

Пенсионные проблемы стареющего мира

Адэр Тернер

**Необходимые
корректировки
пенсионных
систем
представляются
вполне
осуществимыми,
за исключением
стран с очень
низкими
коэффициентами
рождаемости**

В О МНОГИХ развитых странах, а также все чаще и в развивающихся странах, пенсии являются приоритетной задачей политики. Это отражает те проблемы, которые демографические изменения создают как для распределительных, так и накопительных пенсионных систем. Общие тенденции этих демографических изменений одинаковы, но конкретная сущность проблемы пенсионной политики в отдельно взятой стране определяется двумя переменными факторами: интенсивностью демографических изменений и изначально принятой в стране пенсионной системой. В некоторых странах относительно незначительная корректировка существующей пенсионной системы может обеспечить ее жизнеспособность, тогда как в других требуются более радикальные изменения.

В настоящее время в мире наблюдаются две фундаментальные демографические тенденции. В странах, добившихся приемлемых экономических успехов и не подверженных чрезмерному воздействию СПИДа, средняя продолжительность жизни увеличивается, возможно, неограниченно. И во всех экономически успешных странах, несмотря на существенные культурные различия, коэффициенты рождаемости сокращаются или уже сократились до уровня простого восстановления численности населения, а во многих случаях и значительно ниже него. По среднесрочным прогнозам ООН, в течение следующих 15 лет общий коэффициент

Пенсионерки отдыхают на пляже на юге Англии.

36 Финансы & развитие сентябрь 2006

рождаемости составит примерно 2,0 или менее детей у одной женщины в таких разных странах, как Бразилия, Иран и Турция. (Для обеспечения того, чтобы численность следующего поколения превышала численность предыдущего, требуется коэффициент рождаемости, немного превышающий 2,0. Необходимый прирост 2,0 определяется долей детей, умирающих до достижения детородного возраста.)

Аналогичная тенденция наблюдается в экономически успешных штатах на юге Индии и в Китае, где коэффициент рождаемости намного ниже возмещающего уровня и равен 1,74. Такая тенденция, конечно же, частично отражает политику «один ребенок в семье», однако низкие коэффициенты рождаемости в САР Гонконг, Сингапуре и Тайване позволяют предположить, что китайская политика просто предвосхитила естественно происходящий процесс. Действительно, пример Восточной Азии показывает, что по мере того как Китай будет становиться все более процветающей страной, коэффициент рождаемости в нем может сократиться еще больше.

Увеличение продолжительности жизни и снижение коэффициентов рождаемости резко увеличивает долю населения, возраст которого превышает общепринятый возраст выхода на пенсию (см. таблицу). К 2050 году в Соединенном Королевстве отношение численности населения в возрасте старше 65 лет к численности населения в возрасте от 20 до 65 лет, вырастет в два раза. В Корее это отношение может увеличиться более чем в четыре раза.

Вывод, который можно сделать в отношении стран с распределительными пенсионными системами (при которых текущие пенсионные выплаты финансируются за счет взносов, производимых работающим населением), заключается в неизбежности той или иной комбинации трех корректирующих мер: повышения уровня налогообложения или обязательных взносов в государственный пенсионный фонд, снижения пенсий относительно среднего заработка населения или повышения пенсионного возраста. Однако важно отметить, что переход к системе частных накопительных пенсионных фондов (когда работающие сберегают часть своего заработка, а затем получают его из накопленных фондов после выхода на пенсию) не позволяет полностью и гарантированно избежать этой демографической проблемы.

