

Социальная политика и социальная справедливость в условиях старения населения

Систематический обзор публикаций*

Зеликова Ю. А.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Северо-Западный институт управления РАНХиГС), Санкт-Петербург, Российская Федерация; zelikova-ya@ranepa.ru

РЕФЕРАТ

Данное исследование представляет собой систематический анализ современной дискуссии в ведущих англоязычных журналах о будущем социальной политики в стареющем обществе. Пенсионные системы были реформированы в большинстве европейских стран за последние десятилетия, но существуют типы реформ, которые могут переложить бремя старения населения на другие поколения. Если выгоды и издержки этих реформ по-разному повлияют на восприятие поколениями социальной политики, то пенсионная реформа может быть использована как инструмент для улучшения не только государственных финансов, но и солидарности между поколениями. В данном исследовании изучалась связь между различными типами пенсионных реформ и социальной справедливостью. Одна из основных задач заключалась в том, чтобы понять, могут ли изменения в социальной политике усиливать или смягчать конфликты между поколениями. Результаты показали, что поддержка социальной политики, которая в основном направлена на пожилых людей, снизилась в большинстве европейских стран, хотя абсолютное большинство людей уверены, что государство должно обеспечивать разумный уровень жизни для пожилых людей. Поддержка пожилых людей в большей степени снизилась в странах, которые повысили пенсионный возраст и ввели многоуровневые пенсии. В то же время хорошо работающий договор о благосостоянии поколений — это не только обеспечение благосостояния пожилых людей. Это еще и предпочтения в отношении политики, поддерживающей работающее население и тех, кто еще не достиг трудоспособного возраста. Изменение баланса договора о благосостоянии поколений может обеспечить прочную основу для адекватной пенсионной политики.

Ключевые слова: старение населения, социальная политика, пенсионная реформа, межпоколенческий конфликт, социальная справедливость

Для цитирования: *Зеликова Ю. А.* Социальная справедливость и социальные реформы в условиях старения населения. Систематический обзор публикаций // Управленческое консультирование. 2022. № 1. С. 124–138.

Social Justice and Social Reform under Condition of Population Aging. Systematic Literature Review

Julia A. Zelikova

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (North-West Institute of Management, Branch of RANEPa), Saint Petersburg, Russian Federation; zelikova-ya@ranepa.ru

ABSTRACT

This study is a systematic analysis of the current debate in leading English-language journals about the future of social policy in an aging society. Pension systems have been reformed in most European countries in recent decades, but there are types of reforms that can shift the

* Исследование выполнено при финансовой поддержке Фонда развития научных исследований и прикладных разработок СЗИУ РАНХиГС.

burden of aging to other generations. If the benefits and costs of these reforms affect generations' perceptions of social policy in different ways, then pension reform can be used as a tool to improve not only public finances, but also intergenerational solidarity. The investigation of the relationship between different types of pension reforms and social justice is one of the tasks of this study. One of the main challenges was to understand whether the changes in social policy could intensify or reduce the conflicts between generations. The results showed that the support for social policy, which is mainly aimed at older people, has declined in most European countries, although the vast majority of people believe that the state should provide a reasonable standard of living for older people. Support for the elderly declined more in the countries that raised the retirement age and introduced multi-pillar pensions. At the same time, a well-functioning intergenerational welfare pact is not only about ensuring the well-being of older people. It is also a preference for policies that support the working population and those under working age. The rebalancing of the intergenerational welfare pact can provide a solid foundation for an adequate pension policy.

Keywords: aging of population, social policy, pension reform, intergeneration conflict, social justice

For citing: Zelikova Ju.A. Social Justice and Social Reform under Condition of Population Aging. Systematic Literature Review // Administrative consulting. 2022. N 1. P. 124–138.

Введение

Старение населения — это неизбежный и объективный процесс, который будет продолжаться еще долгое время. Этот процесс требует от общества радикальной адаптации, связанной с решением проблемы отвлечения ресурсов для поддержки пожилых групп населения, с формированием новых отношений между поколениями. В условиях старения населения особое значение приобретает состояние и перспективы развития социальной политики. От того, как работает социальная политика, в том числе пенсионная система, зависит стабильность общества.

Многие эксперты считают, что конфликты между поколениями являются наиболее важной социальной проблемой современного общества. Этот конфликт во многом заменил классовый конфликт, который был частично решен с помощью социальной политики и социальной защиты [10].

Современные межпоколенческие конфликты отличаются от тех, которые были в прошлом, XX в. Тогда конфликты между поколениями затрагивали только два поколения — молодежь и взрослое поколение. В настоящее время в конфликт включилось третье поколение — пожилые люди. Современные межпоколенческие конфликты вырастают из социальной политики, из-за неравного распределения общественных ресурсов [36].

Неравенство между поколениями в современном обществе обсуждается как часть более широкой социальной проблемы — проблемы будущего социальной политики в стареющем обществе. Это связано с тем, что государство тратит на поддержку пожилых людей гораздо больше средств, чем на поддержку детей и среднего поколения. Такое неравное распределение ресурсов между возрастными группами может рассматриваться как определенная несправедливость.

Вопросы справедливости играют очень важную роль, так как современная модель социальной политики основана на индивидуальном участии в публичной сфере. Поэтому функционирование социального государства зависит от того, насколько она принимается гражданами.

Возникает вопрос, может ли государство позволить себе высокие расходы на пенсии и поддержку пожилых людей, учитывая, что их доля постоянно растет, не вступая в противоречие с представлениями о справедливости у более молодых поколений. Этот вопрос стал основным исследовательским вопросом данного исследования.

Анализ литературы о распределении справедливости говорит о том, что есть три основных принципа, которые оправдывают результаты распределения общественных ресурсов: потребности, заслуги (как правило, основанные на результатах труда) и равенство (обычно основанное на гражданском статусе). Эти принципы работают и в нормативных теориях [7], и на уровне убеждений граждан [9], и на уровне институтов социальной политики [7; 10]. Несмотря на все различия между странами и между социальными группами, вместе они объясняют большинство эмпирических результатов распределения справедливости.

