

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ АКТИВНОСТЬ В ПОЖИЛОМ ВОЗРАСТЕ И ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВА*

Колосницына М.Г., Герасименко М.А.**

Аннотация

Серьезные демографические изменения, наблюдаемые сегодня в мире, ставят перед государством непростые проблемы. Старение населения снижает уровень экономической активности и увеличивает средний возраст рабочей силы, повышает пенсионную нагрузку на работающих. Между тем параллельно наблюдается процесс расширения трудовой занятости пожилых, и не только в тех странах, где повышался в последние годы официальный пенсионный возраст, но и в России, где этого пока не произошло. Трудовая деятельность пожилых (как формальная, так и неформальная) – одна из ключевых составляющих активного долголетия, и любые меры государственной политики, способствующие ее расширению, важны как для роста экономики, так и для благополучия стареющего общества в целом.

В статье на данных Росстата и Российского мониторинга экономического положения и здоровья населения НИУ ВШЭ прослеживаются динамика занятости пожилого населения России и тенденции накопления человеческого капитала пожилыми в последние двадцатилетие. Показано, что растет объективный потенциал занятости пожилых и вместе с тем отсутствуют специальные государственные программы поддержки и расширения такой занятости. Проводится обзор и дается типология мер государственной политики в отношении стареющей рабочей силы в странах ОЭСР. В заключение обсуждаются возможности применения аналогичных мер в России.

Ключевые слова: активное долголетие; пожилые; рабочая сила; трудовая активность; человеческий капитал; государственная политика стимулирования занятости.

* Статья подготовлена в рамках проекта Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ «Социально-экономические факторы активного долголетия и государственная политика в отношении пожилых» (2013–2014).

** Колосницына Марина Григорьевна – кандидат экономических наук, профессор, заведующая кафедрой государственного управления и экономики общественного сектора, заведующая лабораторией экономических исследований общественного сектора Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». Адрес: 119049 Москва, ул. Шаболовка, 26, НИУ ВШЭ. E-mail: mkolosnitsyna@hse.ru

Герасименко Мария Анатольевна – студентка 4-го курса факультета экономики, лаборант лаборатории экономических исследований общественного сектора Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». Адрес: 119049 Москва, ул. Шаболовка, 26, НИУ ВШЭ. E-mail: gerasimenko.mar@gmail.com

Введение

Современный мир стареет год от года. Начавшись в развитых странах, тенденция старения населения распространилась сегодня и на развивающиеся страны. Снижение смертности, как младенческой, так и в поздних возрастах, привело к значительному росту ожидаемой продолжительности жизни. Одновременно радикально сократился уровень рождаемости, а в результате растут и средний возраст населения, и доля в нем пожилых людей. В соответствии с последним прогнозом ООН, численность населения в возрасте 60 лет и старше за период с 2013 по 2050 г. увеличится в развитых странах с 287 млн. до 417 млн. человек; в развивающихся странах, соответственно, с 554 млн. до 1,6 млрд. человек. К середине нынешнего века доля пожилых достигнет 32% в развитых странах и 19% – в развивающихся (UN, 2013, P.xxvii-xxviii). В России сегодня доля людей старше 60 лет составляет около 19% и прогнозируется на уровне 24% уже к 2030 г., тем самым помещая ее в группу стран с очень высоким уровнем демографической старости (Росстат, 2013b; Росстат, 2013c; Вишневский, 2012). Соответствующие изменения происходят и в составе рабочей силы: по мере достижения трудоспособного возраста относительно малочисленными возрастными когортами ее размер постепенно сокращается, а средний возраст – растет. Так, по данным обследований населения по проблемам занятости, проводимых Росстатом, с 2008 по 2012 г. численность экономически активного населения страны в трудоспособном возрасте уменьшилась почти на 800 тыс. человек, а средний возраст экономически активного гражданина вырос за 10 лет, с 2003 по 2012 г. с 39 до 40 лет (Росстат, 2013а, с. 12, 18).

В последние годы стало традицией обсуждение старения населения в целом и рабочей силы в частности как проблем для экономики. Говорится прежде всего об увеличении пенсионной нагрузки, о растущем спросе на медицинские услуги и социальную помощь, о необходимости поддержания размеров пенсий на уровне, соответствующем рекомендациям МОТ (Гурвич, Сони́на, 2012; Назаров, 2012; Синявская, 2010). Отдельно подчеркивают снижение продуктивности рабочей силы, поскольку увеличивается средний возраст работника, который тем самым становится менее производительным. В специальной литературе показано, как с возрастом ухудшаются умственные способности и физическое здоровье человека, уменьшаются возможности освоения новых технологий труда (Lee, Lee & Mason, 2008, с. 214). Предлагаются макроэкономические модели, учитывающие старение населения в терминах сокращения численности трудоспособного населения, экономической активности, сбережений (Börsch-Supan, 2008). Тем самым делается вывод о снижении темпов экономического роста в результате демографических изменений.

Однако увеличение среднего возраста рабочей силы и населения в целом вовсе не обязательно замедляет рост экономики, а напротив, может ускорять этот рост (Acemoglu & Johnson, 2007). Сегодня пожилые работники существенно продуктивнее, чем двадцать лет назад, за счет более

высокого объема аккумулированного человеческого капитала. Как подчеркивают исследователи, если аккуратно оценивать выгоды и издержки старения, первые могут перевесить (Lee & Mason, 2010). Более масштабное вовлечение пожилых людей в продуктивную деятельность (и не только формальную занятость на рынке труда) – одно из условий активного долголетия и одновременно решение проблемы сокращения рабочей силы. Многочисленные теоретические и эмпирические работы доказывают, что старение населения и сопутствующие ему изменения демографической структуры общества безусловно создают потенциал экономического роста (Bloom & Canning, 2008, с. 28). Будет ли этот потенциал использован, зависит во многом от сложившихся институтов и государственной политики. Многие развитые страны мира уже накопили богатый опыт стимулирования занятости пожилых, который достоин изучения и применения в России.

Цель этой работы – показать потенциальные возможности расширения трудовой занятости пожилых людей в России и меры политики государства, способствующие этому процессу.

Активное долголетие и трудовая активность

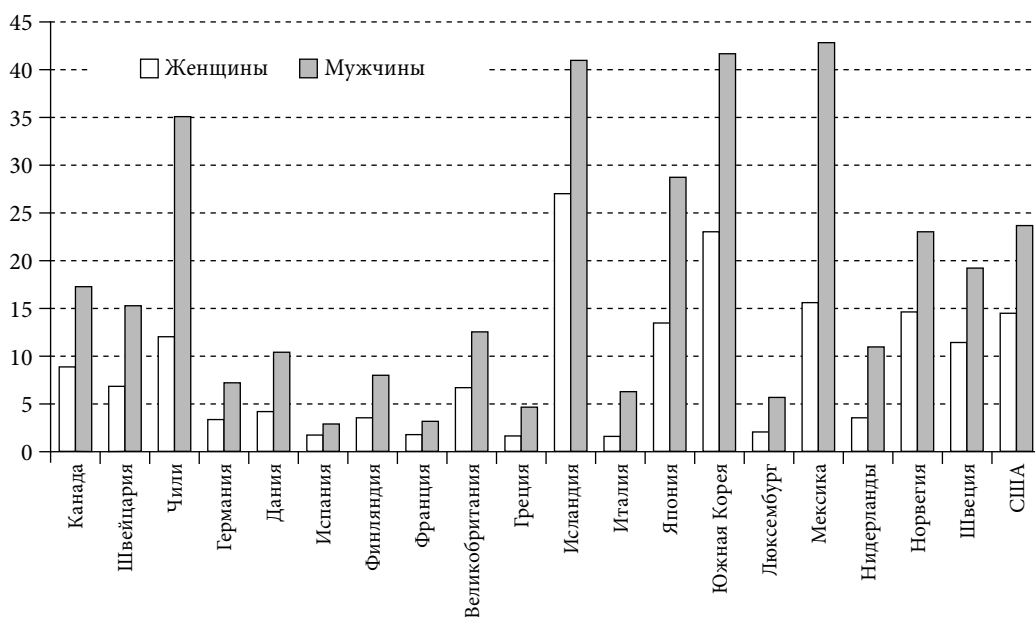
Рост ожидаемой продолжительности жизни – стандартный статистический показатель, который принято использовать для оценки социально-экономической политики государства как один из комплексных индикаторов благосостояния. Вместе с тем сама по себе растущая продолжительность жизни далеко не автоматически означает благополучную старость для тех, кто дольше живет. В последние десятилетия исследователи, изучающие процессы старения, выдвинули концепцию так называемого активного долголетия, где во главу угла ставится качество жизни пожилого человека, которое определяется тремя основными группами факторов: здоровье, участие в жизни общества и безопасность (WHO, 2002).