Все пенсионные системы, распределительные и накопительные, предусматривают передачу ресурсов пенсионерам (которые потребляют, но не производят) от работающих (которые производят больше, чем потребляют). В результате этого при накопительной системе изменение отношения числа пенсионеров к числу работающих должно влиять на нормы прибыли и цены активов. Если население пытается финансировать более длительный пенсионный срок путем увеличения суммы сбережений, возникнет тенденция к повышению коэффициента капиталоемкости и, следовательно, к снижению прибыли на капитал. Если поколение, сберегавшее достаточно активно, сменяется поколением меньшей численности, то цены активов должны демонстрировать тенденцию к падению (по сравнению со сценарием, предусматривающим более высокую рождаемость), поскольку первое поколение попытается продать накопленные активы. Теоретическая значимость этих демографических

эффектов для доходов и цен активов широко обсуждается: эмпирический анализ коэффициентов корреляции затруднен ввиду ограниченности данных и множества других факторов. И, в конечном счете, в условиях глобального рынка капитала для экономики с накопительной пенсионной системой важны мировые демографические процессы, а в экономике с распределительной пенсионной системой доминируют национальные демографические процессы. Однако было бы неразумно считать, что накопительные подходы обеспечивают полное и бесспорное решение демографических проблем.

Столкнувшись с этими демографическими проблемами, многие страны заявили о внесении существенных изменений в пенсионную политику или создали комиссии для разработки решений в этой области. Пенсионная комиссия Соединенного Королевства, которую я возглавлял с 2003 по 2006 год и рекомендации которой были в целом приняты правительством в мае 2006 года в официальном документе, является одним из многих примеров. Некоторые страны сосредоточили усилия на реформировании существующих распределительных пенсионных систем, другие пошли по пути введения в существующую пенсионную систему значительного накопительного

компонента. Соответствующие меры должны определяться исходными условиями каждой страны. Однако во всех странах целесообразно проведение политики постепенного повышения пенсионного возраста.

Фертильность и иммиграция

«Стареющий мир» создает проблемы как для распределительных, так и для накопительных пенсионных систем. Однако важно понимать, что само по себе старение — большая продолжительность жизни людей — не является главной проблемой.

В самом деле, если бы долголетие было единственным происходящим демографическим изменением, при разработке пенсионной политики не возникло бы никаких фундаментальных проблем. Вместо этого существовало бы одно очевидное, хотя иногда и политически трудное решение. По мере роста долголетия, в условиях стабильной рождаемости, пропорциональное повышение пенсионного возраста (то есть такое повышение, при котором остается стабильным соотношение взрослого трудоспособного и пенсионного возраста) позволяет сбалансировать распределительную пенсионную систему. При этом не возникает необходимости в повышении ставок взносов или в снижении пенсий относительно средних доходов.

Правительство Соединенного Королевства, следуя рекомендациям Пенсионной комиссии, объявило о своей приверженности политике пропорционального повышения пенсионного возраста. Этот принцип должен стать ключевой характеристикой реформы распределительных пенсионных систем во всех странах. Легко показать, что аналогичный принцип применим и в случае накопительной пенсионной системы. Если бы долголетие было единственным действующим фактором, а динамические ставки дисконтирования и предпочтения относительно проводимой на пенсии части жизни не изменялись от поколения к поколению, то не было бы причин считать, что демографические факторы повлияют на нормы прибыли или цены активов.

Увеличение продолжительности жизни

Население многих регионов мира быстро стареет. (Отношение числа лиц старше 65 лет к числу лиц в возрасте 20–65 лет, в процентах)

| | 2005 | 2050 |
|-------------------|------|------|
| Китай | 0,12 | 0,43 |
| Италия | 0,33 | 0,75 |
| Япония | 0,32 | 0,78 |
| Корея | 0,16 | 0,70 |
| Соед. Королевство | 0,27 | 0,47 |
| США | 0,21 | 0,37 |

Источники: для Соединенного Королевства — Департамент статистической экспертизы. Для остальных стран — среднесрочный прогноз ООН.