Ряд исследований показывают, что неравенство среди возрастных групп, основанное на потребностях, не нарушает принципов справедливости [61], так как в течение жизни люди постоянно меняют принадлежность к возрастной группе. Гораздо сложнее распределять общественные ресурсы между возрастными группами в соответствии с принципом заслуг [60]. В таких вопросах, как, например, доступ к медицинскому обслуживанию, во всех обществах предпочитают равенство для возрастных групп, а не их заслуги [62].

Использование принципа равенства для перераспределения общественных ресурсов между поколениями создает меньше всего проблем. Однако возникает вопрос, как долго государство может себе позволить сохранять стандарты равенства.

Распределение общественных ресурсов между поколениями можно считать справедливым и честным, когда каждое последовательное поколение может ожидать таких же забот и выплат, как и предыдущее поколение. В этом смысле финансирование пожилых людей за счет работающих не является проблематичным, так как они ожидают такой же жизни на пенсии, как и существующие пенсионеры (эта модель часто называется моделью неравной или последовательной взаимности). Проблемы появляются только тогда, когда равной заботы не получается, что в современном мире является скорее правилом, чем исключением [69].

Если говорить о пенсионной системе, то использование критерия заслуг означает, что система должна поддерживать уровень дохода, который человек достиг за время своей работы. Критерий потребностей как принцип справедливого распределения означает, что пенсионная система должна гарантировать уровень дохода, который может удовлетворять потребности граждан. Большинство систем государственной социальной политики комбинируют эти два принципа [65].

Неравный подход к распределению общественных ресурсов среди возрастных групп не нарушает принципов справедливости, так как возраст человека постоянно меняется [70]. Этого нельзя сказать по отношению неравного распределения, основанного на принадлежности к поколению, так как принадлежность к поколению не меняется в течение жизни человека.

Цель исследований — сделать обзор современной дискуссии в ведущих англоязычных журналах о будущем социальной политики в стареющем обществе и о восприятии пенсионных реформ разными поколениями.

Наиболее очевидный путь сдерживания издержек старения населения — это пенсии по старости, которые представляют собой крупнейшую программу социального обеспечения во всех европейских странах [43; 68]. Пенсионные системы были реформированы в большинстве стран за последние десятилетия, но существуют различные типы реформ, которые могут переложить бремя старения населения на разные поколения. Если выгоды и издержки этих реформ по-разному повлияют на восприятие поколениями социальной политики, связанной с возрастом, то пенсионная реформа определенного типа может быть использована как инструмент для улучшения не только государственных финансов, но и солидарности между поколениями. Хотя пенсионные реформы редко мотивируются стремлением

укрепить договор о благосостоянии поколений, это вполне может быть важным побочным эффектом и поэтому требует внимательного рассмотрения.

Метод и материалы исследования

Систематический подход к обзору литературы, использованный в данном исследовании для изучения влияния социальной политики на социальную справедливость в контексте старения населения, отличается от подхода, применяемого в традиционных нарративных обзорах. Несмотря на то, что цели нарративного обзора литературы и систематического анализа литературы состоят в изучении материала по определенной теме, нарративный анализ не использует методы, которые позволяют контролировать потенциальные методологические ошибки, встречающиеся в литературе [19].

Систематические обзоры литературы проводятся в соответствии с согласованными исследовательскими стандартами с целью поддержки как можно более объективного подхода и, следовательно, сведения к минимуму предвзятости. Согласованные стандарты исследований включают: использование протокола для отбора литературы, которому необходимо следовать; фокусирование внимания на конкретном вопросе; выявление как можно большего количества соответствующей литературы с помощью всестороннего поиска; принятие решений о включении и исключении публикаций на основе методологических критериев; обобщение результатов исследований [19; 20].

Данный обзор литературы придерживается стандартов, разработанных для проведения метаанализа и систематического обзора литературы в стратегии поиска отбора публикаций для анализа [49] и методов анализа, которые позволяют минимизировать возможные ошибки, связанные с отбором исследований. В данном обзоре систематически рассматриваются количественные исследования, изучающие причинно-следственные связи между социальной политикой и конфликтами между поколениями.

Отбор публикаций для данного исследования проводился в несколько этапов. На первом этапе был проведен поиск журналов в широком диапазоне академических баз данных JSTOR, Web of Science, Sociological Abstracts, ERIC. В эмпирическую базу были включены все наиболее цитируемые журналы, в название которых входят слова Aging, Gerontology, Social Policy, Public Policy, Welfare State, Social Justice за 2005–2021 гг. Этот период был выбран в связи с тем, что с 2005 г. практически все европейские страны активно реформировали свои пенсионные системы.

На втором этапе для того, чтобы обеспечить широкий и всесторонний поиск литературы, был составлен список ключевых слов, который включал в себя описание предметного поля, термины исследования, слова, описывающие методологию исследования. Для описания предметного поля были использованы слова: Old Age, Elderly People, Aging, Social Policy, Pension Reform, Welfare State, Justice, Intergeneration Conflict, Generation Gap, Retirement Age, Social Protection. Для отбора публикаций, которые включают количественные исследования, использовались ключевые слова: Evaluation; Impact; Effect; Outcome; Relationship; Significance; Causal; Indicator; Longitudinal; Benefits; Comparison; Study; Analysis. В результате осуществления данных алгоритмов были отобраны 97 публикаций.

На третьем этапе проходил окончательный отбор исследований для обзора. Все статьи были прочитаны, и из общего списка были исключены те исследования, которые либо выполнены не в количественной парадигме, либо публиковали результаты исследований, выполненных до 2005 г., либо рассматривали конфликты между поколениями, которые были вызваны не социальной политикой. После предварительного прочтения, из 97 статей было отобрано 53. К этим статьям были

применены дополнительные требования, которые касались качества исследований. Из общего списка были исключены работы, где была недостаточно хорошо прописана методология исследования и стратегия анализа данных. Дополнительным требованиям соответствовало только 28 публикаций, которые и были включены в базу исследования.

Далее выбранные публикации разделялись на тематические кластеры. К таким кластерам относятся: Адекватность и устойчивость социальной политики (7 публикаций), Внутрипоколенческая и межпоколенческая справедливость (9 публикаций), Солидарность среди поколений и эффективность социальной политики (8 публикаций), Отношение поколений к пенсионным реформам (4 публикации). Каждый кластер анализировался отдельно, результаты систематизировались, уточнялись и обобщались.

