

Законодательные рамки пенсионной системы Беларуси: нынешняя ситуация, планы правительства и возможные направления реформы

Резюме

В работе представлен обзор законодательства в области пенсионного обеспечения в Беларуси. Отмечается ограниченная эффективность и недостатки пенсионной системы, основанной на установленных выплатах. В условиях роста старения населения необходимо масштабное реформирование принципов работы пенсионной системы и переход на систему с установленными взносами. В Беларуси на законодательном уровне существует государственная Концепция реформирования пенсионной системы, однако ее реализация в настоящее время фактически заморожена. Кроме того, данная концепция не устраняет все недостатки и ограничения существующей пенсионной системы в долгосрочном периоде. В частности, развитие дополнительного пенсионного обеспечения, в первую очередь, в негосударственных страховых компаниях, в настоящее время ограничено на законодательном уровне. Соответственно, первым шагом к реформированию пенсионной системы может стать стимулирование на государственном уровне дополнительных пенсионных накоплений и отчислений.

Содержание

1. Введение	2
2. Законодательные основы пенсионного обеспечения в Беларуси.....	2
2.1. Организационная структура	2
2.2. Система пенсионного обеспечения	3
2.3. Принципы выплаты пенсии: установленные выплаты по сравнению с установленными взносами	6
3. Реформа системы пенсионного обеспечения в Беларуси	7
3.1. Беларусь в контексте европейских стран	7
3.2. Государственная концепция реформы системы пенсионного обеспечения	8
3.3. Дополнительное пенсионное страхование.....	10
4. Основные выводы и рекомендации.....	11



ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ЦЕНТР ИПМ

исследования • прогнозы • мониторинг

ул. Захарова, 76–88, 220088, Минск, Беларусь
тел./факс +375 17 210 0105
веб-сайт: <http://research.by/>, e-mail: research@research.by

© 2008 Исследовательский центр ИПМ

Позиция, представленная в документе, отражает точку зрения авторов, и может не совпадать с позицией организаций, которые они представляют

1. Введение

К концу прошлого века пенсионные системы многих стран мира потребовали комплексного реформирования. Это было вызвано в первую очередь изменением демографических трендов – в развитых странах мира население стремительно стареет, а значит, нагрузка на занятых возрастает. В Беларуси уже сейчас на одного пенсионера приходится около 1.5 работающих, работодатели которых делают отчисления в Фонд социальной защиты населения, а с учетом демографических тенденций через несколько десятилетий количество пенсионеров и работников сравняется. При этом по оценкам Международной организации труда, для стабильности распределительной пенсионной системы (которая существует в Беларуси) необходимо, чтобы на одного пенсионера приходилось три работника. Растущая неустойчивость государственной пенсионной системы во всех странах мира усиливает риски ее банкротства – оно становится лишь вопросом времени. Высокие социальные обязательства при существующей высокой налоговой нагрузке делают невозможным решение проблем путем роста налоговых (пенсионных) отчислений; в тоже время увеличение пенсионного возраста является лишь краткосрочным и частичным решением.

В переходных экономиках актуальность пенсионной реформы усиливается необходимостью проведения структурных реформ, нестабильностью налоговых поступлений, существованием теневой экономики и пр. Отсутствие внутреннего финансового рынка и страхового характера пенсионной системы усиливают финансовые риски. Более того, переход к двухуровневой пенсионной системе требует поиска средств, которые позволят профинансировать дефицит, возникающий в распределительном уровне.

Современная пенсионная система Беларуси имеет ряд сильных и слабых сторон. К сильным сторонам можно отнести развитую законодательную базу, рост пенсий в реальном исчислении, способность системы выполнять обязательства, отсутствие неплатежей, задержек, высокую собираемость платежей с резидентов. Слабые стороны – это низкая дифференциация пенсий, относительно небольшой коэффициент возмещения (соотношение средней пенсии и средней зарплаты), низкую мотивацию работников и высокие патерналистские ожидания. Однако основными проблемами являются низкий пенсионный возраст и старение населения. При отсутствии должных перемен это рано или поздно дестабилизирует систему, сделав невыполнимыми текущие пенсионные обязательства.

