

Конференция : «Пожилые люди на Евразийском пространстве: интересы, проблемы и перспективы», Республика Казахстан, г. Алматы, 16.10.2018

Организаторы: Исследовательский Институт международного и регионального сотрудничества (ИМиРС) Казахстанско-Немецкого университета (КНУ); Фонд Розы Люксембург (ФРГ), Филиал в Российской Федерации (ФРЛ).

Неуверенность в старости – основной проект неолиберальной перестройки общества в Германии

Обеспечение людей в старости всегда было в Германии основным полем общественных конфликтов. Пенсионная система в Германии возникла в конце XIX века как один из элементов реформ Бисмарка. Главным мотивом этой реформы была попытка с помощью социальных реформ уничтожить базу укреплявшегося рабочего движения. В то же время предприниматели и часть буржуазного общества считали нестабильное положение рабочих проблемой для дальнейшего экономического развития. Такое сочетание собственно противоречивых функций - умиротворения социальных конфликтов, стабилизации социальных отношений и ускорения экономического роста - определяет социальную политику до сегодняшнего дня. Введение и развитие систем социального страхования одновременно укрепляло положение рабочих, а позже – всех лиц наемного труда на рынке труда и в обществе. Правда, сначала социал-демократия недооценивала данную сторону воздействия систем социального страхования. Обеспечение и уверенность в старости были в социальной истории Германии в первую очередь вотчиной социально-консервативных кругов, которые после 1945 г. в ФРГ воплощает блок ХДС/ХСС. В течение длительного времени надежность пенсий была весомым аргументом, влиявшим на избирательные предпочтения пенсионеров в пользу данных партий. И напротив, эти партии в своей пенсионной политике всегда учитывали значение данного электората. Результатом стала в 1990-х годах констатация, что «большинство престарелых людей в Германии сегодня (живут) самостоятельно, имея социальное обеспечение, в значительной степени без забот и проблем» они относительно довольны (Беккер, 2000, 228). Такая уверенность основывалась на весьма сложной системе, в которой переплетались различные системы страхования для различных категорий занятых: законодательные положения о пенсиях в случае профессиональной нетрудоспособности, о доплатах за периоды, посвященные воспитанию детей, и т.п. Помимо пенсий решающую роль играла доступность медицинских услуг, услуг по уходу за инвалидами и культурные мероприятия для пенсионеров. Период жизни, называемый «старость», обеспечивался государственными услугами, либо финансируемыми государством услугами, предоставляемыми благотворительными организациями и другими социальными объединениями. Стабильность этой сети, состоящей из денежных выплат и услуг, обеспечивалась дополнительными субсидиями из различных уровней бюджетов государства. Чиновники, деятели искусств и другие самозанятые включались и включаются в отдельные, созданные для них системы обеспечения, которые не являются частью

системы обязательного пенсионного страхования, либо должны заключать договоры страхования в частных компаниях. Когда речь идет о перспективах финансирования установленной законом пенсии, одним из основных пунктов критики является исключение чиновников и депутатов, имеющих относительно высокие доходы, из системы социального страхования. Правда, обеспечение по старости, основывающееся на государственном финансировании, уже превратилось в отдельный самостоятельный рынок. Пенсии, финансируемые из системы социального страхования, представляют собой лишь один из столпов обеспечения в старости. Наряду с ними существуют пенсии предприятий и частные формы обеспечения. Такое положение уже указывает на одну из проблем пенсионной системы Германии. Уже в 1960-е - 1990-е годы обеспечение жизненного уровня в старости было невозможно без форм частного обеспечения (страхование жизни, обладание недвижимостью, иные доходы от капитала).

С 1990-х годов начала меняться картина старости и характера пенсионной политики. Здесь совпали несколько процессов: **во-первых**, с крахом реального социализма исчез момент конкуренции систем. Данный процесс был особо важен для Германии, поскольку относительно более высокие пенсии в прежней ФРГ всегда рассматривались как преимущество по сравнению с ГДР.

Во-вторых, свою власть утратили профсоюзы, лишившиеся способности реагировать на изменения способа производства и связанные с ними стратегии предприятий. Как следствие была ослаблена решающая внутренняя политическая сила, необходимая для поддержания компромисса в социальном государстве.