Социальная активность – одна из важнейших составляющих активного долголетия, и прежде всего это трудовая активность. Именно активное долголетие, и в частности вовлеченность пожилых людей в продуктивную деятельность, рассматриваются сегодня многими государствами как цели социально-экономической политики в стареющем обществе.

Нужно заметить, что экономическая активность пожилых значительно варьирует по отдельным странам. На рисунке 1 представлены для примера данные за 2012 г., показывающие долю занятых на рынках труда в общей численности населения 65 лет и старше в 20 странах мира. Самые низкие показатели занятости пожилых демонстрируют в первую очередь те развитые страны, где относительно низок порог официального пенсионного возраста и одновременно достаточно щедра система пенсионного обеспечения и льгот (например, Франция – 1,7% занятых среди пожилых женщин и 3,1% среди мужчин, а также Италия, Люксембург, Германия, Дания, Нидерланды).

Рисунок 1

Доля работающих в возрасте 65 лет и старше по странам мира, в %, 2012 г.



Источник: Международная организация труда (МОТ) (www.ilo.org).

С другой стороны, в группу стран с низкой трудовой активностью пожилых людей попадают государства, чьи экономики характеризуются наиболее высокой безработицей. Здесь пожилым людям, очевидно, даже при большом желании сложно трудоустроиться, их вытесняют относительно молодые работники (это Греция, где трудятся лишь 1,5% женщин и 4,5% мужчин старше 65 лет, а также Испания). И наоборот, высоки показатели занятости пожилого населения в государствах с более развитыми и гибкими рынками труда и/или высоким официальным порогом пенсионного возраста. Так, в Исландии, где официальный пенсионный возраст установлен на уровне 67 лет без гендерных различий, работают 26,8% пожилых женщин и 40,7% пожилых мужчин; значительная экономическая активность пожилых наблюдается также в Норвегии, Швеции, США. Одновременно в группу стран с высоким уровнем занятости пожилых попадают такие страны, как Южная Корея, Мексика и Чили, менее развитые в экономическом отношении, с большей долей неформального сектора и относительно низкими доходами населения (в том числе низкими пенсиями и/или неполным пенсионным покрытием всего пожилого населения). Как видно, межстрановые различия экономической активности пожилых весьма значительны и во многом определяются институциональными факторами.

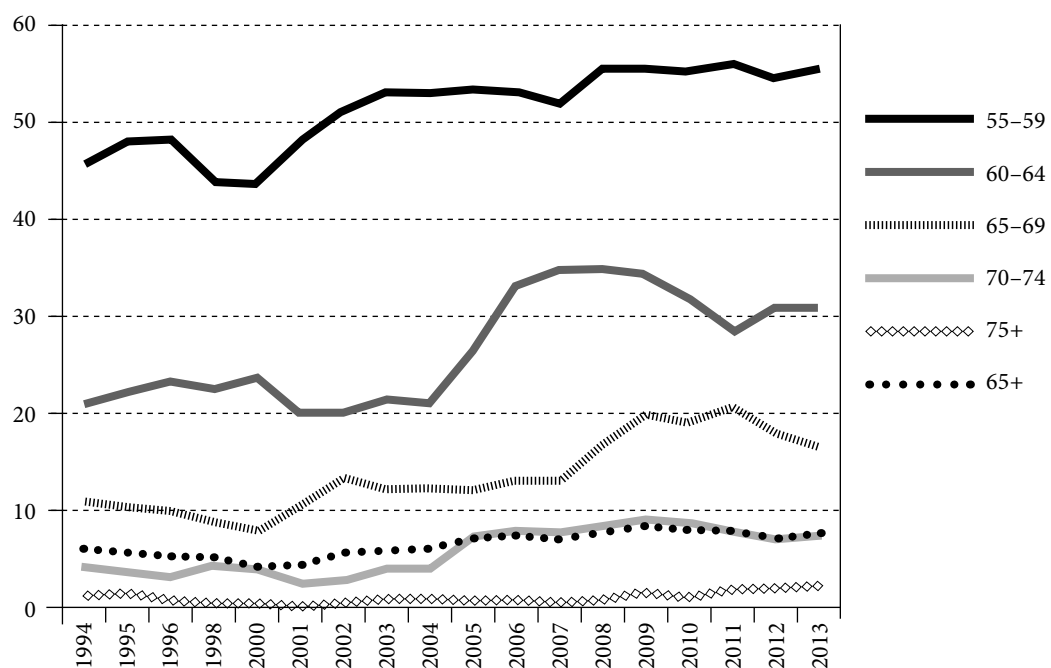
Начиная с 1960-х гг. во всем мире наблюдалось постепенное сокращение экономической активности пожилого населения. Однако в последнее десятилетие этот тренд постепенно начал меняться на противоположный. По данным МОТ, с начала 2000-х гг. отчетливо наблюдается тенденция ро-

ста уровня занятости пожилых именно в наиболее развитых странах, где этот феномен уже весьма распространен (Швеция, Норвегия, США), а также в тех государствах, где вовлеченность пожилых в трудовую деятельность пока относительно ниже (Канада, Великобритания, Германия, Швейцария, Финляндия, Нидерланды). Причем наиболее заметно расширение экономической активности среди пожилых женщин.

Россия, как и многие другие государства, также демонстрирует в последние годы растущую трудовую активность пожилых людей. На рисунке 2 показана динамика занятости пожилых россиян по отдельным возрастным группам (оценки на основе данных Российского мониторинга экономического положения и здоровья семьи – РМЭЗ НИУ ВШЭ¹). И хотя наблюдаемый рост не монотонный, в целом повышательный тренд очевиден как для более молодых, так и для самых пожилых возрастов.

Рисунок 2

Динамика занятости пожилого населения России, 1994–2012 гг., в % от общей численности отдельных возрастных групп



Источник: рассчитано по данным репрезентативных выборок РМЭЗ НИУ ВШЭ за соответствующие годы.

Поскольку официальный пенсионный возраст в нашей стране существенно ниже, чем в подавляющем большинстве развитых стран мира, и различается для женщин и мужчин, целесообразно рассмотреть указанную динамику также по гендерным группам (55–59 лет для женщин; 60–64 года и 65 лет и старше для обоих полов). В таблице 1 представлены результаты соответствующих оценок, проведенных по данным РМЭЗ НИУ ВШЭ.