Данная работа имеет следующую структуру. Во втором разделе приведены законодательные основы текущего пенсионного обеспечения в Беларуси. В третьем разделе исследуются подходы к реформированию пенсионной системы страны. В четвертом разделе приведены основные выводы и некоторые рекомендации в области экономической политики.

2. Законодательные основы пенсионного обеспечения в Беларуси

2.1. Организационная структура

Структура пенсионной системы, принципы ее работы, ее законодательное обеспечение зависят от ее типа – государственной, частной, смешанной. При этом в любом случае ее центральным элементом является управляющая компания (фонд), которая аккумулирует и управляет пенсионными средствами, осуществляя операционную деятельность. В Беларуси пенсионная система – государственная. Соответственно, Фонд социальной защиты населения Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь (далее – Фонд) является государственным внебюджетным страховым фондом и органом государственного управления средствами государственного социального страхования в структуре Министерства труда и социальной защиты.

Денежные средства Фонда являются республиканской собственностью, не входят в состав бюджета Республики Беларусь, не подлежат изъятию, хранятся на счетах Фонда в банках. Имущество закрепляется за Фондом на праве оперативного управления.

В целях выполнения поставленных перед Фондом задач он осуществляет сбор, аккумулирование средств государственного социального страхования и управление ими, а также финансирование предусмотренных законодательством выплат государственных пенсий, пособий и иных выплат по государственному социальному страхованию.¹

Бюджет Фонда на очередной финансовый год составляется центральным аппаратом Фонда, рассматривается правлением Фонда и вносится в установленном порядке на утверждение в Совет министров Республики Беларусь. Отчет об исполнении бюджета Фонда рассматривается правлением Фонда и вносится в установленном порядке на утверждение в Совет министров. Бюджеты областных управлений и минского городского управления Фонда составляются этими управлениями и утверждаются управляющим Фондом.

2.2. Система пенсионного обеспечения

Виды пенсий

В Беларуси право на государственное пенсионное обеспечение в старости, инвалидности, при потере кормильца и других случаях, предусмотренных законодательством, гарантируется Конституцией каждому нетрудоспособному члену общества, и реализуется через систему государственного социального страхования и пенсионного обеспечения. По состоянию на 1 января 2008 г. в органах по труду, занятости и социальной защите пенсии получали 2.6 млн человек.

Пенсионное обеспечение регулируется законами «О пенсионном обеспечении» (в редакции 2007 г.), «О социальной защите граждан, пострадавших от катастрофы на Чернобыльской АЭС» (1991 г.), «О пенсионном обеспечении военнослужащих, лиц начальствующего и рядового состава органов внутренних дел» (в редакции 2008 г.), «Об основах государственного социального страхования» (1995 г.), указами и декретами президента (указ №510 от 28.10.2005 г. «О материальной поддержке лиц, получающих социальные пенсии»), постановлениями Совета министров и Министерства социальной защиты и др. (всего более 50 законодательных актов).

Государственное пенсионное обеспечение в старости, инвалидности, потере кормильца и в иных предусмотренных законодательством случаях предоставляется лицам, постоянно проживающим в Беларуси, независимо от гражданства. Согласно Закону «О пенсионном обеспечении» в Беларуси назначаются трудовые (по возрасту, инвалидности, случаю потери кормильца, за выслугу лет, за особые заслуги перед страной) и социальные пенсии.