В-третьих, смена поколений в общественных элитах привела к падению значения ценности стабильности общественных отношений в политике, которые обеспечивались компромиссом социального государства.

В-четвертых, под влиянием начавшегося с конца 1970-х годов поворота к неолиберальной идеологии в США и Великобритании обострилась конкуренция между промышленными центрами. Она проявилась прежде всего в конкуренции за понижение стоимости труда (в частности, за счет снижения социальных отчислений), дерегулировании социальных отношений (прежде все в области трудового законодательства, в частности в форме срочной занятости и занятости в секторе с низкими зарплатами), в снижении налога на предприятия и сокращении государственных расходов. Данные явления сопровождалось ростом влияния неолиберальных экономических теорий в вузах и научно-исследовательских центрах, а также в СМИ. Социальные услуги и выплаты, в том числе пенсии и прочие затраты на жизнь в старости теперь представлялись прежде всего как бремя для общества и таким же образом рассматривались в бюджетной политике. Рост продолжительности жизни превратился из цивилизационного достижения в общественную проблему. За этот процесс переориентации выступает, например, Курт Биденкопф, занимавший различные высокие посты в бизнесе и политике. В 2006 г. он писал: «Концепция

широкой социальной политики не оправдала себя. Она не способна обеспечить равновесие и не подходит для внуков». (Биденкопф, 2006, 185). Тезис об «эксплуатации внуков» [сегодняшним поколением], который представлял Биденкопф и другие представители консервативного лагеря, не встречает – и это необходимо постоянно подчеркивать – поддержки и отклика в общественном сознании. Он был и остается идеологией высших слоев.

Одновременно для систем обеспечения по старости возникали и новые требования, среди которых «демографические изменения», т.е. увеличение продолжительности жизни, были лишь одним из элементов. Характер возраста и старения менялся. Он утвердился как равноправная фаза жизни с соответствующими правами и проблемами. В центр внимания все чаще выдвигался вопрос о возможности жизни с самоопределением и самоутверждением и в старости. По-новому стали обсуждаться такие проблемы, как справедливость в отношении полов и в плане пенсий и условий жизни в старости, рост числа одиноких людей, уход за тяжелыми больными, инвалидность в старости, специфические аспекты пола в ходе старения, возраст мигрантов или наркотики и старость.

Реформа пенсионной системы, принятая в 1989 г. и вступившая в силу в 1992 г., должна была обеспечить будущее пенсионной системы на основе постепенного изменения взносов в систему страхования и гарантированных дотаций из федерального бюджета. В восточноевропейских странах, вступивших в это время в ЕС, в это время преимущественно продвигалось расширение частной системы обеспечения в старости и сокращение пенсий, финансируемых государством. Это укрепило в академических и политических силах Германии идею о сокращении пенсии из системы социального страхования до уровня базового обеспечения при одновременном значительном укреплении системы частного обеспечения. Выражением такой тенденции стало создание «Комиссии по устойчивости финансирования систем социального страхования – Комиссии Рюрупа», представившей в 2003 г. свой доклад о реформировании систем социального страхования. (Комиссия Рюрупа, 2003 г.). Состав комиссии отражал изменение приоритетов в германских элитах:

8 профессоров вузов,

3 чиновника,

2 консультанта фирм,

5 представителей крупных страховых компаний, химической промышленности и автомобилестроения,

2 представителя профсоюзов,

1 благотворительная организация

1 объединение предпринимателей,

1 больничная касса,

1 центр защиты потребителей, Федеральное объединение,

1 Союз германских городов,

1 Объединение компаний пенсионного страхования.

Страхователи практически не были представлены, причем необходимо учитывать, что система обязательного пенсионного страхования формально все еще является самоуправляющейся организацией.