Результаты исследования

Пенсионные системы, по мнению многих авторов, должны обеспечивать в первую очередь адекватность и экономическую устойчивость [28; 53; 66]. Кроме этого, высказывается мнение, что пенсионная система также должна сочетать солидарность и эффективность. Солидарность подразумевает по крайней мере минимальную социальную защиту даже для тех, кто не платил взносы в течение достаточно длительного периода или тех, у кого доход значительно ниже среднего. Эффективность предполагает наличие правил, которые создают рациональные стимулы для людей работать и не уклоняться от уплаты налогов. Эффективность пенсионной системы особенно важна в случаях, когда пенсионный возраст повышается в течение относительно короткого периода [1; 4].

Еще одним важным критерием является адекватность пенсионной системы. Для соответствия требованию адекватности, пенсионная система должна обеспечивать прожиточный минимум абсолютному большинству пожилых людей. И наконец, пенсионные системы, по мнению исследователей, должны быть хорошо спроектированы. Как показывают результаты исследований, хороший дизайн означает, что система социального обеспечения должна быть максимально простой и понятной для населения [72].

Корреляционный анализ, используемый во многих исследованиях, показывает сильную и стойкую отрицательную связь между относительным медианным доходом пожилых людей и уровнем риска бедности. Это справедливо для всех европейских стран. Исключение составляют Чешская Республика и Словакия, где, несмотря на низкий медианный доход среди пожилых людей, риски бедности также находятся на низком уровне [6]. А также Литва и Румыния, которые демонстрируют противоположный пример. В этих странах при высоких доходах пожилых людей уровень риска бедности тоже достаточно высок [28].

Об устойчивости социальной политики лучше всего судить по ставке налогов или по отношению государственных пенсионных расходов к ВВП. Хотя в литературе нет четких ограничений, как правило, для развитых стран отношение пенсии к ВВП выше 15% или ставка налогов в пенсионный фонд выше 25% рассматривается как чрезмерная.

Исследования, проведенные в странах ЕС-11, показывают, что в Хорватии, Румынии и Словении пенсии представляют собой трансферты, составляющие около четверти государственных доходов, а в Польше эти расходы достигли 30%. В тех странах, где удается сдержать данное соотношение на уровне ниже 25%, исследователи все равно отмечают неуклонный рост соотношения пенсий к доходам государства [2; 3].

При оценке долгосрочной устойчивости пенсионных систем в ЕС наблюдается заметная неоднородность прогнозируемых соотношений государственных пенсий

к ВВП на 2060 г. В Словении ожидается сочетание очень ограниченной корректировки в сторону понижения коэффициента пенсионных выплат и значительного демографического старения, что приведет к увеличению на 3,5 процентных пункта отношение валовых пенсионных расходов к ВВП в период с 2013 по 2060 г. Это один из самых высоких прогнозируемых приростов в ЕС.

В Хорватии и Латвии, наоборот, ожидается, что отношение государственных пенсий к ВВП снизится в период с 2013 по 2060 г. примерно на 4 и 3 процентных пункта соответственно. Основной причиной этого является снижение государственных пособий в пенсионных схемах, которые будут частично заменены обязательными накопительными системами [5]. Этот переход от государственного к частному обеспечению повлияет не только на выплачиваемые пособия, но и на размер налогов, которые должна получать государственная система.

Важно отметить, что, несмотря на постоянный рост расходов на государственную пенсию в странах ЕС-11, риск бедности среди пожилых людей не снижается. Средний уровень риска бедности в этих странах для когорты 60+ вырос с 2010 по 2015 г. с 15,3% до 19,3%.

Таким образом, исследования социальной политики, проведенные в странах ЕС-11, говорят об ухудшении устойчивости и снижении адекватности пенсионных схем.

Современные пенсионные системы основаны на договоре о балансе между поколениями, на соблюдении принципов справедливости внутри поколений и между поколениями. Пенсионная система, которая сохраняет принцип справедливости внутри поколений, обеспечивает перераспределение от более высокооплачиваемых к менее оплачиваемым членам когорты, а не наоборот. Социальная система, поддерживающая справедливость между поколениями, стремится к тому, чтобы каждое поколение несло равное бремя, связанное со старением населения [42].

Исследования подчеркивают, что собственный капитал внутри поколения заслуживает внимания как при финансировании пенсий, так и при расчете пенсионных выплат. Поэтому общим правилом пенсионного финансирования должна быть пропорциональность налога на заработную плату, взимаемого с дохода. Стабильная и справедливая в долгосрочной перспективе налоговая система является необходимым условием обеспечения социальной защиты внутри поколения [13].

Интенсивные дискуссии разворачиваются вокруг перерывов в выплате взносов на социальное страхование для малообеспеченных работников и лиц из малообеспеченных семей, ищущих работу. Эмпирические данные показывают, что очень высокий налог на трудовой доход снижает занятость [11]. Однако в дебатах о последствиях высокого налога на доход чаще всего подчеркивается его негативное влияние на низкоквалифицированных рабочих, которые страдают от этой политики сильнее, чем их коллеги с более высоким доходом. Для компенсации этого негативного влияния правительства некоторых стран ввело специальное освобождение от взносов на социальное страхование и подоходный налог для работников с низкими доходами [16].

Переходя от пенсионных взносов и налогообложения к пенсионным выплатам, справедливость внутри поколения требует наличия пенсионной схемы, которая обеспечивает разумные льготы даже для тех работников, чья база взносов была ниже средней на протяжении всей их карьеры. Фактически, в большинстве развитых стран существует пенсионная система, в которой коэффициент замещения для лиц с низкими доходами несколько выше, чем для лиц с более высокими доходами. Таким образом, большинство пенсионных систем в европейских странах соблюдают принципы справедливости внутри поколений. Ситуация со справедливостью между поколениями является более сложной.