Право на *трудовую пенсию* имеют лица, которые в период работы или занятия иными видами деятельности подлежали государственному социальному страхованию и за них, а также ими самими в предусмотренных законодательством о государственном социальном страховании случаях уплачивались страховые взносы. Выплата трудовых пенсий, назначенных по условиям и нормам Закона «О пенсионном обеспечении», осуществляется из средств Фонда. Размеры этих пенсий зависят от продолжительности стажа работы с уплатой страховых взносов и заработка, из которого они уплачивались. Чем больше продолжительность стажа работы и выше заработная плата до выхода на пенсию, тем выше и пенсия. В целом, право на трудовую пенсию имеют мужчины, достигшие 60 лет со стажем ра-

¹ Сайт Фонда социальной защиты населения, <http://www.ssf.gov.by/priside/about/functions/>.

боты не менее 25 лет, и женщины, достигшие 55 лет со стажем работы не менее 20 лет. Отдельным категориям работников предоставлено право более раннего (на 5–10 лет и более) выхода на пенсию (свыше 20 оснований). Столь ранний возраст выхода на пенсию сегодня установлен лишь в четырех странах из входящих в СНГ, при этом законодательство Беларуси предусматривает очень большое количество оснований для раннего выхода на пенсию.

Право на *социальную пенсию* имеют нетрудоспособные лица, которые не получают трудовую пенсию. Это – дети-инвалиды в возрасте до 18 лет; инвалиды 1 и 2 групп, в том числе с детства; дети-сироты (при отсутствии у умерших родителей трудового стажа); лица в возрасте старше пенсионного и другие. Пенсионное обеспечение лиц, получающих социальные пенсии, а также военнослужащих, служащих органов внутренних дел, государственных служащих, лиц, пострадавших от катастрофы на Чернобыльской АЭС, производится за счет (полностью или частично) средств государственного бюджета.

Отдельным категориям пенсионеров предусмотрены надбавки и повышения к пенсиям. Так, надбавки на уход установлены инвалидам 1 группы (100% минимального размера пенсии по возрасту), пенсионерам, достигшим 80-летнего возраста, а также одиноким пенсионерам, нуждающимся по заключению медико-реабилитационной экспертной комиссии или врачебно-контрольной комиссии в постоянной посторонней помощи (50% минимального размера пенсии по возрасту). Пенсии повышаются инвалидам и участникам войны, бывшим узникам фашистских концлагерей, лицам, награжденным орденами и медалями за самоотверженный труд и безупречную воинскую службу в тылу в годы войны, семьям погибших военнослужащих; донорам и др.

С 1 января 2009 г. вступит в силу Закон Республики Беларусь «О профессиональном пенсионном страховании». Соответственно, в Беларуси появится еще один вид пенсий – *профессиональные пенсии*. Принятие этого закона направлено на формирование автономного источника финансирования досрочных пенсионных выплат работникам, занятым в неблагоприятных условиях, и постепенное освобождение от таких расходов общей пенсионной системы. Профессиональные пенсии будут предоставляться за счет предварительного накопления целевых дополнительных взносов работодателей, уплачиваемых за работников, занятых на «вредных» рабочих местах.

Данным законом сохранены основные элементы действующей системы досрочных пенсий (круг лиц, пользующихся правом на пенсию, и основания ее предоставления). После вступления закона в силу при назначении досрочных пенсий по условиям труда будет учитываться стаж «вредной» работы, заработанный как до, так и после введения новых правил. При этом тем работникам, которые не приобретут право на профессиональную пенсию, трудовые пенсии по возрасту за работу с особыми условиями труда и пенсии за выслугу лет будут назначаться и выплачиваться по нормам Закона «О пенсионном обеспечении». Таким образом, новый закон позволит преодолеть некоторые недостатки действующей пенсионной системы. Ожидается, что к январю 2009 г. будут подготовлены и приняты все необходимые нормативные правовые акты, обеспечивающие его реализацию.

Финансирование пенсий и их повышение

Источником финансирования трудовых пенсий являются текущие взносы работодателей (в основном, 29% фонда заработной платы)² и работников (1% заработка) в Фонд социальной защиты населения. Финансирование социальных пенсий осуществляется за счет средств республиканского бюджета.