Таблица 1

Доля работающих пожилых по возрастам и гендерным группам в России, в % от численности населения соответствующих групп

Возраст	Гендерные группы	1994.	2003.	2012.
55–59 лет	Женщины	33,3	47,3	48,6
60–64 года	Женщины	19,2	18,0	28,5
	Мужчины	24,5	26,1	37,0
65 лет и старше	Женщины	3,7	4,3	6,0
	Мужчины	11,9	11,2	11,9

Источник: рассчитано по данным репрезентативных выборок РМЭЗ НИУ ВШЭ за соответствующие годы.

В частности, видно, что в ранних пенсионных возрастах (женщины 55–59 лет и мужчины 60–64 лет) пожилые люди становятся более активными: меньше чем за 20 лет доля занятых в этих группах возрастает примерно в 1,5 раза. Но среди женщин и в более пожилых возрастах сохраняется тот же темп роста уровня занятости, а для тех, кому за 65, он даже несколько выше – 1,6 раза за период с 1994 по 2012 г. Лишь у мужчин в возрастной группе 65+ уровень занятости не меняется, сохраняясь примерно на отметке 11–12%. Однако, несмотря на такую динамику, в сравнении с другими странами Россия оказывается пока в группе с относительно невысоким уровнем трудовой активности пожилого населения – около 8% для всей группы старше 65 лет (примерно на уровне Великобритании и Канады).

Накопление человеческого капитала пожилыми и занятость

Наблюдаемая динамика вовлеченности пожилых в трудовую деятельность определяется рядом причин, действующих со стороны спроса на труд: во-первых, это нехватка рабочей силы как таковой; во-вторых, изменения самого характера занятости, сдвиг ее в сферу услуг, сокращение доли физического труда. Труд в современной экономике автоматизируется, становится более комфортным. Таким образом, пожилые люди сегодня имеют объективно гораздо больше возможностей продолжать трудовую деятельность, чем их родители 30 лет назад. Исследования свидетельствуют, что в России структура занятости пенсионеров «имеет отчетливо выраженное смещение в сторону интеллектуальных сфер деятельности» (Малева, Сиянская, 2008, тема 5).

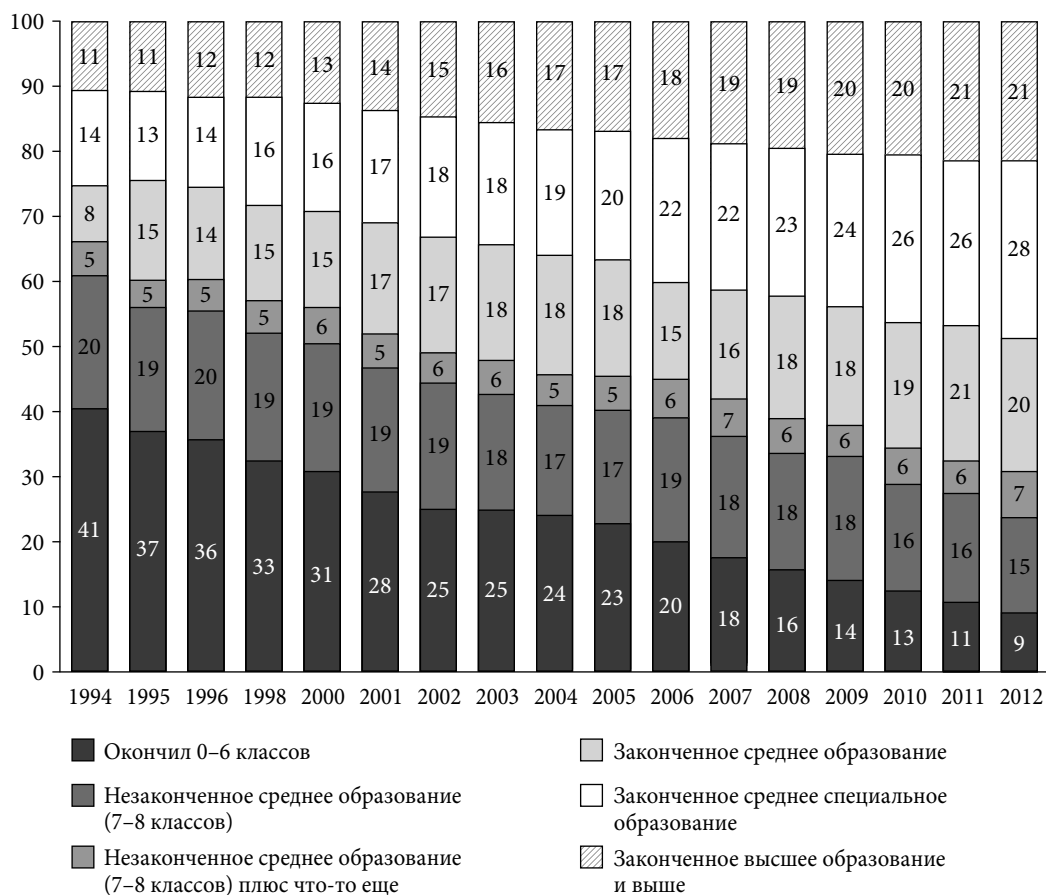
Но есть и другие очевидные причины растущей занятости пожилых, действующие не со стороны спроса на рабочую силу, а со стороны предложения. Это тенденции накопления человеческого капитала, которые можно наблюдать на примере двух его главных составляющих: образования и здоровья. В последние 10–15 лет в категорию пожилых (людей пенсионного возраста) переходят те возрастные когорты, которые родились, выросли и учились уже после Второй мировой войны. Эти люди имели возможность

получить лучшее образование и медицинское обеспечение, чем поколение их родителей, они жили в целом в более благоприятных материальных условиях. Поэтому, сравнивая между собой группы пожилых людей одного возраста в разные годы, мы можем отчетливо видеть, как растет образовательный уровень пожилых и улучшается их здоровье.

Так, если взять для примера данные РМЭЗ НИУ ВШЭ за 2000 и 2012 гг., оказывается, что за эти 13 лет в группах людей 55 лет и старше доля тех, кто окончил лишь среднюю школу (или не окончил), сократилась почти вдвое – с 43,3% до 23,6%. И наоборот, доля получивших начальное профессиональное или среднее специальное образование выросла в 1,3 раза; доля получивших высшее образование – в 1,6 раза. Наиболее очевидны подобные изменения в «средних» и «старших» группах пожилых: так, например, среди тех, кому от 65 до 74 лет, доля лиц с высшим образованием выросла в 2,3 раза. Полная картина динамики образовательной структуры населения старше 55 лет представлена на рисунке 3.