Фискальный снимок пенсионной системы Соединенного Королевства

Насколько управляема пенсионная система Соединенного Королевства? Основной мерой является комбинированный коэффициент восстановления населения, который можно вычислить, взяв расчетный общий коэффициент рождаемости и увеличив его с учетом чистого значения перманентной чистой иммиграции, трактуя иммиграцию как увеличение числа рождений. В Соединенном Королевстве число рождений составляет 710 000 в год, а коэффициент рождаемости приблизительно равен 1,75. Однако с учетом официальной чистой иммиграции, базовый уровень которой составляет 145 000 человек в год, общее число «новых граждан» каждый год составляет примерно 855 000, а комбинированный коэффициент равен 2,1 ($855 \div 710 \times 1,75$). Эта цифра отражена в официальном базисном прогнозе, согласно которому численность населения Соединенного Королевства будет продолжать расти. В действительности в последние несколько лет фактическая чистая иммиграция в Соединенное Королевство значительно превышала официальную оценку и долгосрочный прогноз.

Учитывая данный коэффициент, Соединенное Королевство может проводить безусловно устойчивую политику в области государственного пенсионного обеспечения, избавляющую от необходимости сократить доходы пенсионеров относительно средних зарплаток, вместо этого комбинируя пропорциональное увеличение официального пенсионного возраста и небольшое выполнимое увеличение процентной доли ВВП — с 6,2 процента в настоящее время до 7,7 процента в 2050 году, — направляемой на выплату государственных пенсий.

Гораздо более фундаментальной проблемой является снижение рождаемости. На протяжении всего XX века распределительные пенсионные системы действовали, в некотором смысле, по «схеме Понци», или схемам финансовых пирамид: чтобы математически уравнять сумму пенсионных взносов и выплачиваемых пенсий, каждое следующее звено цепи, следующее поколение, должно быть более многочисленным, чем предыдущее. Но возрастные пирамиды подошли к концу. Это хорошо для мировой экологической устойчивости, но создает серьезные проблемы для пенсионных систем. Острота демографической проблемы для пенсионных систем прямо пропорциональна коэффициенту рождаемости или, точнее, комбинированному коэффициенту рождаемости и перманентной иммиграции (иммигранты, с точки зрения разработчика пенсионной системы, функционально эквивалентны новым гражданам, которым при рождении, в среднем, уже больше двадцати лет).

Проблемы выплат в распределительных пенсионных системах легко решаемы, если комбинированный коэффициент рождаемости и иммиграции эквивалентен коэффициенту рождаемости, примерно равному или превышающему 2,0. Такая ситуация явно прослеживается в Соединенном Королевстве (см. вставку), где, по-видимому, происходит медленный прирост населения, и она сохранилась бы даже в том случае, если бы прогноз указывал на стабилизацию

или незначительное постепенное уменьшение численности населения. Следовательно, для устойчивости пенсионной системы не требуется, чтобы мир отказался от экологических выгод, которые несет стабилизация численности населения. Но перед странами с очень низкими коэффициентами рождаемости возникнут очень серьезные проблемы. Если коэффициенты рождаемости не вырастут или не будет разрешена широкомасштабная иммиграция, то Италия (коэффициент рождаемости 1,4), Корея (1,2) и Япония (1,4) столкнутся с необходимостью принять некоторый комплекс мер, включающий значительное увеличение процента ВВП, направляемого на выплату государственных пенсий, опережающее по отношению к растущей продолжительности жизни повышение пенсионного возраста или существенное сокращение пенсионных доходов относительно средних зарплаток.