² Всего от фонда оплаты труда (ФОТ) работодатель отчисляет 35%, из которых 29% идет на финансирование пенсий и 6% – на финансирование прочих расходов Фонда.

Повышение пенсий осуществляется путем пересмотра их размеров с учетом роста средней заработной платы в стране и изменения бюджета прожиточного минимума в среднем на душу населения. Рост пенсий, как правило, сопоставим с ростом доходов занятых в экономике. В течение ряда лет соотношение средней пенсии по возрасту и средней заработной платы составляет около 43% (что является самым высоким показателем в СНГ, однако ниже, чем в странах – новых членах ЕС).

В последние годы расходы на выплату пенсий в стране составляют около 11% ВВП.³ Минимальные размеры пенсий и социальные пенсии повышаются в связи с увеличением бюджета прожиточного минимума на душу населения. В 2007 г. по решениям президента трудовые пенсии повышались дважды (с сентября – в среднем на 8%, с ноября – на 9%). Кроме этого, в соответствии с законодательством четырежды (с февраля, мая, августа и ноября) индексировались минимальные трудовые пенсии и социальные пенсии, надбавки и повышения к ним в связи с увеличением бюджета прожиточного минимума.

В 2007 г. среднегодовая пенсия по возрасту увеличилась на 17.8% в номинальном и на 8.7% в реальном выражении. Соотношение среднемесячного размера минимальной пенсии по возрасту и бюджета прожиточного минимума пенсионера составило 109.7% (в 2006 году – 105.7%). Средний размер пенсии по возрасту в декабре 2007 г. составил 345.4 тыс. рублей (в эквиваленте USD 160.6).

Согласно прогнозам социально-экономического развития ожидается, что среднегодовая пенсия по возрасту в 2008 г. повысится на 18.3% в номинальном выражении. В целом, к концу пятилетки (2010 г.) правительство планирует увеличение пенсий в два раза, а в реальном выражении – в полтора раза.

Исчисление трудового (страхового) стажа

В трудовой (страховой) стаж засчитывается работа, в период которой работник подлежал государственному социальному страхованию и за него или им самим уплачивались страховые взносы. При этом если фактический заработок, из которого уплачены страховые взносы, за календарный год оказался ниже минимально допустимого уровня оплаты труда, стаж работы для назначения пенсии определяется с применением поправочного коэффициента.

В трудовой стаж кроме периодов фактической уплаты страховых взносов засчитываются иные периоды, когда взносы индивидуумом не вносились. Это служба в армии (обязательная и по контракту);, обучение в учебных заведениях (школы, училища, средние специальные и высшие) и на курсах по подготовке кадров, повышению квалификации и переквалификации, в аспирантуре, клинической ординатуре, докторантуре; уход за детьми до достижения возраста 3 лет (не более 9 лет в общей сложности); получение пособия по безработице, временной нетрудоспособности и другие виды деятельности.

Исчисление пенсии и ее индексация

Пенсия исчисляется из индивидуального фактического заработка за любые 5 лет подряд (по выбору обратившегося за пенсией) из последних 15 лет работы независимо от имеющихся перерывов (исключение установлено для лиц, имеющих небольшой стаж работы, например, при назначении пенсии по инвалидности). Начиная с 1 января 2000 г. ежегодно при назначении пенсии указанные пятилетний и пятнадцатилетний периоды увеличиваются на 1 год.⁴

³ Информация Министерства труда и социальной защиты о пенсионном обеспечении, <http://www.mintrud.gov.by/ru/pensia/infa1>.

⁴ Например, в 2005 г. пенсия исчислялась из заработка за 11 лет подряд из последних 21 года работы (в 2006 г. – из заработка за 12 лет из последних 22 лет работы; в 2007 г. – из заработка за 13

Заработок для исчисления пенсии корректируется в связи с ростом средней заработной платы в стране при условии, что этот рост составляет более 10%. На основании скорректированного заработка производится соответствующие перерасчеты пенсий. Дополнительная индексация пенсий в связи с изменением стоимости жизни не производится. Социальные и минимальные трудовые пенсии пересчитываются 4 раза в год в связи с ежеквартальным изменением бюджета прожиточного минимума в среднем на душу населения (кроме того, минимальные, как и другие трудовые пенсии, пересчитываются в связи с ростом средней заработной платы).