Результаты работы этой комиссии отражали интересы большинства ее членов. На основе рекомендаций комиссии законом в 2007 г. (вступление в силу 1.1.2008 г.) пенсионный возраст был повышен с 65 до 67 лет с переходным периодом с 2012 до 2029 г.¹, а в расчет размера пенсии был введен «фактор устойчивости». Этот фактор должен удерживать ставку взносов в систему ниже 22%, что может включать в себя возможность понижения уровня пенсий. Возникающие вследствие этого убытки должны были компенсироваться частной системой пенсионного страхования с государственной поддержкой (пенсия Ристера). Она была создана еще в ходе реформирования пенсионной системы в 2000/2001 гг., когда было принято решение о сокращении размера пенсии с 70 до 67% заработка. Реформы, связанные с именами Ристера и Рюрупа, запустили принципиальную смену системы обеспечения по старости. Примечательно, что Вернер Ристер начал свой путь в политику в качестве профсоюзного функционера, где проработал много лет. Намеченный поворот в пенсионной политике он начал в составе правительства СДПГ (1998-2002 гг.) в качестве министра труда и социальных вопросов. Он и тогдашний председатель комиссии Бернд Рюруп по-прежнему находятся под огнем критики из-за своих тесных связей с финансовыми учреждениями.

Уже в период мирового экономического кризиса 2007-2010 гг. стало очевидно, что, как и ожидалось, надежды на стабильность обеспечения по старости за счет доходов с капитала обманчивы. В США пенсионные фонды (неолиберальная модель обеспечения по старости) столкнулись с большими трудностями и своей политикой еще больше обострили кризис. Уже в начале 2000-х годов Доклад Римского клуба «Пределы приватизации» отмечал риски, присущие подобным моделям, зависящим от колебаний рынка (см. Кляйн, 2005).

¹ При создании обязательного пенсионного страхования в 1889 г. пенсионный возраст составлял 70 лет, с 1911 до 2012 г. – 65 лет. Начиная с 1957 г. женщины, а с 1972 г. и тяжелые инвалиды могли выходить на пенсию в 60 лет, получая сокращенную пенсию.

(<http://www.bpb.de/politik/innenpolitik/rentenpolitik/223218/die-entwicklung-der-altersgrenze>). В ГДР пенсионный возраст составлял для мужчин 65 лет, для женщин – 60 лет.

Основным результатом такого реформирования стала глубокая неуверенность в перспективах жизни в старости. В течение 20 лет в Германии полностью изменился характер обеспечения по старости. При этом трансформация обеспечения по старости теснейшим образом связана с другими общественными процессами. Конечно «демографические изменения» играли главную роль в обосновании сокращения государственных выплат на начальном этапе, но никогда не были основной проблемой. В действительности оказывается, что для поколений, сегодня достигающих пенсионного возраста, основную проблему представляет прерывность периода экономической активности. Это подтверждается для всех стран ЕС и в последнем докладе Pension Adequacy Report (см. Европейская Комиссия, 2018,140).

Таким образом, бедность в старости вновь стала для Германии актуальной темой. Сегодня 1,1 млн. человек в возрасте 65 лет и старше продолжают работать, большая часть из них потому, что вынуждены это делать. Доля бедных среди пенсионеров по старости выросла с 10,7% в 2005 г. до 15,9% в 2015 г. и таким образом немного превышает общий уровень бедности (15,7%). (См. Германское паритетное благотворительное объединение, 2017 г., 4). Исследования положения престарелых людей, разработанные на муниципальном уровне в ходе подготовки отчетов о социальных проблемах, четко подтверждают данную тенденцию. Седьмой доклад Федерального правительства о положении престарелых² подтверждает, что муниципалитеты вследствие бюджетных ограничений утрачивают возможность создания условий, позволяющих обеспечить достойную жизнь людей в старости (см. Федеральное правительство, 2016 г.).

Политика нерешительно реагирует на накопление таких проблем. Буржуазные партии не хотят терять электорат старшего поколения и одновременно, учитывая конкурентоспособность Германии и сдвиги в распределении доходов и имущества, не намерены менять курс бюджетной и социальной политики. Конечно, необходимость увязки пенсионной политики с мерами политики рынка труда, образовательной политики и политики в области здравоохранения известна, но вытекающие из такого положения требования перераспределения рассматриваются односторонне как проблема лиц наемного труда. На этой основе возникает постоянное противоречие между заявлениями о надежности пенсий, создании условий для учебы в течение всей жизни и возможностей и в старости оставаться здоровым и быть экономически активным и реальностью. Поэтому значительный отпечаток на дискуссии о будущем обеспечения в старости накладывают идеологические шаблоны.