Рисунок 3

Динамика образовательной структуры пожилого населения России, 1994–2012 гг., в % от общей численности лиц 55 лет и старше

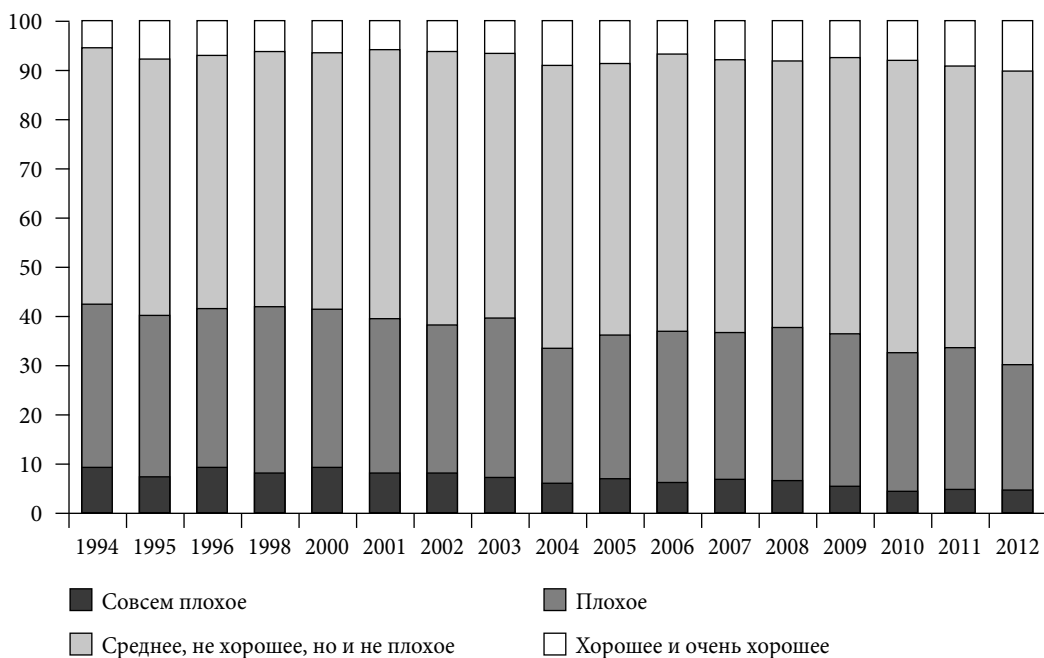


Источник: рассчитано по данным репрезентативных выборок РМЭЗ НИУ ВШЭ за соответствующие годы.

Если обратиться к другой важной составляющей человеческого капитала – здоровью, можно также увидеть в целом положительную динамику. На рисунке 4 представлена структура ответов пожилых респондентов РМЭЗ на вопрос о том, как они сами оценивают свое здоровье. Респонденты могли выбрать один из пяти предложенных ответов: очень плохое, плохое, среднее, хорошее, очень хорошее. Наиболее распространенный ответ – «среднее», ответ «очень хорошее» объединен с ответом «хорошее», так как встречается очень редко. На графике отчетливо видно, что доля пожилых людей, оценивающих свое здоровье как плохое и очень плохое, за последние 19 лет значительно сократилась – с 40 до 30%. Соответственно, в течение наблюдаемого периода выросла доля тех, кто оценивает свое здоровье как среднее и хорошее.

Рисунок 4

Динамика самооценок здоровья пожилого населения России, 1994–2012 гг., в % от общей численности лиц 55 лет и старше



Источник: рассчитано по данным репрезентативных выборок РМЭЗ НИУ ВШЭ за соответствующие годы.

Накопленный пожилыми людьми человеческий капитал – лучшее здоровье и образование, чем были у их предшественников 20 лет назад, – в полном соответствии с экономической теорией делает их более продуктивными и поэтому дает возможность более активно участвовать в трудовой деятельности.

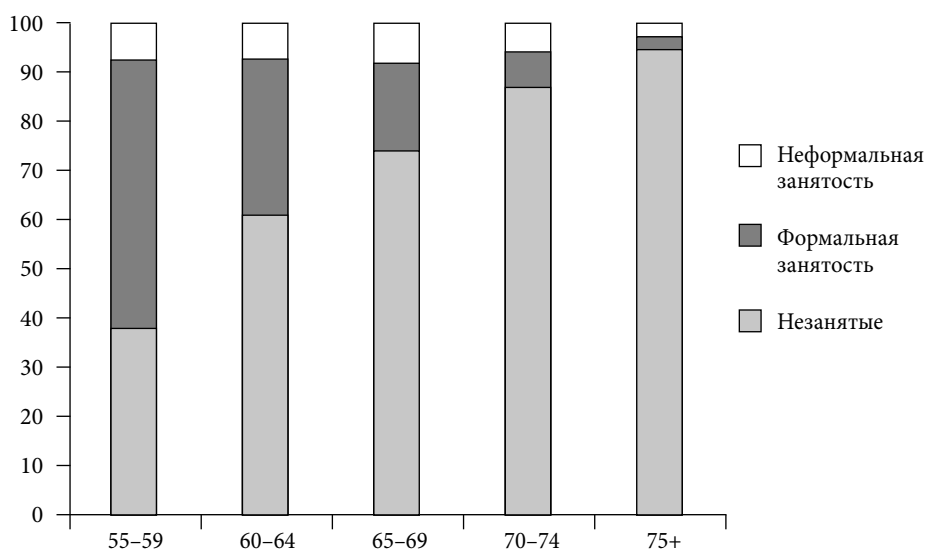
Однако одновременно с растущей трудовой активностью людей пожилого возраста можно отметить и другую тенденцию: неблагоприятное изменение структуры занятости. В частности, данные РМЭЗ начиная с 2000 г. позволяют выделить такие виды деятельности респондента,

как выращивание овощей и фруктов или разведение скота и птицы на продажу, а также оказание услуг за плату – ремонт автомобилей или квартир, шитье, уход за детьми и т.п. По сути, речь идет о неформальной оплачиваемой занятости, которая противопоставляется в опросе официальной «работе» (работе по найму или предпринимательству). Такого рода неформальная занятость может дополнять официальную занятость и даже заменять ее.

Если проследить, как меняется статус занятости пожилых людей по мере перемещения из относительно молодых групп в самые старшие, то оказывается, что одновременно с ростом доли незанятых доля формально занятых сокращается быстрее, чем доля тех, кто работает только неформально. Пример подобных различий в структуре занятости пожилых людей по возрастным группам представлен на рисунке 5 для 2012 г. Формальная занятость в самой «молодой» группе – больше 50%, а в самой «старой» – чуть больше 2%. В то же время неформальная занятость в группах 60–64 года и 65–69 лет даже несколько возрастает (с 7 до 8%), а в группе тех, кому за 75 лет, даже превышает занятость формальную (3% против 2%).

Рисунок 5

Статус занятости пожилых людей в отдельных возрастных группах, 2012 г. (в %)



Источник: рассчитано по данным репрезентативной выборки РМЭЗ НИУ ВШЭ за 2012 г.

Таким образом, с возрастом формальная занятость «сжимается», а неформальная – сохраняется и, по-видимому, частично замещает первую. Можно предположить, что пожилым людям трудно удержаться на прежней работе и тем более устроиться на новую, и они используют другие доступные возможности для заработка. Более детальный анализ данных РМЭЗ показывает также, что пожилые люди, которые имеют только неформальную занятость, значительно менее образованны и хуже оценива-

ют свое здоровье по сравнению с теми, кто имеет формальную занятость. Причем сказанное верно для всех возрастных групп. Этому есть понятное объяснение. Более образованные и здоровые люди одновременно более продуктивные работники, они в меньшей степени подвержены увольнениям и сами склонны продолжать трудиться. Работники без достаточного уровня образования или с плохим здоровьем, наоборот, рискуют быть уволенными и часто предпочитают выйти на пенсию по достижении официального пенсионного возраста.

Мы видим, таким образом, что накопление человеческого капитала пожилыми людьми объективно дает им большие возможности продолжать трудовую деятельность. Причем необходимо отметить, что динамика улучшения здоровья и роста образования в обществе поступательная, так что в будущем возможности расширения экономической активности пожилых людей будут только расти. Однако сложившаяся сегодня ситуация такова, что люди пожилого возраста, хотя и работают все больше, в значительной степени «вытесняются» из формального сектора экономики в сферу неформальной занятости, где зачастую не полностью используется их профессиональный потенциал, хуже условия труда, ниже заработки, нет социальных гарантий, в том числе – прекращается официальный трудовой стаж для начисления будущей пенсии.