Многие исследования подчеркивают тот факт, что очень сложно количественно оценить распределение и перераспределение бремени между поколениями в раз-

ных пенсионных системах. Исследователи считают, что самый простой способ обеспечения справедливости пенсий для разных поколений — это установить размер взносов и определить пенсионные пособия с помощью системы условных установленных взносов с автоматической корректировкой пенсий в зависимости от средней продолжительности жизни. Однако такая система предоставляет значительное пространство для некорректного перераспределения из-за разницы в ожидаемой продолжительности жизни, которая связана с доходами [54].

Еще одним нежелательным эффектом наличия такой схемы является резкое прогнозируемое снижение коэффициента замещения по мере старения населения. Это снижение частично связано с переходом от государственной системы страхования к обязательной схеме с частным финансированием.

Пенсионная система соблюдает принцип солидарности, если уделяет внимание интересам бедных слоев населения. Принцип эффективности, напротив, требует, чтобы система достигла оптимума с учетом социальных и экономических ограничений. Создание баланса между солидарностью и эффективностью особенно важно в то время, когда основной акцент в реформах делается на сохранение пожилых работников на рынке труда.

Практически во всех странах ЕС разрешен выход на пенсию до и после наступления пенсионного возраста. Чаще всего пенсионные системы предоставляют премию за более поздний выход на пенсию и некоторый «штраф» за досрочный уход с рынка труда. Исключение представляет Венгрия, где с 2011 г. каждая женщина со стажем работы не менее 40 лет может выйти на пенсию в любом возрасте с полным пособием. При этом и женщины, и мужчины со стажем менее 40 лет не могут выйти на пенсию до установленного законом пенсионного возраста, независимо от их личных обстоятельств [1].

Исследователи подчеркивают, что пенсионная система с условными пенсионными взносами представляется идеальным решением проблемы раннего или позднего выхода на пенсию. Любой дополнительный год службы увеличивает нефинансовое пенсионное благосостояние работника и уменьшает количество лет, в течение которых это благосостояние должно быть получено, что приводит к увеличению ежемесячных пенсионных взносов. Однако при наличии различий в ожидаемой продолжительности жизни и различий в доходах, такая система будет скорее субсидировать состоятельную и здоровую часть населения [29].

В литературе есть убедительные доказательства того, что работники с высоким доходом, как правило, живут дольше, чем население в среднем [27]. Кроме этого, эмпирические данные также показывают, что работники с большей продолжительностью жизни чаще выбирают отсроченный выход на пенсию, в то время как люди с низкой продолжительностью жизни чаще выбирают досрочный выход на пенсию [21]. Учитывая эти обстоятельства, ни эффективность, ни солидарность не могут быть достигнуты в рамках пенсионной системы, основанной на условных взносах.

Исследования, ориентированные на анализ справедливого перераспределения государственных трансфертов между поколениями, рассматривают договор о социальном обеспечении поколений как способ, которым социальное государство борется с социальными рисками [58]. Авторы выделяют три возраста, которые подвергаются социальным рискам: детство, трудоспособный возраст и старость. Контракты о благосостоянии поколений могут быть адаптированы к каждому типу риска, что означает, что они могут быть ориентированы на детей, работающих людей и на пожилых граждан. Авторы утверждают, что для того, чтобы контракты о благосостоянии поколений были устойчивыми и приносили продуктивные и справедливые результаты, государство всеобщего благосостояния должно сбалансированно устранять все три возрастных социальных риска.

В своих предпочтениях в отношении политики социального обеспечения, связанной с возрастом, люди также могут быть в какой-то степени ориентированы на все три возраста. Большинство людей одновременно поддерживают и политику в интересах детей (например, финансирование образования и дошкольных учреждений), и политику в интересах трудоустройства граждан (например, страхование от безработицы и болезни), и политику в поддержку пожилых (например, пенсии и медицинское обслуживание).

В то же время предпочтения части населения могут быть смещены в сторону определенного типа политики. Если предпочтения сдвинуты в сторону поколений, то возникнет конфликт между поколениями в политических предпочтениях [31; 33; 39; 60]. Старение населения и давление, которое оно оказывает на ограниченные ресурсы государства всеобщего благосостояния, могут изменить политику и предпочтения поколений [56; 67].

Эмпирические данные показывают, что возрастные предпочтения в отношении благосостояния в значительной степени зависят от пола, возраста и класса человека, а также от политической идеологии и, в определенной степени, от личного интереса к социальной политике [4, 18]. Этот личный интерес необязательно должен быть краткосрочным: даже если люди в настоящее время не извлекают выгоду из определенной политики, они могли получать пользу в прошлом или получат ее в будущем [21; 22; 35; 40].

Помимо личных интересов, политические предпочтения людей формируются нормами. В современном обществе люди, как правило, отдают предпочтения политике, которая направлена на поддержку тех, кто больше в ней нуждается, и кто больше ее заслуживает [60; 64; 73]. Есть исследования, которые показывают, что спрос на государственное пенсионное обеспечение и поддержка государственных пенсий увеличивается, когда уровень бедности среди пожилых людей выше и их интересы явно выражены [31]. Кроме этого, люди часто понимают, что ресурсы государства всеобщего благосостояния ограничены и что необходимо идти на компромиссы [23]. Однако слишком большие расходы на одну программу могут спровоцировать сопротивление среди тех, кто не получает от нее прямой выгоды [23].

Политические предпочтения, кроме норм, формируются институтами [15; 23; 24; 31]. Это говорит о том, что, если ограниченные ресурсы государства всеобщего благосостояния направлять или распределять определенным образом, можно будет предотвратить конфликт между поколениями или, по крайней мере, уменьшить его последствия. Учитывая размер и важность пенсионных систем в современных государствах всеобщего благосостояния, у политиков есть стимул проводить реформы таким образом, чтобы обеспечить справедливое распределение бремени старения населения между поколениями, чтобы сохранить баланс предпочтений в отношении договора о благосостоянии поколений.