² С 1992 г. Федеральное правительство в течение каждого созыва обязано давать поручение независимой организации о разработке такого доклада. Его рекомендации не обязательны. Кроме того, ежегодно выпускается доклад пенсионного страхования. (Федеральное министерство труда и социальных вопросов, 2018 г.). На муниципальном уровне, например, составлением собственных планов возрастного планирования и разработкой анализа положения престарелых людей (Доклад о положении престарелых людей) предпринимаются попытки в заданных границах формировать собственную политику в соответствии с требованиями престарелых людей.

На этих днях в Бундестаге было принято решение о том, что – грубо говоря – уровень пенсии «стандартного пенсионера» (45 лет трудового стажа со средним доходом) не должен быть ниже 48% среднего дохода. (Федеральное правительство, 2018). Для сравнения: в 1999 г. уровень пенсии составлял 71,6%. (Беккер и др. 2000, 278). Не говоря уже о том, что такая сумма не обеспечивает существования, возрастает количество тех, кто не достигнет даже этого предела. Идея о закрытии этого разрыва с доходом, обеспечивающим жизненный уровень, за счет доходов с капитала и имущества, просто иллюзорна. Опасность этих проблем сегодня вынуждены констатировать даже поборники сокращения социальных выплат:

«Наконец, в последние 15 лет мир значительно изменился – например, вследствие длительной фазы низких процентных ставок. «Ожидания, которые мы еще 10 лет назад связывали с рынком частного капитала, отступили перед реальностью», - говорит Штефан Штракке, политик, занимающийся социальными вопросами, представляющий ХСС в этом органе. Нужно «еще раз по-новому рассмотреть» с данной точки зрения модель трех опор». (Ойбель/Ворачка, 2018).

В мае 2018 г. была создана еще одна комиссия под названием «Надежный договор поколений», которая до начала 2020 г. должна представить предложения на период после 2025 г. (см. Комиссия «Надежный договор поколений, 2018а).

При этом предпринимается попытка вовлечь в процесс нахождения решений и другие группы общества. Примечательно, что в ходе первого диалога с молодежными организациями и организациями престарелых развитие и укрепление установленной законодательно пенсии рассматривалось их участниками в качестве приоритета. (см. Комиссия «Надежный договор поколений», 2018б). Такое положение совпадает с точкой зрения значительного большинства населения в Германии, выступающего за пенсию, гарантирующую существование и финансируемую из стабильной системы социального страхования.

Собственные альтернативы предлагают социальные организации, партия Левые, профсоюзы, часть СДПГ, а также «Зеленых». В частности, речь идет о расширении базы финансирования обязательного пенсионного страхования за счет включения в нее чиновников и других групп населения (общегражданское страхование), а также о федеральных дотациях соразмерного объема. С этой целью необходимо увеличить налоговые поступления за счет изменения подоходного налога, налогов с предприятий и введения налога на имущество. (см. Бирквальд/Риксингер, 2017). Материальную базу для этого должны создать инвестиционные программы. (см., например, Цвинер, 2018).

Подытоживая можно констатировать, что множество комиссий и реформ последних 20 лет в Германии, а также масштабные действия ЕС с целью стабилизации условий жизни в старости лишь обострили и продолжают обострять основные проблемы. Причина лежит в исходной посылке реформ: попытке «разгрузить» предприятия и лиц с высокими доходами и одновременно сократить государственный долг, вытолкнув наемных работников в условиях нарастания неуверенности трудовых отношений в

системы частного пенсионного страхования. С точки зрения экономики и социальной политики это попытка решить квадратуру круга. В таком случае в ближайшие годы в Германии можно ожидать дальнейшего обострения противоборства. Эти дискуссии будут обостряться еще и тем, что в других государствах-членах ЕС (например, Австрии или Нидерландах) уровень обеспечения в старости значительно выше, чем в Германии. Стратегия, проводимая в ЕС, позволяет предположить, что и здесь борьба будет обостряться, (см. Европейская Комиссия, 2010).

Лутц Бранш, референт по вопросам государства и демократии, Институт анализа общества Фонда Розы Люксембург.