Государственная политика, стимулирующая занятость пожилых

Трудовая деятельность – важнейшая форма социальной активности человека. Выход на пенсию для многих пожилых людей означает быструю утерю социальных связей, которые так необходимы для активного долголетия. Кроме того, работа – источник дохода, лежащий в основе финансового благополучия и безопасности пожилых людей. Однако для продолжения трудовой деятельности в пожилом возрасте необходимо выполнение ряда условий. С одной стороны, сам работник должен иметь желание продолжать работу и обладать необходимыми для этого возможностями; с другой стороны, работодатель должен быть готов нанимать пожилых работников или продолжать трудовые отношения с ними. Зачастую немолодым работникам бывает сложно трудоустроиться, поскольку работодатели опасаются, что ухудшение здоровья или недостаток современных профессиональных навыков делает их менее продуктивными. И в то же время значительный опыт работы, лояльность компании, где люди трудились многие годы, ответственность и надежность – это те качества, которые ценит работодатель. Поэтому важно ликвидировать барьеры с обеих сторон: создавать стимулы для работодателей к привлечению пожилой рабочей силы и для самих работников – к продолжению трудовой деятельности. По сути, занятость пожилых, как и на любом рынке труда, определяется факторами спроса и предложения, и те и другие могут быть объектами управления.

К сожалению, сегодня в России практически отсутствует специальная политика, стимулирующая занятость пожилых. Действующее пенси-

онное законодательство дает возможность выхода на пенсию значительно раньше, чем в других странах, включая ближайших соседей России по СНГ и страны Балтии и Восточной Европы. Кроме того, многие категории работающих имеют право на досрочные пенсии. И хотя обязательный выход на пенсию по возрасту установлен лишь для некоторых категорий работников, они весьма многочисленны (например, государственные служащие, военнослужащие). Такой подход автоматически сокращает предложение рабочей силы в пожилом возрасте либо заставляет людей искать занятость в других сферах деятельности, зачастую не соответствующую их профессиональной квалификации, а значит – менее продуктивную.

В нашей стране пока не получили развития гибкие схемы пенсионирования, которые дают возможность пожилому работнику сохранить частичную занятость на прежнем или другом рабочем месте, получая при этом пенсию. Фактически, если пожилой работник не обязан уходить на пенсию по достижении установленного пенсионного возраста, он обычно сталкивается с дилеммой: либо продолжать работать на полную ставку, либо вовсе покинуть работу (возможно, с последующим поиском новой, что не так просто в этом возрасте). Ни работодатель, ни действующее трудовое законодательство не предусматривают возможностей поэтапного сокращения трудовой нагрузки (гибких графиков работы, поэтапного пенсионирования).

Сегодня права пожилых работников в России формально защищены Трудовым кодексом, где в статье «Запрещение дискриминации в сфере труда» сказано о том, что возраст наряду с другими характеристиками гражданина не может быть основанием для ограничения в трудовых правах и свободах (Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2011 № 197 ФЗ, ст. 3). Вместе с тем нет никаких инструментов, стимулирующих занятость пожилых. Так, Закон о занятости населения в Российской Федерации (ФЗ № 1032-1 от 19 апреля 1991 г.) в статье «Государственная политика в области содействия занятости населения» декларирует «обеспечение равных возможностей всем гражданам Российской Федерации независимо от национальности, пола, возраста, <...> права на добровольный труд и свободный выбор занятости» и даже «осуществление мероприятий, способствующих занятости граждан, испытывающих трудности в поиске работы» (ст. 5, п. 2). Однако к последней группе Закон относит только лиц предпенсионного возраста. Что же касается работников, достигших официального порога пенсии, действие Закона о занятости на них не распространяется, и соответственно, никаких «мероприятий» в их отношении он не предусматривает.

Между тем во многих развитых странах, где процесс старения населения осознан уже давно, разрабатываются и реализуются специальные меры, позволяющие пожилым работникам не прекращать трудовую активность. Так, еще в 2002 г. созданная ООН Вторая всемирная ассамблея по проблемам старения приняла так называемый Мадридский международный план действий по проблемам старения и его Стратегию осуществления. Среди приоритетных направлений действий названы «продление

периода активной трудовой жизни и поддержание работоспособности пожилого населения» (UN, 2002). Европейская экономическая комиссия (ЕЭК) создала Рабочую группу по проблемам старения и ведет мониторинг реализации Мадридского плана в отдельных странах региона. В 2012 г. ООН провела в Вене специальную Конференцию на уровне министров по проблемам старения, где Рабочая группа представила обобщающий доклад об осуществлении Мадридского плана действий. В частности, в докладе особое внимание уделяется мерам, принимаемым на рынках труда. Помимо антидискриминационного законодательства обращается внимание на проводимую многими государствами корректировку пенсионного законодательства, облегчающую трудоустройство лиц, достигших пенсионного возраста. Отмечаются и инструменты экономического характера: субсидии работодателям, принимающим на работу нетрудоустроенных работников пожилого возраста, создающим (адаптирующим) условия работы для пожилых, применяющим гибкие графики работы; поддержка трудоустройства и переобучения работников; содействие предпринимательству среди лиц пожилого возраста (ЕЭК ООН, 2012).

В 2001 г. Комитет ОЭСР по занятости, труду и социальным вопросам инициировал тематический обзор страновых политик, нацеленных на улучшение перспектив занятости пожилых работников. В заключительном отчете, изданном в 2006 г., были представлены обобщающие результаты по 21 стране ОЭСР, включая ряд ее новых членов (OECD, 2006a), и отдельно были опубликованы более подробные страновые обзоры. Многие меры, стимулирующие занятость пожилых работников, уже оцениваются как вполне результативные. Общий вектор изменений в политике стран ОЭСР – переход от пассивной политики социальной защиты пожилых к их интеграции в активную трудовую деятельность.

Все меры государственной политики занятости пожилых можно условно разделить на две большие группы: (1) увеличивающие предложение труда; и (2) стимулирующие спрос.

1.1. К первой группе относятся, прежде всего, *параметры пенсионной системы*, которые существенным образом влияют на пенсионные решения работников: это собственно официальный пенсионный возраст, обязательность (необязательность) прекращения работы по его достижении, возможности досрочного пенсионирования, стимулы для более позднего выхода на пенсию, размер пенсии (пенсионная формула). В большинстве стран ОЭСР в последние годы проводились или продолжают проводиться пенсионные реформы, в ходе которых происходит постепенное повышение пенсионного возраста, и отменяются или ужесточаются возможности досрочного выхода на пенсию (сокращается размер пенсии при ее досрочном получении). Например, в Германии в начале 2000-х гг. несколько раз менялось пенсионное законодательство, значительно сокращались возможности досрочного выхода на пенсию, существовавшие до этого, и было принято решение о постепенном увеличении пенсионного возраста с 65 до 67 лет (OECD, 2005c). Правительство Ирландии в 2003 г. увеличило официальный пенсионный возраст для занятых в государственном

секторе до 65 лет и отменило обязательный выход на пенсию в этом возрасте (OECD, 2006a). В Норвегии в 2011 г. реализована пенсионная реформа, предусматривающая гибкий (поэтапный) выход на пенсию в возрасте от 62 до 75 лет, с возможностью получения пенсии и заработка и дополнительных накоплений к будущей пенсии (OECD, 2013). Некоторые страны значительно увеличивают продолжительность трудового стажа, необходимого для получения досрочной пенсии, например, в Нидерландах он увеличен до 40 лет (OECD, 2004d). В Финляндии пенсионная реформа 2005 г. установила так называемое «пенсионное окно» (retirement window) с 63 до 68 лет, и работник сам может выбирать возраст выхода на пенсию в этом диапазоне. Досрочная пенсия возможна только с 62 лет, но размер ее существенно ниже обычной (Brasonier, 2010). В Австралии был поэтапно повышен официальный пенсионный возраст для женщин – с 60 до 65 лет в 2014 г., с 2003 г. были отменены досрочные пенсии для новых получателей, а с 2004 г. отменен обязательный выход на пенсию по достижении официального пенсионного возраста (OECD, 2005a).