Целый ряд исследований посвящены оценке изменений в пенсионной системе. В этих исследованиях отдельный вопрос составляет поиск индикатора, который показывал бы уровень изменений и силу влияния этих изменений. Как правило, в исследованиях социальной политики изменения в политике на макроуровне операционализируются как совокупные расходы в определенных областях [4; 23; 31]. В данном случае исследователи вынуждены отказаться от этого показателя, т.к., как правило, сокращение пенсионных расходов не используется и даже не рассматривается как вариант пенсионной реформы [35; 40; 56]. Такими параметрами скорее могут быть повышение пенсионного возраста, увеличение пенсионных взносов, уменьшение размера пособий, приватизация или многоступенчатость пенсий [30; 40; 41; 44]. Пенсионные реформы, которые используют эти параметры, имеют разные последствия для разных поколений с точки зрения распределения

бремени старения населения [38]. Следовательно, и восприятие этих реформ среди поколений будет отличаться.

Исследование [21] доказывает, что раскол между поколениями более выражен в странах с минималистским государством всеобщего благосостояния, где большая часть расходов, как правило, нацелена на пожилых людей, в основном, в виде пенсий. Более того, конкуренция между возрастными группами за перераспределение бюджета также наиболее сильно выражена в минималистских государствах всеобщего благосостояния [4; 23]. Страны, которые свои расходы преимущественно перераспределяют в пользу пожилого населения, более уязвимы для конфликтов между поколениями из-за непропорционального воздействия старения населения на социальные расходы [16].

Исследователи выделяют три возможных направления реакции на реформу пенсионной системы. Поддержка реформы, поддержка расширения реформы, противодействие реформе. Сокращение пенсионных реформ обычно непопулярно [50; 56] и может вызвать негативную реакцию [4].

Если права пожилых людей нарушаются, например ограничивается доступ к адекватным пенсионным пособиям или досрочному выходу на пенсию, то в обществе как противодействие реформе формируется высокий спрос на политику в поддержку пожилых людей. Однако если реформа усиливает обязанности членов общества, например, повышая налоги и взносы в пенсионную систему, люди, как правило, выступают против дальнейшего расширения реформы [1].

С другой стороны, если реформа воспринимается как улучшающая собственное положение или как соответствующая индивидуальным нормам и ценностям, люди могут сместить свои предпочтения в сторону политики, которая приносит пользу им и другим возрастным группам [57].

Следует отметить, что пенсионные системы относительно сложны и реформы могут быть трудными для понимания широкой публикой [24]. В связи с этим влияние реформ на политические предпочтения поколений может быть незначительным или отсутствовать вообще, особенно если реформа не имеет для граждан материальных последствий в краткосрочной перспективе. Например, индексация пенсионных пособий или взносов [72].

Исследователи делают вывод, что люди предпочитают ту пенсионную систему, которую они знают, и гораздо сильнее реагируют не на коррекционные реформы, а на изменение парадигмы пенсионной системы [73].

Реформы, направленные на повышение пенсионного возраста, создают необходимость работать дольше. Это часто ведет к негативной реакции населения в трудоспособном возрасте, поскольку их право на выход на пенсию в более раннем возрасте нарушается. Особенно это касается пожилых работников [50]. С другой стороны, среди молодых работников, которым еще далеко до выхода на пенсию, повышение пенсионного возраста может повысить чувство устойчивости системы и, следовательно, приведет к положительной реакции. Повышение пенсионного возраста обычно приветствуется нынешними пенсионерами, поскольку реформа уменьшит количество пенсионеров, с которыми они делят свои пенсионные пособия [55].

Таким образом, исследования влияния пенсионных реформ на отношения между поколениями показывают, что реформы, повышающие пенсионный возраст, негативно воспринимаются пожилыми работниками и относительно позитивно молодыми работниками и пенсионерами.

Увеличение пенсионных взносов негативно воспринимается трудоспособным населением, так как именно они должны оплачивать более высокие счета [12]. Это вызывает чувство несправедливости. Однако у пожилых работников больше шансов увидеть, как эти взносы будут превращены в пособия и пенсии, и они предпочи-

тают, чтобы правительство поддерживало уровень жизни пожилых людей. Пенсионеры также поддерживают увеличение пособий, а следовательно, взносов. Хуже всего данный вид реформы воспринимается молодыми работниками. При этом снижение пособий и пенсий негативно воспринимается всеми поколениями, не только пожилыми работниками и пенсионерами. Как показывают исследования, молодые работники также считают такие изменения несправедливыми, так как пенсионеры, как правило, воспринимаются ими как люди, которые заслужили поддержку, люди, которым следует сочувствовать, люди, среди которых много нуждающихся [31; 34; 59; 73].

Молодые работники, как правило, более склонны к пенсионным системам, основанным на условных взносах [17; 71]. В такой ситуации у молодого поколения больше времени, чтобы получить большую пенсию. Более того, если пенсии с условными баллами заменят государственные PAYG-пенсии, они ослабляют межпоколенческие трансферы [30].

Приватизация пенсионной системы, наоборот, вызывает негативную реакцию у молодого поколения, так как такая реформа воспринимается молодыми людьми как сигнал о том, что правительство не несет ответственности за поддержку старшего поколения. Но на размер пенсий нынешних и будущих пенсионеров такая реформа не влияет, поэтому не усиливает межпоколенческие конфликты.

Обсуждение

В данном исследовании изучалась связь между различными типами пенсионных реформ и социальной справедливостью, как внутри поколений, так и между поколениями. Одна из основных задач заключалась в том, чтобы понять, могут ли изменения в социальной политике усиливать или смягчать конфликты между поколениями.

Согласно предыдущим исследованиям, институциональная среда, связанная с социальной политикой, была важным фактором, который влиял на отношения между поколениями и на предпочтения поколений [21; 35; 37; 50]. Этот вывод подтверждает важность долгосрочных институциональных эффектов обратной связи [24; 75].

Результаты показали, что поддержка социальной политики, которая в основном направлена на пожилых людей, снизилась в большинстве европейских стран, хотя в обществе есть консенсус о необходимости государственной поддержки разумного уровня жизни для пожилых людей. Снижение относительных предпочтений в пользу реформ связано не только с уменьшением абсолютной поддержки пожилых людей, но и с увеличением поддержки других возрастных групп. Особенно поддержки правительством ухода за детьми. Это указывает на то, что, даже если различий в уровне благосостояния поколений нет, во многих странах предпочтения в отношении возрастной политики, безусловно, пересматриваются.