Принятый в Беларуси механизм индексации пенсий – исходя из роста доходов занятых в экономике – позволяет поддерживать неизменным уровень возмещения. Правительство, однако, рассматривает возможность в будущем использовать смешанный вариант индексации – комбинацию двух индексов (роста заработной платы и потребительских цен) в равных долях.⁵ В ситуации роста реальной заработной платы такой вариант обусловит увеличение разрыва между пенсионерами и занятыми, то есть приведет к относительному ухудшению уровня жизни пенсионеров.

Выплата пенсий производится органами социальной защиты (через предприятия связи и банковские учреждения) без учета получаемого пенсионером заработка (дохода). При поступлении пенсионера на работу, в случае получения им пенсии за выслугу лет, ее выплата не осуществляется. Пенсии не подлежат обложению налогами. Пенсии, назначенные в Беларуси (кроме пенсий вследствие трудового увечья или профессионального заболевания), при выезде на постоянное жительство за границу не выплачиваются, если иное не установлено соглашениями о социальном обеспечении между Беларусью и другими государствами.

2.3. Принципы выплаты пенсии: установленные выплаты по сравнению с установленными взносами

В Беларуси действует пенсионная система с установленными выплатами. В ней законодательно закреплён метод исчисления пенсии, условия и обязательства государства по ее выплате. Размер пенсии определяется в соответствии с формулой, которая учитывает довольно много параметров, что делает систему относительно гибкой. Основными ее недостатками является то, что при исчислении размера пенсии не учитывается объем уплаченных взносов, продолжительность ее выплаты, и высокая степень перераспределения средств. Такая система не стимулирует работников к более позднему выходу на пенсию, поэтому в случае негативных демографических трендов «естественным» решением проблемы дефицита средств становится повышение общеустановленного возрастного порога или налоговых отчислений.

В схемах с установленными взносами пенсии исчисляются из средств, накопленных на индивидуальных счетах, и ожидаемого периода их выплаты. Это позволяет создать для работников стимулы более позднего выхода на пенсию. Кроме того, в такой системе, как правило, существует конкуренция между управляющими компаниями или пенсионными фондами, которые инвестируют взносы работников. Наконец, привязка пенсионных выплат только к финансовому вкладу работника делает такую пенсионную систему гораздо более прозрачной и стабильной.

Таким образом, в распределительной системе пенсии финансируются из текущих страховых взносов. В рамках накопительной системы пенсии выплачиваются из

лет из последних 23 лет работы). При этом применяется механизм «осовременивания» заработка пенсионера.

⁵ Интервью начальника Главного управления пенсионного обеспечения и социального страхования Министерства труда и соцзащиты В. Королевой, <http://stravita.by/entertainment/articles/Pensionreform/>.

накопленных страховых взносов и дохода, полученного управляющей компанией от инвестирования этих средств.

Во многих странах мира происходит постепенный переход от систем с распределительным финансированием к накопительным.⁶ При этом в некоторых странах появился относительно новый «гибрид» – когда установленные взносы совмещаются с распределительным финансированием в рамках одной системы. Среди таких стран можно выделить Латвию, Польшу, Швецию, Кыргызстан, Россию. Такая пенсионная система получила название условно-накопительной системы (см. Врезку 1). В такой системе на индивидуальных счетах накапливается информация о реально уплаченных взносах и условном доходе.