Вопрос щедрости

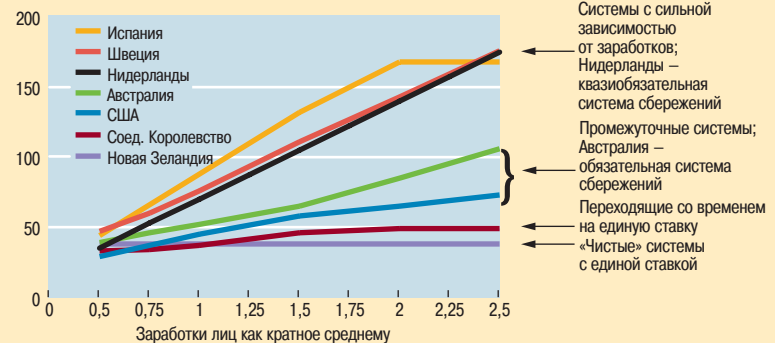
Коэффициенты рождаемости и уровни перманентной иммиграции, таким образом, определяют степень остроты пенсионной проблемы. А исходная ситуация в пенсионной системе (в совокупности — государственной и частной) разных стран определяет природу этой проблемы. Между богатыми развитыми странами существуют значительные различия в щедрости обещаний государственной распределительной пенсионной системы и в том, призвана ли эта система решать исключительно задачу обеспечения уровня жизни пенсионеров выше уровня бедности (путем выплаты не зависящих от заработка пенсий по единой ставке), или же она нацелена на выплату зависящих от заработка пенсий в обмен на зависящие от заработка пенсионные взносы (см. рисунок).

Отправной точкой в большинстве стран Западной Европы являются одинаково щедрые, зависящие от заработка распределительные пенсионные системы. Следовательно, все эти страны сталкиваются с одинаковой проблемой: как реформировать свои обещания, чтобы сделать их жизнеспособными и экономически приемлемыми на фоне демографических изменений. Серьезность этой проблемы варьирует вместе с коэффициентом рождаемости (она лучше поддается решению в Швеции, чем в Италии), но характер дебатов по вопросам пенсионной реформы не меняется. Однако в

Насколько щедро?

Пенсии, соотношенные с заработком отдельных лиц, по-видимому, являются более щедрыми по сравнению с пенсиями, выплачиваемыми по единой ставке.

(Валовой пенсионный доход, процент от средних зарплаток)



Источник: Monitoring Pension Policies, Annex: Country Chapters.

Примечание. Данные по Нидерландам отражают пенсии как по квазиобязательной системе сбережений, так и по распределительной системе. Данные по Австралии отражают пенсии как по обязательной системе частных сбережений, так и по распределительной системе.

таких странах, как Соединенное Королевство, проблема заключается не в неприемлемости обещаний пенсионной системы для государственного бюджета. Скорее, проблема Соединенного Королевства состоит в том, что при сохранении существующей политики государственная пенсионная система сможет обеспечить населению жизнь только чуть выше уровня глубокой бедности; что населению не удастся накопить такую сумму частной пенсии, которая считалась бы адекватной; и что обусловленный проверкой нуждаемости характер государственного пенсионного обеспечения (с целевыми выплатами беднейшим пенсионерам) сам по себе препятствует частным сбережениям. Проблема, с которой Соединенное Королевство может столкнуться в будущем, — это не нагрузка на государственный бюджет, а бедные пенсионеры. Пенсионная комиссия предложила комбинированное решение, предполагающее небольшое увеличение щедрости государственной пенсионной системы наряду со стимулированием дополнительных пенсионных сбережений. Решение предусматривает автоматический охват, чтобы преодолеть препятствия в виде инертности и близорукости, которые делают полностью рыночный подход к пенсионным сбережениям непригодным. В развивающихся странах, таких как Китай и Индия, где отправной точкой являются еще более ограниченные государственные системы, вполне может потребоваться такой же сбалансированный набор мер политики.

Вместе с тем предлагаемая государственная пенсионная система Соединенного Королевства хотя и является более щедрой, чем запланировано в настоящее время, будет по-прежнему играть гораздо меньшую роль в общем пенсионном обеспечении, чем распределительная пенсионная система Швеции. В Соединенном Королевстве будет выплачиваться только государственная пенсия по единой ставке, позволяющая не оказаться за чертой бедности, тогда как в Швеции после реформирования сохранится достаточно щедрая система с зависящими от заработка выплатами. Однако оба решения были выбраны после всестороннего анализа и межпартийных дебатов и выработаны независимыми комиссиями по пенсионной политике. Следует ли из этого заключить, что одна из комиссий приняла правильное решение, а другая ошиблась? Это, конечно, не так, поскольку решения в области пенсионной политики должны отражать политический контекст и культурные особенности. Экономическая теория не определяет точно надлежащее соотношение между накопительным и распределительным пенсионными решениями.