Результаты показали признаки сближения возрастных когорт в предпочтениях по поводу социальной политики и отсутствие нарастания межпоколенческих конфликтов. Отсутствие нарастания межпоколенческих конфликтов согласуется с данными других исследований [21; 31; 33; 39].

Вместо того чтобы проводить какой-либо один пакет реформ, европейские страны выбрали разные траектории реформ для корректировки своих конкретных пенсионных систем. Поддержка политики социального обеспечения в интересах пожилых людей в большей степени снизилась в странах, которые повысили пенсионный возраст и уровень многоплановости пенсионной системы. Повышение пенсионного возраста особенно сильно вызывает противодействие, возможно, из-за чувства несправедливости [25; 46]. В случае приватизации пенсий реформа может сигнала

лизировать о том, что обеспечение разумного уровня жизни больше не является обязанностью государства и, следовательно, усилия государства сместятся в сторону другой политики. Очевидно, что повышение пенсионного возраста и введение частного финансирования пенсий привлекли гораздо больше внимания общественности и исследователей, чем изменения, связанные с увеличением пенсионных взносов и сокращение пособий. Реформы последнего типа часто бывают более сложными или вступают в силу постепенно; индексация является показательным индикатором данного процесса.

Вывод

Результаты исследования показывают, что различные типы реформ по-разному влияют на политические предпочтения младшего и старшего поколений. В странах, где был повышен пенсионный возраст, самая старшая когорта демонстрирует самую низкую заинтересованность в политике в поддержку пожилых, отдавая предпочтение политике в поддержку детей и работающего поколения. Это несколько противоречит интуиции. Но самая старая когорта преимущественно состоит из людей, которые уже вышли на пенсию и, следовательно, не затронуты реформой напрямую. Возможно, это является результатом того, что пенсионеры признают повышение пенсионного возраста законным [35], что приводит к сдвигу в сторону других типов социальной политики, связанной с возрастом.

Увеличение взносов в пенсионную систему не показало в анализируемых исследованиях статистически значимых различий в политических предпочтениях различных поколений, в странах, где такие реформы проводились, и странах, где таких реформ не было.

Тем не менее это исследование позволяет по-новому взглянуть на связь между планом пенсионной реформы, договором о социальном обеспечении поколений и неравенством на протяжении всей жизни. Устойчивость пенсионной системы зависит не только от способности правительства и общества финансировать пенсионную систему, но и от готовности последующих поколений продолжать делать это. По мере того как доверие к пенсионной системе падает, люди, которые могут себе это позволить, будут искать другие способы обеспечения своего пенсионного дохода; например, через частные сбережения или страхование жизни. Как показали результаты, приватизация пенсий может быть особенно вредной для поддержки государственного обеспечения пенсий по старости, так как в этой ситуации молодое поколение совсем не заинтересовано в перераспределении своих налогов в пользу старшего поколения [30]. Полученные данные также говорят о том, что следует учитывать степень воздействия реформ на общество и информировать общественность об их последствиях.

В то же время хорошо работающий договор о благосостоянии поколений — это не только обеспечение благосостояния пожилых людей. Это еще и предпочтения в отношении политики, поддерживающей работающее население и тех, у кого есть дети. Эти предпочтения увеличились во многих европейских странах. Социальные инвестиции в политику, поддерживающую занятость женщин, гендерное равенство и развитие детей, будут очень востребованы в обозримом будущем. Изменение баланса договора о благосостоянии поколений может обеспечить прочную основу для адекватной пенсионной политики.

Литература/ References

1. Riekhoff A.-J. Pension reforms, the generational welfare contract and preferences for pro-old welfare policies in Europe // *Social Policy and Administration*. 2021. Vol. 55. P. 501–518.

2. Adascalitei D. From austerity to austerity: The political economy of public pension reforms in Romania and Bulgaria // *Social Policy and Administration*. 2017. Vol. 51. N 3. P. 464–487.
3. Adascalitei D., Domonkos S. Reforming against all odds: Multi-pillar pension systems in the Czech Republic and Romania // *International Social Security Review*. 2015. Vol. 68. N 2. P. 85–104.
4. Ahn S.-H., Kim S.-W. Dynamic cleavages of 'welfare rights and duties' in public attitude towards old-age pensions: A comparative study // *European Societies*. 2014. Vol. 16. N 1. P. 90–111.
5. Altiparmakov N. A call for more elaborate and transparent pension data to inform policy-making: A critical examination of World Bank data for Eastern Europe // *International Social Security Review*. 2015. Vol. 68. N 2. P. 1–25.
6. Armeanu O.I. The politics of pension reform in Central and Eastern Europe: Political parties, coalitions, and policies. Basingstoke : Palgrave Macmillan. 2011.
7. Attias-Donfut S.A. The Myth of Generational Conflict. The family and state in ageing societies. London, New York : Routledge. 2001.
8. Auerbach A. J., Gokhale J., Kotlikoff L. A. Generational accounting: A new approach to understanding the effects of fiscal policy on saving // *Scandinavian Journal of Economics*, 1999, Vol. 94, N 2.
9. Barr N.; Diamond P.A. Reforming pensions: Principles and policy choices. Oxford : Oxford University Press, 2008.
10. Barry B. Justice between Generations // *Law Morality and Society: Essays in Honour of H. L. A. Hart*. Oxford : Oxford University Press, 1977. P. 268–284.
11. Bassanini A., Duval R. The determinants of unemployment across OECD countries: Reassessing the role of policies and institutions (OECD Economic studies, N 42). Paris : Organization for Economic Co-operation and Development, 2007.
12. Bay A.-H., West-Pedersen A. National pension systems and mass opinion: a case study of confidence, satisfaction and political attitudes in Norway // *International Journal of Social Welfare*. 2007. N 13. P. 112–123.
13. Baute S., Meuleman B., Abs K. Welfare State Attitudes and Support for Social Europe: Spillover or Obstacle? // *Journal of Social Policy*. 2019. Vol. 48. N 1. P. 127–145.
14. Beattie R., McGillivray W. A risky strategy: Reflexions on the World Bank report Averting old age crisis // *International Social Security Review*. 1995. Vol. 48. N 3–4. P. 5–22.
15. Béland D., Schlager E. Varieties of policy feedback research: Looking backward, moving forward // *Policy Studies Journal*. 2019. Vol. 47. N 2. P. 184–205.
16. Birnbaum S., Ferrarini T., Nelson K., Palme J. The generational welfare contract justice, institutions and outcomes. Cheltenham : Edward Elgar, 2017.
17. Boeri T., Boersch-Supan A., Tabellini G. Pension reforms and the opinions of European citizens // *American Economic Review*. 2002. Vol. 92. N 2. P. 396–401.
18. Bonoli G., Häusermann S. Who wants what from the welfare state? Socio-structural cleavages in distributional politics: Evidence from Swiss referendum votes // *European Societies*. 2009. Vol. 11. N 2. P. 211–232.
19. Boyd B. K., Solarino A. M. Ownership of corporations: A review, synthesis, and research agenda // *Journal of Management*. 2016. Vol. 42. P. 1282–1314.
20. Braun V., Clarke V. Using thematic analysis in psychology // *Qualitative Research in Psychology*. 2006. N 3. P. 77–101.
21. Busemeyer M. R., Goerres A., Weschle S. Attitudes towards redistributive spending in an era of demographic ageing: The rival pressures from age and income in 14 OECD countries // *Journal of European Social Policy*. 2009. Vol. 19. N 3. P. 195–212.
22. Busemeyer M. R., Garrizmann J. L. Public opinion on policy and budgetary trade-offs in European welfare states: Evidence from a new comparative survey // *Journal of European Public Policy*. 2017. Vol. 24. N 6. P. 871–889.
23. Busemeyer M. R., Neimanns E. Conflictive preferences towards social investments and transfers in mature welfare states: The cases of unemployment benefits and childcare provision // *Journal of European Social Policy*. 2017. Vol. 27. N 3. P. 229–246.
24. Busemeyer M. R., Abrassart A., Nezi R. Beyond positive and negative: New perspectives on feedback effects in public opinion on the welfare state // *British Journal of Political Science*. 2019. N 1. P. 1–26.
25. Büttler M. The political feasibility of increasing the retirement age: Lessons from a ballot on the female retirement age // *International Tax and Public Finance*. 2002. Vol. 9. N 4. P. 349–365.