Врезка 1. Принципы работы условно-накопительной системы⁷

В условно-накопительной системе (УНС) устанавливается ставка взносов в долгосрочной перспективе. Ежегодно взносы учитываются на индивидуальных счетах работников, как если бы это был накопительный счет. Кроме того, ежегодно «сумма средств» на счету растёт благодаря «условному доходу». В качестве условного дохода могут использоваться темпы роста ВВП, средней заработной платы или совокупного фонда оплаты труда в экономике. Применение каждого из этих показателей имеет свои последствия для бюджета при демографических шоках, шоках занятости и заработной платы. При выходе на пенсию сумма, накопленная на индивидуальном счете, преобразуется в аннуитет или поток выплат, размер которых рассчитывается на основании скрытой процентной ставки и таблиц смертности для конкретной возрастной когорты. В данном случае используется тот же механизм, что и в системе обычных накопительных счетов. Поскольку таблицы смертности повторно калибруются с тем, чтобы отражать рост продолжительности жизни, последствия такого роста будут автоматически учтены в пенсионной системе. Соответственно, в основу расчета пенсии закладывается условный баланс индивидуального счета и ожидаемого периода ее выплаты.

Не вдаваясь в подробный анализ преимуществ и недостатков данного метода по сравнению с обычной накопительной системой, следует отметить, что в Беларуси идет подготовительный этап по введению в национальную пенсионную систему условно-накопительных счетов. В тоже время сложно говорить о конкретных сроках введения УНС в силу сложности самой реформы и ввиду отсутствия других необходимых институциональных и структурных изменений. В качестве ориентира в правительстве пока называют 2010 г.

3. Реформа системы пенсионного обеспечения в Беларуси

3.1. Беларусь в контексте европейских стран

Как было отмечено выше, с необходимостью реформирования традиционной распределительной пенсионной системы столкнулось большинство развитых стран. Долгое время основными направлениями реформирования были следующие шаги:

- увеличение взноса или числа плательщиков;
- увеличение пенсионного возраста;
- увеличение периода, за который исчисляется пенсия;
- изменение индексации для расчета пенсии;
- адаптация размера пенсий к демографической ситуации, экономическому положению и т.п.

Однако, как показывает практика, все эти мероприятия являются недостаточными, поскольку решают проблемы либо частично, либо в только краткосрочном периоде. Они не избавляют страну от необходимости осуществления всесторонней

⁶ Подробнее о мировом опыте пенсионных реформ см. Гайдук К., Слабченко Д. (2008). Опыт пенсионных реформ в мире: обзор наиболее важных аспектов, Исследовательский центр ИПМ, *рабочий материал* WP/08/06.

⁷ Хольцманн Р. (1999). Реформа системы пенсионного обеспечения: подход, принятый во Всемирном банке, <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/77186/november2003/readings/wbapproachrus.doc>.

реформы своей пенсионной системы и изменения фундаментальных принципов ее работы. При этом откладывание реформы пенсионной системы «на потом» увеличивает социальные и финансовые издержки ее осуществления.

Беларусь является типичной европейской страной, а значит, нам не удастся избежать необходимости осуществления пенсионной реформы. Высокий уровень пенсионных взносов, нестабильность экономического роста (рано или поздно нужно будет осуществлять масштабные структурные реформы), высокая инфляция, плохая демографическая ситуация, существование различных пенсионных групп, необходимость повышения минимальной и средней пенсии вне трудового вклада человека и др. проблемы повышают финансовую неустойчивость государственной пенсионной системы. Высокие отчисления в фонд соцзащиты (35 + 1%) увеличивают стимулы перехода в неформальный сектор и уклонения от их уплаты. Растет нагрузка на работающих, увеличивается перераспределение и риски неустойчивости всей системы. Относительно низкая продолжительность жизни и невозможность унаследования сделанных в течение жизни пенсионных отчислений увеличивают неверие граждан в институты и функции государства.