В Швеции в рамках пенсионной реформы установлены значительные надбавки к пенсии за каждый дополнительный год, отработанный после установленного пенсионного возраста (OECD, 2003), что побуждает работников трудиться дольше. В Австралии, начиная с 2004/2005 фин. г., были введены фиксированные налоговые вычеты для работников старше 55 лет, если они продолжают работать (OECD, 2005a).

1.2. Создавая стимулы для работников к продолжению трудовой карьеры, нельзя забывать также и о том, что уровень их квалификации должен соответствовать запросам работодателей. Поэтому важной частью политики государства в отношении стареющей рабочей силы выступает *поддержка обучения и переобучения*. Концепция непрерывного образования предполагает, что в любом возрасте работник может получить новые профессиональные компетенции, требуемые в экономике. Стандартное представление о трудовой карьере, состоящей из трех периодов (обучение–работа–пенсия), сегодня пересматривается ввиду роста продолжительности здоровой жизни, с одной стороны, и быстрого развития технологий – с другой. Возможности переобучения, получения новых навыков, в том числе в сфере информационных технологий, позволяют продлить трудовую активность, повысить не только шансы найма пожилых работников, но и их потенциальные заработки, а значит и будущие пенсии. Государство может само разрабатывать и финансировать программы переобучения, но может делать это и косвенным путем – субсидируя работодателя или работников. Например, в Германии пожилым работникам малых и средних предприятий (с численностью занятых до 100 человек) компенсируется стоимость обучения на курсах повышения квалификации, если они проходят такое обучение по собственной инициативе вне предприятия (OECD, 2005c). В Ирландии в 2000 г. был создан Национальный фонд обучения, финансируемый за счет обязательных взносов работодателей и предлагающий работникам программы непрерывного образования и повышения квалификации (OECD, 2006a). В Норвегии Министерство

образования и науки приняло стратегию непрерывного образования населения, которая включает помимо прочего валидацию профессиональных знаний и навыков, полученных человеком в процессе трудовой карьеры. Таким образом, пожилые работники при желании могут получить официальный документ, подтверждающий их компетенции, что повышает шансы дальнейшего трудоустройства (OECD, 2013). В Австралии было создано партнерство государства и бизнеса для поддержки работодателей, обучающих и переобучающих пожилых работников. В государственном секторе действуют специальные рекомендации по планированию развития рабочей силы, также предполагающие непрерывное обучение (OECD, 2005a).

1.3. Важной мерой, расширяющей занятость пожилых, выступает *активизация поиска работы безработными*. Законодательством многих стран ОЭСР ранее предусматривалось, что пожилые безработные не обязаны активно искать работу и принимать любые предложения работы, соответствующие их квалификации, пусть и с более низкой заработной платой. Таким образом, для многих пожилых пособие по безработице становилось способом «мягкого перехода» к пенсии. Сегодня эта ситуация начинает меняться – поиск работы становится обязательным и активно поддерживается службами занятости. Например, в Нидерландах с 2004 г. пожилые безработные не могут отказаться от предложенной им работы и сохранить пособие (OECD, 2004d). В Австрии Служба занятости уделяет особое внимание пожилым безработным: для них разработаны специальные программы переобучения и ведется постоянный мониторинг их дальнейшего трудоустройства (OECD, 2005b). Одним из способов трудоустройства пожилых безработных могут быть специально создаваемые рабочие места в государственном секторе.

1.4. Увеличить предложение труда пожилых помогают *изменения условий занятости*. Работодатель может адаптировать рабочие места для пожилых, осуществлять ротацию с переводом на рабочие места, не требующие серьезных физических усилий или высокой ответственности, предлагать гибкие режимы рабочего времени, например работу на условиях неполного рабочего дня/недели. Доступность гибкого графика работы и возможность трудиться неполный рабочий день – важные факторы, определяющие решение пожилого человека о выходе на пенсию. Специальные исследования показывают, что более 10% работников, выходящих на пенсию, могли бы продолжать работу, если бы им предложили режим неполной занятости. В целом по странам ОЭСР в режиме неполной занятости трудятся от 10 до 20% пожилых работников-мужчин от 50 до 64 лет. В этой же возрастной категории у женщин доля работающих неполную неделю значительно выше и в отдельных странах достигает 50% (Великобритания, Ирландия) и даже 70% (Нидерланды) (OECD, 2006b, с. 79–80). Чтобы стимулировать работодателя к созданию условий труда, наиболее подходящих пожилым, используют специальные субсидии или налоговые льготы, например сокращение социальных налогов на заработную плату.

2.1. Спрос на труд пожилых работников во многом зависит от отношения работодателей. Проявления дискриминации лиц старшего возраста, или эйджизма, нередки не только при найме, но и в дальнейшей работе. Современные демократические государства с помощью специальных законов прямо запрещают дискриминацию на основании возраста и таким образом дают основания работникам отстаивать свои права в суде. *Антидискриминационные законы* действуют во всех странах ОЭСР, но специалисты подчеркивают, что, хотя они и необходимы, преодолеть сложившиеся практики дискриминации только с их помощью невозможно (ОЕСД, 2004, р.104). Само государство, будучи крупнейшим работодателем в стране, может показывать пример отношения к пожилым работникам, прежде всего образец антидискриминационной политики при найме, обучении, продвижении персонала.

2.2. Существенное влияние на спрос на рынке труда оказывает *законодательство о защите занятости*. Часто оно предусматривает штрафы или значительные выплаты при увольнении пожилых работников. Законодательство становится барьером для их найма, эксперты отмечают негативное влияние подобных мер на занятость и мобильность пожилых и говорят о необходимости либерализации законов (ОЕСД, 2006b, с. 66). Подобные шаги уже предприняты в Нидерландах, где господствующий ранее при увольнениях принцип “first in – last out” заменен на “last in – first out”. Таким образом, недавно нанятый пожилой работник может быть уволен наравне с молодым. Новое законодательство разрешает селективные увольнения, причем подчеркивается, что структурно состав уволенных работников должен соответствовать составу персонала организации. Таким образом, защита от увольнений становится более унифицированной в отношении ко всем возрастным группам (ОЕСД, 2005d, р. 14).

2.3. Предубеждения работодателей в отношении пожилых работников весьма характерны даже для тех стран, где уровень их занятости наиболее высок. Зачастую это привычные представления о плохом здоровье и низкой продуктивности пожилых, и требуется *изменение стереотипного отношения* к пожилым работникам как со стороны нанимателей, так и со стороны коллег. Изменить сложившиеся отношения могут государства, собирая и тиражируя информацию о лучших практиках управления персоналом в тех компаниях, где уделяется специальное внимание стареющей рабочей силе. Пример подобной успешной государственной инициативы – национальная кампания Age Positive, проходившая в Великобритании в 2000 г. при поддержке Департамента труда и пенсий. В ходе кампании были выбраны 93 победителя, представившие примеры положительного отношения к пожилым работникам и способы борьбы с дискриминацией (ОЕСД, 2004).