26. Carlborg P., Kindström D., Kowalkowski C. The evolution of service innovation research: A critical review and synthesis // *The Service Industries Journal*. 2014. Vol. 34. N 5. P. 373–398.
27. Chetty R. et al. The association between income and life expectancy in the United States, 2001–2014 // *JAMA*. 2016. Vol. 315. N 16. P. 1750–1766.
28. Drahokoupil J., Domankos S. Averting the funding-gap crisis: East European pension reforms since 2008 // *Global Social Policy*. 2012. Vol. 12. N 3.
29. Diamond P.A. *Taxation, incomplete markets, and social security*. Cambridge, MA : MIT Press, 2002.
30. Ebbinghaus B. The privatization and marketization of pensions in Europe: A double transformation facing the crisis // *European Policy Analysis*. 2015. Vol. 1. N 1. P. 56–73.
31. Ebbinghaus B., Naumann E. The legitimacy of public pensions in an ageing Europe: Changing subjective evaluation and policy preferences between 2008 and 2016 // *Welfare state legitimacy in times of crisis and austerity: Between continuity and change* / eds. T. Laenen, B. Meuleman, W. Van Oorschot. Cheltenham : Edward Elgar, 2020.
32. Ebbinghaus B. Inequalities and poverty risks in old-age across Europe: The double-edged income effect of pension systems // *Social Policy and Administration*. 2021. Vol. 55. N 3. P. 440–455.
33. Emery T. Intergenerational conflict: Evidence from Europe // *Population Ageing*. 2012. Vol. 5. P. 7–22.
34. Fernández J.J. Broad reciprocity, elderly poverty, and the retiree/nonretiree cleavage in the demand for public retirement income support // *Social Problems*. 2013. Vol. 60. N 2. P. 255–280.
35. Fernández J.J., Jaime-Castillo A.M. Positive or negative policy feedbacks? Explaining popular attitudes towards pragmatic pension policy reforms // *European Sociological Review*. 2013. Vol. 29. N 4. P. 803–815.
36. Forma P., Kangas O. Need, citizenship or merit: Public opinion on pension policy in Australia, Finland and Poland // *The end of the welfare state? Responses to state retrenchment* / eds. S. Svallfors, P. Taylor-Gooby. London : Routledge, 1999. P. 161–189.
37. Goerres A., Tepe M. Age-based self-interest, intergenerational solidarity and the welfare state: A comparative analysis of older people's attitudes towards public childcare in 12 OECD countries // *European Journal of Political Research*. 2010. Vol. 49. N 6. P. 818–851.
38. Grech A. Evaluating the possible impact of pension reforms on elderly poverty in Europe // *Social Policy and Administration*. 2015. Vol. 49. N 1. P. 68–87.
39. Hess M., Naumann E., Steinkopf L. Population ageing, the intergenerational conflict, and active ageing policies — A multilevel study of 27 European countries // *Population Ageing*. 2017. N 10. P. 11–23.
40. Hinrichs K. Recent pension reforms in Europe: More challenges, new directions // *Social Policy and Administration*. 2021. Vol. 55. P. 409–422.
41. Jaime-Castillo A.M. Public opinion and the reform of the pension systems in Europe: The influence of solidarity principles // *Journal of European Social Policy*. 2013. Vol. 23. N 4. P. 390–405.
42. Jenson J. Modernising the European Social Paradigm: Social Investments and Social Entrepreneurs // *Journal of Social Policy*. 2017. Vol. 46. N 1. P. 31–47.
43. Kuitto K. From social security to social investment? Compensating and social investment welfare policies in a lifecycle perspective // *Journal of European Social Policy*. 2016. Vol. 26. N 5. P. 442–459.
44. Kuitto K., Helmdag J. Extending working lives: How policies shape retirement and labour market participation of older workers // *Social Policy and Administration*. 2021. Vol. 55. P. 423–439.
45. Kuitto K., Madia J., Podesta F. Public Pension Generosity and Old-Age Poverty in OECD countries // *Journal of Social Policy*. 2021. P. 1–20.
46. Litwin H., Achdut L., Youssim I. Who supports delayed retirement? A study of older workers in Israel // *Journal of European Social Policy*. 2009. Vol. 19. N 3. P. 245–257.
47. Kohli M. *Ageing and Justice* // *Handbook Ageing and Social Sciences* / eds. R.H. Binstock, L.K. George. Academic Press, 2006. P. 457–475.
48. Kühntopf S., Tivig T. Early retirement and mortality in Germany // *European Journal of Epidemiology*. 2012. Vol. 27. N 2. P. 85–89.
49. Lipsey M., Wilson D. *Practical meta-analysis*. Thousand Oaks, CA : Sage, 2001.
50. Lynch J., Myrskylä M. Always the third rail? Pension income and policy preferences in European democracies // *Comparative Political Studies*. 2009. Vol. 42. N 8. P. 1068–1097.
51. Martinsen D.S., Vollaard H. Implementing social Europe in times of crises: Reestablished boundaries of welfare? // *West European Politics*. 2014. Vol. 37. N 4. P. 677–692.

