главой домашнего хозяйства (Gonzales et al., 2015). Кроме того, принципиально важно устраниć отрицательные налоговые стимулы, которые могут препятствовать участию женщин в рынке труда, такие как налогообложение доходов домашних хозяйств (в отличие от доходов физических лиц), повышающие предельные ставки налогообложения для второго получателя доходов в рамках домашнего хозяйства (Boz et al., 2015). Недавно такие реформы политики были начаты в Японии.

Совершенствование налоговых систем и повышение эффективности государственных расходов. Во многих странах невозможно полностью компенсировать влияние демографических изменений на связанные со старением населения расходы. Таким странам необходимо будет укрепить свои налоговые системы и добиться повышения эффективности программ государственных расходов, не связанных с пенсиями и здравоохранением.

На стороне налогов это может включать расширение базы налогов на добавленную стоимость, укрепление налогообложения многонациональных корпораций, более широкое использование налогов на энергоресурсы, чтобы добиться установления на них надлежащих цен, в том числе учитывая экологические и другие издержки использования энергоресурсов, а также более полное использование возможностей регулярного налогообложения имущества и повышение степени соблюдения норм налогового законодательства (IMF, 2013).

На стороне расходов у стран есть возможности повышения эффективности за счет уменьшения энергетических субсидий, улучшения управления государственными инвестициями и рационализации фонда оплаты труда в государственном секторе, в том числе в сфере образования (IMF, 2014).

Преодоление бюджетных трудностей, связанных с сокращением населения, потребует проведения смелых реформ. Вероятно, страны будут выбирать различные решения в зависимости от своих социальных предпочтений и представлений о роли государства. Тем не менее странам необходимо в срочном порядке решить вопросы о том, что они могут, а что не могут себе позволить в части связанных со старением населения расходов в более долгосрочной перспективе. Проводя эти реформы сейчас, страны могут решить эти вопросы более постепенно и более политически приемлемым образом. ■

Бенедикт Клементс — начальник отдела, а Камил Дыбцак и Маурицио Сото — экономисты в Департаменте по бюджетным вопросам МВФ.

Данная статья основана на опубликованном в 2015 году Документе персонала МВФ для обсуждения № 15/21 “The Fiscal Consequences of Shrinking Populations,” Benedict Clements, Kamil Dybczak, Vitor Gaspar, Sanjeev Gupta, and Mauricio Soto.

Литература:

- Boz, Emine, Dirk Muir, Selim Elekdag, and Joana Pereira, 2015, “Women in the Labor Market and the Demographic Challenge,” in Germany: Selected Issues, IMF Country Report 15/188 (Washington: International Monetary Fund).
- Chetty, Raj, Sarah Abraham, Shelby Lin, Benjamin Scuderi, Michael Stepner, Nicholas Turner, Augustin Bergeron, and David Cutler, 2015, “The Relationship between Income and Life Expectancy in the United States,” 17th Annual Joint Meeting of the Retirement Research Consortium (Washington).
- Clements, Benedict, David Coady, and Sanjeev Gupta, eds., 2012, The Economics of Public Health Care Reform in Advanced and Emerging Economies (Washington: International Monetary Fund).
- Clements, Benedict, Frank Eich, and Sanjeev Gupta, eds., 2014, Equitable and Sustainable Pensions: Challenges and Experience (Washington: International Monetary Fund).
- Clements, Benedict, Ruud Mooij, Sanjeev Gupta, and Michael Keen, 2015, Inequality and Fiscal Policy (Washington: International Monetary Fund).
- Gonzales, Christian, Sonali Jain-Chandra, Kalpana Kochhar, and Monique Newiak, 2015, “Fair Play: More Equal Laws Boost Female Labor Force Participation,” IMF Staff Discussion Note 15/02 (Washington: International Monetary Fund).
- Gros, Daniel, and Cinzia Alcidi, eds., 2013, The Global Economy in 2030: Trends and Strategies for Europe (Brussels: Centre for European Policy Studies).
- International Monetary Fund (IMF), 2013, Fiscal Monitor: Taxing Times (Washington, October).
- , 2014, Fiscal Monitor: Public Expenditure Reforms: Making Difficult Choices (Washington, April).
- Lutz, W., W.P. Butz, S. K.C., W. Sanderson, and S. Scherbov, 2014, “Population Growth: Peak Probability,” Science, Vol. 346, No. 6209, p. 561.
- United Nations, 2015, World Population Prospects: 2015 Revision (New York).