Литература/источники

Bäcker, Gerhard/Bispinck, Reinhard/Hofemann, Klaus/Naegele, Gerhard (2000). Sozialpolitik und soziale Lage in Deutschland. 2: Gesundheit und Gesundheitssystem, Familie, Alter, soziale Dienste 3., grundlegend überarb. und erw. Aufl., Wiesbaden: Westdeutscher Verlag

Biedenkopf, Kurt H. (2006). Die Ausbeutung der Enkel: Plädoyer für die Rückkehr zur Vernunft, Berlin: Propyläen

Birkwald, Matthias/Riexinger, Bernd (2017). Solidarische Mindestrente statt Altersarmut. Das Rentenkonzept der Partei und der Bundestagsfraktion Die Linke. Supplement zur Zeitschrift Sozialismus 11/2015 2. Aufl., Hamburg: VSA Verlag, abrufbar unter: <https://www.matthias-w-birkwald.de/de/article/1167.solidarische-mindestrente-statt-altersarmut.html>

BMAS (2018). Rentenversicherungsbericht, in: Rente, abrufbar unter: <https://www.bmas.de/DE/Themen/Rente/Rentenversicherungsbericht/rentenversicherungsbericht.html> (letzter Zugriff: 8.10.2018)

Bundesregierung (2018). Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes über Leistungsverbesserungen und Stabilisierung in der gesetzlichen Rentenversicherung (RV-Leistungsverbesserungs- und -Stabilisierungsgesetz) Drucksache 19/4668, abrufbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/046/1904668.pdf>

Bundesregierung (2016). Siebter Altenbericht. Sorge und Mitverantwortung in der Kommune – Aufbau und Sicherung zukunftsfähiger Gemeinschaften, Berlin, abrufbar unter: https://www.siebter-altenbericht.de/fileadmin/altenbericht/pdf/Der_Siebte_Altenbericht.pdf bzw. https://www.siebter-altenbericht.de/fileadmin/altenbericht/pdf/Broschuere_Siebter_Altenbericht_EN.pdf (letzter Zugriff: 8.10.2018)

Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband e.V. (Hrsg.) (2017). Mut zur Korrektur: Ein alterssicherungspolitischer Auftrag., Berlin, abrufbar unter: <https://www.der->

paritaetische.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/doc/170905_mut-zur-korrektur-rente.pdf (letzter Zugriff: 8.10.2018)

Eubel, Cordula/Woratschka, Rainer (2018). Die Babyboomer im Nacken, in: *Tagesspiegel vom 24.07.2018*, abrufbar unter: <https://www.matthias-w-birkwald.de/de/article/1773.die-babyboomer-im-nacken.html>

European Commission (Hrsg.) (2018). The 2018 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU. Volume I, Brussels: Publications Office of the European Union, abrufbar unter: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8084&furtherPubs=yes>

European Commission (2010). Towards adequate, sustainable and safe European pension systems. Green paper, Luxembourg: Publications Office of the European Union, abrufbar unter: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=5654&langId=en> (letzter Zugriff: 8.10.2018)

Klein, Beate (2005). A weak spot in the US private pension system, in: *Weizsäcker, Ernst U. von/Young, Oran R./Finger, Matthias/Club of Rome* (Hrsg.): Limits to privatization: how to avoid too much of a good thing: a report to the Club of Rome, London ; Sterling, VA: Earthscan, 156–159