2.4. Прямым финансовым стимулом к найму пожилых работников и сохранению их занятости после определенного возраста выступают специальные *субсидии или налоговые льготы*. Так, например, в Нидерландах с 2004 г. отменен один из социальных налогов на зарплату пожилых работников 50 лет и старше, что сократило издержки работодателя на эту группу

работников на 5% (OECD, 2005d, p. 100). В Германии в 2003 г. были введены государственные субсидии найма работников старше 50 лет, которые могут достигать 50% заработной платы и рассчитаны на период до трех лет (OECD, 2005c). В Ирландии, где многие пожилые люди выходят на пенсию раньше из-за инвалидности, были предприняты специальные меры, чтобы расширить их занятость: с 2005 г. нанимателям в частном секторе предлагаются субсидии заработной платы, если они создают условия для занятости пожилых инвалидов (OECD, 2006a). В Австрии, с целью стимулировать работодателей к найму пожилых работников, были поэтапно снижены обязательные социальные налоги на заработную плату женщин начиная с 56 лет и мужчин начиная с 58 лет, так что для работников 60 лет и старше издержки нанимателя на рабочую силу сократились на 12%. Действует система единовременных поощрений для тех, кто нанимает пожилых, а также субсидии для пожилых, открывающих собственный бизнес (OECD, 2005b).

Резюмируя, можно сказать, что в распоряжении государства есть обширный набор инструментов реализации политики занятости пожилого населения:

- *законодательство*: антидискриминационные законы, законодательство о защите занятости, изменение параметров действующих пенсионных систем;
- *финансовые инструменты*: воздействие на поведение работников и/или работодателей посредством налогов, субсидий, в том числе в натуральной форме (например, государственное финансирование образовательных программ для пожилых);
- *информационные кампании*: изменение отношения общества (работодателей, коллег) к пожилым работникам, в том числе с помощью СМИ;
- *возможность действовать в качестве крупнейшего работодателя*: государство – пример отношения к пожилым работникам для других секторов экономики (отсутствие дискриминации при найме, продвижении, обучении, сокращении штатов).

Меры государственной политики, стимулирующие спрос и предложение на рынках труда пожилых работников, дополняют таким образом влияние демографических и социально-экономических изменений, действующих в направлении расширения трудовой активности пожилых (см. рис. 6).

Российская Федерация, подписавшая в 2002 г. наряду с другими странами ООН Мадридскую декларацию, пока не продвинулась по пути конкретных действий, стимулирующих трудовую активность пожилых людей. В этой области действуют в основном негосударственные организации – благотворительные объединения, зачастую работающие на основе волонтерства, помогающие лицам старшего возраста, в том числе реализующие различные программы обучения. Лишь осенью 2013 г. в Москве прошла Первая Национальная конференция по старению, причем ее организаторами выступали частные благотворительные фонды и НКО.

В заключительном документе конференции справедливо говорится о необходимости разработки национальной стратегии в области старения населения и о включении вопросов старения в стратегические документы национального развития (Национальная конференция..., 2013).

Очевидно, проблемы трудовой активности пожилых также должны найти свое отражение в комплексной государственной политике в области старения. Меры, успешно реализованные во многих странах мира, могут стать хорошей основой для разработки политики занятости пожилых в России. Пожилыми людьми накоплен сегодня значительный потенциал образования и здоровья, который дает объективную основу для дальнейшего расширения их трудовой активности. Задача государства – помочь реализовать этот потенциал, используя как можно шире доступные инструменты, стимулирующие спрос и предложение труда людей старшего возраста.

Рисунок 6

Формирование трудовой активности пожилого населения: влияние государственной политики



ЛИТЕРАТУРА

1. Вишнеvский А. (2012). Возрастная структура населения скоро станет неблагоприятной. Demoskop Weekly. С. 533–534. <http://demoscope.ru/weekly/2012/0533/tema02.php>
2. Гурвич Е., Сониha Ю. (2012). Микроанализ российской пенсионной системы // Вопросы экономики. № 2. С. 27–51.
3. ЕЭК ООН (2012). Обобщающий доклад об осуществлении Мадридского международного плана действий по проблемам старения в регионе ЕЭК ООН. ЕСЕ/АС.30/2012/4. ЕЭК, Рабочая группа по проблемам старения, Вена, 19–20 сентября 2012 г.
4. Малева Т., Синявская О. (2008). Нужно ли повышать занятость пенсионеров? Demoskop Weekly. С. 341–342. <http://www.demoscope.ru/weekly/2008/0341/tema05.php>
5. Назаров В. (2012). Будущее пенсионной системы: параметрические реформы или смена парадигмы? // Вопросы экономики. № 9. С. 67–87.
6. Национальная конференция по старению (2013). Заключительный документ Национальной конференции по старению. Москва, 9–10 октября 2013 г. <http://2013.-ageing-forum.org/ru/natsionalnaya-konferentsiya-po-stareniyu-moskva-9-10-oktyabrya-2013/>
7. Росстат (2013a). Экономическая активность населения России – 2012. М.: Росстат.
8. Росстат (2013b). Демографический ежегодник России. М.: Росстат.
9. Росстат (2013c). Предположительная численность населения Российской Федерации до 2030 года (статистический бюллетень). М.: Росстат.
10. Синявская О. (2010). Российская пенсионная реформа: куда идти дальше? SPERO, № 13. С. 187–210.
11. Acemoglu D., Johnson S. (2007). Disease and Development: The Effect of Life Expectancy on Economic Growth // Journal of Political Economy. Vol. 115. No. 6. P. 925–985.
12. Bloom D., Cuning D. (2008). Global Demographic Change: Dimensions and Economic Significance. Population and Development Review. Vol. 34. P. 17–51.
13. Börsch-Supan A. (2008). The Impact of Global Ageing on Labor, Product, and Capital Markets. Population and Development Review. Vol. 34. P. 52–77.
14. Braconier, H. (2010). Coping with the Job Crisis and Preparing for Ageing: The Case of Finland. OECD Economics Department Working Papers, No. 777, OECD Publishing.

15. Lee R., Mason A. (2010). Some Macroeconomic Aspects of Global Population Ageing. *Demography*. Supplement, Vol. 47, P. S151–S172.
16. Lee R., Lee S.-H., Mason A. (2008). Charting the Economic Life Cycle. *Population and Development Review*. Vol. 34, P. 208–237.
17. OECD (2013). Ageing and Employment Policies: Norway 2013. Working Better with Age. OECD Publishing.
18. OECD (2006a). Ageing and Employment Policies: Ireland. OECD Publishing.
19. OECD (2006b). Ageing and Employment Policies: Live Longer, Work Longer. OECD Publishing.
20. OECD (2005a). Ageing and Employment Policies: Australia. OECD Publishing.
21. OECD (2005b). Ageing and Employment Policies: Austria. OECD Publishing.
22. OECD (2005c). Ageing and Employment Policies: Germany. OECD Publishing.
23. OECD (2005d). Ageing and Employment Policies: Netherlands. OECD Publishing.
24. OECD (2004). Ageing and Employment Policies: United Kingdom. OECD Publishing.
25. OECD (2003). Ageing and Employment Policies: Sweden. OECD Publishing.
26. UN (2013). World Population Prospects. The 2012 Revision. United Nations, New-York, Vol. 1. <http://esa.un.org/unpd/wpp>
27. UN (2002). Political Declaration and Madrid International Plan of Action on Ageing. Second World Assembly on Ageing, Madrid, Spain, 8–12 April.
28. WHO (2002). Active Aging: A Policy Framework. Geneva, Switzerland.