52. Miller M. E., Longino C. F., Anderson R. T., James M. K. at al. Functional status, assistance and the risk of a community-based move // *The Gerontologist*. 1999. Vol. 39. P. 187–200.
53. Natali D., Stamati F. Reassessing South European pensions after the crisis: Evidence from two decades of reforms // *South European Society and Politics*. 2014. Vol. 19. N 3. P. 3309–3330.
54. Naczyk M., Domonkos S. The financial crisis and varieties of pension privatization reversals in Eastern Europe // *Governance*. 2016. Vol. 29. N 2. n. pag.
55. Naumann E. Raising the retirement age: Retrenchment, feedback and attitudes // *How welfare states shape the democratic public: Policy feedback, participation, voting and attitudes* / eds. S. Kumlin, I. Stadelmann-Steffen. Cheltenham : Edward Elgar, 2014.
56. Naumann E. Do increasing reform pressures change welfare state attitudes? An experimental study on population ageing, pension reform preferences, political knowledge and ideology // *Ageing & Society*. 2017. Vol. 37. P. 266–294.
57. Nestić D., Rašić Bakarič I. From work to retirement: Pension system incentives to continued labour market participation in Croatia // *New perspectives on a longer working life in Croatia and Slovenia* / ed. M. Vehovec. Zagreb : Institute of Economics and Friedrich-Ebert-Stiftung, 2008.
58. Pickard S. Age War as the New Class War? Contemporary Representations of Intergenerational Inequity // *Journal of Social Policy*. 2019. Vol. 48. N 2. P. 369–386.
59. Prinzen K. Intergenerational ambivalence: New perspectives on intergenerational relationships in the German welfare state // *Ageing & Society*, 2014. Vol. 34. P. 428–451.
60. Prinzen K. Attitudes toward intergenerational redistribution in the welfare state // *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*. 2015. Vol. 67. P. 349–370.
61. Rawls J. *Justice as Fairness: A Restatement*. Cambridge, MA : Harvard University Press, 2011.
62. Reeher G. *Narratives of justice: Legislators' beliefs about distributive fairness*. Ann Arbor, MI : University of Michigan Press, 1996.
63. Simonovits A. The mandatory private pension pillar in Hungary: An obituary // *International Social Security Review*. 2011. Vol. 64, N 3.
64. Svallfors S. The generational contract in Sweden: Age-specific attitudes to age-related policies // *Policy & Politics*. 2008. Vol. 36. N 3. P. 381–396.
65. Swift A., Marshall G., Burgoyne C., Routh D. Distributive justice: Does it matter what the people think? // *Social justice and political change: Public opinion in capitalist and post-communist states* / eds. J. R. Kluegel, D. S. Mason, B. Wegener. Berlin/New York : Walter de Gruyter, 1995. P. 15–47.
66. Szikra D., Tomka B. Social policy in East Central Europe: Major trends in the twentieth century // *Post-communist welfare pathways: Theorizing social policy transformations in Central and Eastern Europe* / eds. A. Cerami, P. Vanhuysse. Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2009.
67. Tepe M., Vanhuysse P. Are aging OECD welfare states on the path to gerontocracy? Evidence from 18 democracies, 1980–2002 // *Journal of Public Policy*. 2009. Vol. 29. N 1. P. 1–28.
68. Tepe M., Vanhuysse P. Elderly bias, new social risks and social spending: Change and timing in eight programmes across four worlds of welfare, 1980–2003 // *Journal of European Social Policy*. 2013. Vol. 20. N 3. P. 217–234.
69. Thompson J. *Intergenerational Justice: Rights and Responsibilities*. Intergenerational Polity. New York : Routledge, 2009.
70. Tutino A. Rational inattention' guides overloaded brains, helps economists understand market behavior // *Economic Letter*. 2011. Vol. 6. N 3.
71. Van Groezen B., Kiiver H., Unger B. Explaining Europeans' preferences for pension provision // *European Journal of Political Economy*. 2009. Vol. 25. P. 237–246.
72. Van Kersbergen K., Hemerijck A. Two Decades of Change in Europe: The Emergence of the Social Investment State // *Journal of Social Policy*. 2012. Vol. 41. N 3. P. 475–492.
73. Van Oorschot W. Making the difference in social Europe: Deservingness perceptions among citizens of European welfare states // *Journal of European Social Policy*. 2006. Vol. 16. N 1. P. 23–42.
74. Whiteford P., Whitehouse E. Pension challenges and pension reforms in OECD countries // *Oxford Review of Economic Policy*. 2005. Vol. 22. N 1. P. 78–94.
75. Wlezien C., Soroka S. N. Political institutions and the opinion–policy link // *West European Politics*. 2012. Vol. 35. N 6. P. 1407–1432.

Об авторе:

Зеликова Юлия Александровна, доцент кафедры сравнительных политических исследований факультета международных отношений и политических исследований Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация), кандидат социологических наук; zelikova-ya@ranepa.ru

About the author:

Julia A. Zelikova, Assistant Professor of the Department of Comparative Political Studies of the School of International Relations and Political Studies of North-West Institute of Management Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (St. Petersburg, Russian Federation), PhD (Sociology); zelikova-ya@ranepa.ru