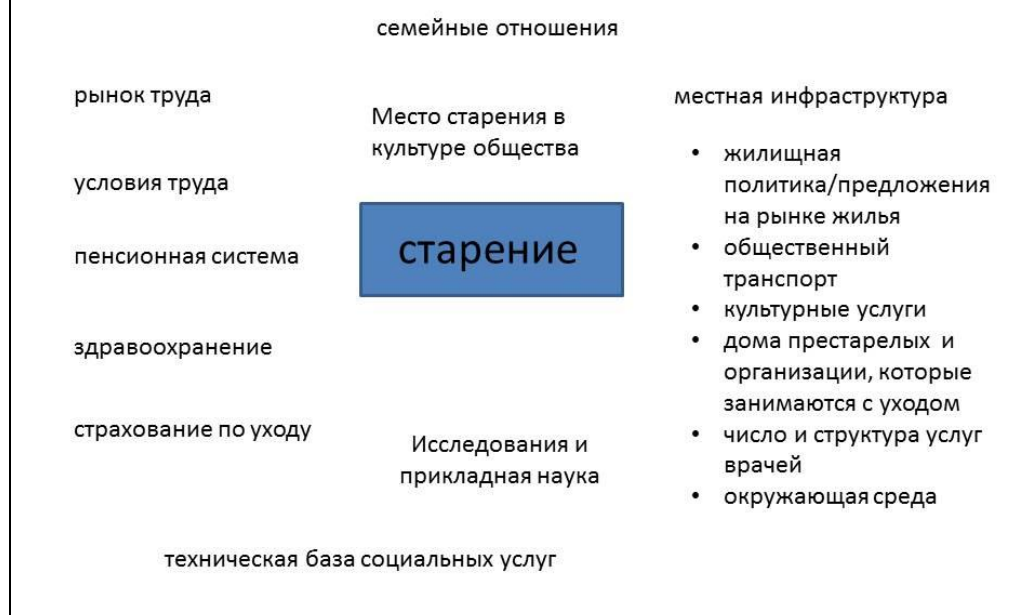
Kommission Verlässlicher Generationenvertrag (2018a). Einsetzungsbeschluss des Kabinetts, in: *Kommission Verlässlicher Generationenvertrag*, abrufbar unter: <https://www.verlaesslicher-generationenvertrag.de/aktuelles/2018-09-05-kommission-verlaesslicher-generationenvertrag-im-generationendialog-mit-jugend-und-seniorenorganisationen/> (letzter Zugriff: 9.10.2018)

Kommission Verlässlicher Generationenvertrag (2018b). Kommission Verlässlicher Generationenvertrag im Generationendialog mit Jugend- und Seniorenorganisationen, in: *Kommission Verlässlicher Generationenvertrag*, abrufbar unter: <https://www.verlaesslicher-generationenvertrag.de/aktuelles/2018-09-05-kommission-verlaesslicher-generationenvertrag-im-generationendialog-mit-jugend-und-seniorenorganisationen/> (letzter Zugriff: 9.10.2018)

Rürup-Kommission (2003). Achieving financial sustainability for the social security systems. Report by the commission *BMAS* (Hrsg.);, Berlin: BMAS, abrufbar unter: https://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/c318-kurzfassung-englisch.pdf?__blob=publicationFile&v=2

Zwiener, Rudolf (2018). Mehr und besser bezahlte Arbeit statt „Rente mit 70“. Modellsimulation einer erfolgreichen Wachstums- und Beschäftigungspolitik zur Bewältigung des demografischen Wandels, Düsseldorf: Hans-Böckler-Stiftung, abrufbar unter: https://www.boeckler.de/imk_5264.htm?produkt=HBS-006894&chunk=1&jahr=

1. Старение - Узел социальных отношений



2. Приватизация и дерегулирование подрывают доверие в будущем и возможности достойного старения

- снижение уровня пенсии и повышение значения частных систем
- повышение доля необычных (нерегулярных) трудовых договор
- нижеоплаченная деятельность в области ухода и других социальных услуг, перегрузка занятых
- падение качества ухода в следствие приватизации
- логика частного предпринимательства в области здравоохранения
- укрепление уже существующих форм дискриминации

3. Снижение влияния местных органов на формирование условия жизни оказывает отрицательное влияние на условия старения

- ограничение коммунальных услуг в следствие расширения задач городов без компенсации со стороны государства
- снижение число занятых в общественном секторе
- утрата знания и опыта
- неустойчивость финансирования инновационных проектов

4а. Альтернативы - финансирование

Расширение федеральных дотациях

Создать инвестиционные программы

расширение базы финансирования обязательного пенсионного страхования за счет включения в нее чиновников и других групп населения (общегражданское страхование)

увеличить налоговые поступления за счет изменения подоходного налога, налогов с предприятий и введения налога на имущество

4b. Альтернативы - Расширение демократии

Программа "хороший труд" профсоюзов

Усиление борьбы против дискриминации

Усиление самоуправления

Усиление местной демократии

- Европейская сеть ВОЗ «Здоровые города» (в Германии 81 участник)
- общественный мониторинг условия старения (Sozialberichterstattung)
- планирование условия старения и вовлечение итогов в бюджет (Altenplanung)
- развитие форм представления старых людей в процессе подготовки и применения политических решений (Seniorenbeiräte, Seniorenvertretungen)