ПРИМЕЧАНИЕ

- ¹ Российский мониторинг экономического положения и здоровья населения НИУ ВШЭ – негосударственное лонгитюдное обследование домохозяйств. Он представляет собой серию ежегодных общенациональных репрезентативных опросов на базе вероятностной стратифицированной многоступенчатой территориальной выборки, разработанной при участии ведущих мировых экспертов в этой области (<http://www.hse.ru/rlms/>).

LABOUR FORCE PARTICIPATION OF OLDER CITIZENS AND PUBLIC POLICY

Kolosnitsyna Marina G.

Ph.D. (Economics), Professor, Head of the Sub-Department for Public Administration and Public Economics, Head of the Laboratory for Economic Research in Public Sector, HSE.

Address: National Research University Higher School of Economics,
26 Shabolovka St., 119049 Moscow, Russian Federation.

E-mail: mkolosnitsyna@hse.ru

Gerasimenko Maria A.

Research Assistant of the Laboratory for Economic Research in Public Sector, HSE.

Address: National Research University Higher School of Economics,
26 Shabolovka St., 119049 Moscow, Russian Federation.

E-mail: gerasimenko.mar@gmail.com

Abstract

All modern states face a problem of population ageing which translates in a lower labour force participation and a growing average age of labour force, as well as an increasing pension burden for the working population. Meanwhile, in many countries of the world one could observe a trend of growing labour activities among older people. The latter is not unique to the states that have pushed up the official pension age; Russia is demonstrating the same tendency. Labour activity of seniors (formal as well as informal) is one of the key elements of an active ageing, so public policies enhancing this activity are important for the economic growth and for the social well-being. A descriptive statistical analysis used in this paper is based on the data of Russian Longitudinal Monitoring Survey (RLMS HSE). It reveals dynamics of elders' employment in Russia and trends of human capital accumulation among seniors, in terms of education and health. We show the increasing potential for elders' employment and the absence of special public measures supporting such an activity in Russia. The paper ends with a survey of the employment measures aimed at increasing labour force participation of older citizens in OECD countries and the policy implications for Russian economy.

Keywords: active ageing; elders; labour force; labour activities; human capital; public employment policies.

Citation: Kolosnitsyna, M.G. & Gerasimenko, M.A. (2014). Ekonomicheskaya aktivnost v pozhilom vozraste i politika gosudarstva [Labour force participation of older citizens and public policy]. *Public Administration Issues*, n. 4, pp. 47–68 (in Russian).

REFERENCES:

1. Acemoglu, D., & Johnson, S. (2007). Disease and Development: The Effect of Life Expectancy on Economic Growth. *Journal of Political Economy*, vol. 115, n. 6, pp. 925–985.

2. Bloom, D., & Cuning, D. (2008). Global Demographic Change: Dimensions and Economic Significance. *Population and Development Review*, n. 34, pp. 17–51.
3. Börsch-Supan, A. (2008). The Impact of Global Ageing on Labor, Product, and Capital Markets. *Population and Development Review*, n. 34, pp. 52–77.
4. Braconier, H. (2010). Coping with the Job Crisis and Preparing for Ageing: The Case of Finland. *OECD Economics Department Working Papers*, n. 777, OECD Publishing.
5. Gurvich, Y. & Sonina, Y. (2012). Mikroanaliz rossiyskoy pensionnoy sistemy. [Microanalysis of Russian Pension System] *Voprosy Ekonomiki*, n. 2, pp. 27–51.
6. Lee, R., & Mason, A. (2010). Some Macroeconomic Aspects of Global Population Ageing. *Demography*. Supplement, n. 47, pp. 151–172.
7. Lee, R., Lee, S.-H., & Mason, A. (2008). Charting the Economic Life Cycle. *Population and Development Review*, n. 34, pp. 208–237.
8. Maleva, T. & Sinyavskaya, O. (2008). Nuzhno li povyshat' zaniatost' pensionerov? [Is it necessary to increase pensioners' employment?] *Demoskop Weekly*, pp. 341–342. Available: <http://www.demoscope.ru/weekly/2008/0341/tema05.php> (accessed: November 8, 2014).
9. *Natsionalnaya konferentsiya po stareniyu. Zakluchitelnyi document.* (2013). [National Conference on Ageing. Summary]. Moscow, October 9–10, 2013. Available: <http://2013.-ageing-forum.org/ru/natsionalnaya-konferentsiya-po-stareniyu-moskva-9-10-oktyabrya-2013/> (accessed: November 8, 2014).
10. Nazarov, V. (2012). Budutshee pensionnoi sistemy: parametricheskie reformy ily izmeneniye paradigmy? [The Future of the Pension System: Parametric Reforms or the Change of a Paradigm?] *Voprosy Ekonomiki*, n. 9, pp. 67–87.
11. OECD (2013). *Ageing and Employment Policies: Norway 2013. Working Better with Age.* OECD Publishing.
12. OECD (2006a). *Ageing and Employment Policies: Ireland.* OECD Publishing.
13. OECD (2006b). *Ageing and Employment Policies: Live Longer, Work Longer.* OECD Publishing.
14. OECD (2005a). *Ageing and Employment Policies: Australia.* OECD Publishing.
15. OECD (2005b). *Ageing and Employment Policies: Austria.* OECD Publishing.
16. OECD (2005c). *Ageing and Employment Policies: Germany.* OECD Publishing.
17. OECD (2005d). *Ageing and Employment Policies: Netherlands.* OECD Publishing.
18. OECD (2004). *Ageing and Employment Policies: United Kingdom.* OECD Publishing.
19. OECD (2003). *Ageing and Employment Policies: Sweden.* OECD Publishing.
20. Rosstat (2013a). *Ekonomicheskaya aktivnost' naselenija Rossii – 2012.* [Labour Force Participation in Russia – 2012]. Moscow: Rosstat.

21. Rosstat (2013b). *Demograficheskiy ezhegodnik Rossii*. [The Demographic Yearbook of Russia]. Moscow: Rosstat.
22. Rosstat (2013c). *Predpolozhitel'naya chislennost' naseleniya Rossiyskoy Federatsii do 2030 goda (statisticheskiy byulleten')*. [Estimated Population of Russian Federation up to 2030 (Statistical Bulletin).] Moscow: Rosstat.
23. Sinyavskaya, O. (2010). Rossijskaya pensionnaya reforma: kuda idti dal'she? [The Russian Pension Reform: What Are the Future Challenges?]. *SPERO*, n. 13, pp. 187–210.
24. UN (2013). *World Population Prospects. The 2012 Revision*. United Nations, New-York, vol. 1.
25. UN (2002). *Political Declaration and Madrid International Plan of Action on Ageing*. Second World Assembly on Ageing, Madrid, Spain, 8–12 April.
26. UN ECE (2012). *Synthesis Report on the implementation of the Madrid International Plan of Action on Ageing in the UNECE region*. ECE/AC.30/2012/4. ECE Working Group on Ageing, Vienna, September 19–20, 2012.
27. Vishnevskiy, A. (2012). Vozrastnaya struktura naseleniya skoro stanet neblagopriyatnoy. [Population Age Structure Will Soon Turn Negative]. *Demoskop Weekly*, pp. 533–534. Available: <http://demoscope.ru/weekly/2012/0533/tema02.php> (accessed: November 8, 2014).
28. WHO (2002). *Active Aging: A Policy Framework*. Geneva, Switzerland.