Сравнение распределительной и накопительной систем

Как утверждалось выше, оба типа систем в конечном итоге столкнулись с проблемой, порожденной изменяющейся демографической ситуацией, а многие из декларируемых преимуществ накопительных систем могут быть реализованы в рамках распределительной системы. Если приемлемо увеличение национальной нормы сбережений, корректировка ставки взносов в распределительный фонд может дать те же результаты, что и увеличение обязательных сбережений в накопительном фонде. Кроме того, рост в рамках обеих систем достижим только в том случае, если кто-то жертвует текущим потреблением. А распределительные системы, как продемонстрировала реформа в Швеции, можно сделать устойчивыми в условиях неопределенности в отношении будущего долголетия и рождаемости. Риск неожиданных

будущих изменений продолжительности жизни можно переложить с правительства на отдельных лиц, если перейти к использованию подхода, основанного на условно определяемых взносах. Согласно этому подходу, государство зачисляет обязательные взносы каждого лица на счет, величина средств на котором увеличивается в соответствии с установленной нормой прибыли, и по достижении пенсионного возраста выдает сумму накопленного капитала, конвертируя ее в аннуитет. А риском неожиданных будущих изменений рождаемости можно управлять при помощи таких инструментов, как шведский «механизм автоматического равновесия», который позволяет скорректировать ставку взносов и пенсионные выплаты в ответ на замедление общего экономического роста. Единственное уникальное преимущество накопительных подходов состоит в том, что они позволяют учесть выражение индивидуальных предпочтений в отношении различных сочетаний риска и дохода; в свою очередь, уникальное преимущество распределительных систем состоит в очень низких административных расходах.

В результате выбор сбалансированного соотношения между распределительными и накопительными элементами системы, а следовательно, определение приемлемой щедрости распределительной системы должны отражать политическую культуру страны и в особенности приемлемость различных уровней налогообложения и обязательных взносов. Решение, предложенное Пенсионным комитетом Соединенного Королевства, отразило мнение о том, что британская политическая культура не примет уровни налогообложения или обязательных взносов, которые необходимы для поддержания зависящей от заработка распределительной пенсионной системы континентального типа. Поэтому представляется целесообразным сосредоточить ограниченные бюджетные ресурсы государства на пенсионном обеспечении по единой ставке, а не комбинировать (как это делалось в течение последних 30 лет) неадекватные, обусловленные проверкой нуждаемости пенсии по единой ставке с неадекватной и чрезмерно сложной зависящей от заработка государственной пенсионной системой.

Швеция приняла решение реформировать распределительную, зависящую от заработка пенсионную систему, с тем чтобы сделать ее экономически приемлемой, жизнеспособной и справедливой по отношению к сменяющим друг друга поколениям (система также включает небольшой обязательный накопительный элемент). Это подразумевает, что отчисляемый на пенсионные цели уровень налогов и взносов, который можно выразить в процентном отношении от ВВП, значительно выше, чем в Соединенном Королевстве, но этот уровень приемлем для политической культуры Швеции. Оба решения являются разумными с учетом своего специфического контекста. В других странах надлежащий баланс должен отражать конкретные отправные точки и политическую культуру. Но для всех стран будет уместен принцип постепенного повышения пенсионного возраста. И во все системы, в разной степени, должны быть внесены более серьезные корректировки, необходимость которых обусловлена смещением коэффициентов рождаемости до или ниже уровня восстановления. ■

Адэр Тернер — заместитель председателя Merrill Lynch Europe, директор United Business Media plc и приглашенный профессор Лондонской школы экономики и Школы бизнеса CASS (Лондон). С 2003 года по апрель 2006 года он являлся председателем Пенсионной комиссии Соединенного Королевства.