3.2. Государственная концепция реформы системы пенсионного обеспечения

Подходы и основные направления реформирования пенсионной системы определены Концепцией реформы системы пенсионного обеспечения в Республике Беларусь, одобренной правительством в 1997 г.⁸ В Основных положениях Программы социально-экономического развития Республики Беларусь на 2006–2010 гг. указывается, что «совершенствование пенсионной системы будет направлено на повышение уровня жизни граждан пенсионного возраста и нетрудоспособных на основании сочетания обязательного и дополнительного добровольного пенсионного страхования, распределительных и накопительных механизмов финансирования».

Основной целью пенсионной системы является повышение уровня жизни пенсионеров через создание стабильной, финансово устойчивой пенсионной системы, удовлетворяющей принципам социальной справедливости, способной противостоять будущим демографическим изменениям. При этом стратегической задачей является создание многоуровневой пенсионной системы, сочетающей в себе распределительные и накопительные механизмы.

Среди основных направлений развития пенсионной системы выделяют:

- законодательное обеспечение регулирования отношений в рамках каждой составляющей пенсионной системы;
- организационно-структурные преобразования;
- введение в систему обязательного пенсионного страхования механизма накопления пенсионных прав, основанного на условно-накопительных счетах;
- рационализация норм и условий предоставления пенсий;
- введение дополнительного обязательного профессионального пенсионного страхования для работников, занятых в неблагоприятных условиях труда;
- развитие дополнительного добровольного пенсионного страхования.

Концепцией реформы пенсионного обеспечения предусмотрено введение в государственную пенсионную систему социальных пенсий и осуществление страховыми организациями дополнительного пенсионного страхования. Государство запланировало развитие трехуровневой системы. Первый уровень пенсионной сис-

⁸ Постановление Совета министров №349 от 17.04.1997.

темы составят социальные пенсии, второй – трудовые (страховые) пенсии и третий – дополнительные негосударственные пенсии».

Однако на практике реформирование пенсионной осуществляется очень медленно. Как было отмечено выше, в настоящее время только разрабатываются механизмы введения в общую пенсионную систему условно-накопительных счетов (УНС). По мнению официальных лиц, это позволит укрепить страховые принципы, снизить степень перераспределения пенсионных средств и в большей мере «привязать» размер пенсии к финансовому вкладу в систему пенсионного страхования.⁹ В то же время построение трехуровневой пенсионной системы фактически остановлено.

В рамках условно-накопительной системы, которую предполагается ввести в Беларуси, конкуренция фондов не предусмотрена – распоряжаться деньгами будет единственная государственная компания (фонд). Не предусмотрено и реальное накопление денег на индивидуальных счетах – поступающие взносы будут немедленно расходоваться на выплату текущих пенсий. Следовательно, это скорее учетный инструмент. Размер пенсии будет не столько определяться объемом уплаченных средств, сколько зависеть от ряда экзогенных параметров (роста ВВП, зарплаты, количества денег в Фонде, в бюджете, соотношения между работающими и пенсионерами и пр.). Во многом условны и другие элементы новой системы – механизмы инвестирования и управления пенсионными средствами, реальная мотивация работников и работодателей по участию в системе, возможности роста пенсий и в целом способность такой системы их выплачивать в условиях продолжающегося негативного демографического тренда.

Таким образом, полный переход к накопительной системе пенсионного обеспечения правительство пока не планирует. Переход от распределительной к накопительной системе означает, что, по меньшей мере, часть взносов, которые будет выплачивать нынешнее поколение работающих, пойдет на их личные счета и финансирование их собственных пенсий. Следовательно, эти взносы не могут быть использованы для финансирования текущих обязательств перед нынешними пенсионерами. Если учесть объемы накопленных пенсионных обязательств (т.н. скрытый пенсионный долг), то становится понятным масштаб этой проблемы. По словам начальника главного управления пенсионного обеспечения и социального страхования Министерства труда и соцзащиты В. Королевой, в нашей стране они оцениваются в 300% от ВВП.¹⁰

Среди других задач можно выделить создание частных пенсионных фондов, наличие развитого работающего фондового рынка, формирование институциональной структуры системы накопления (управляющих компаний, депозитариев, контролирующих и надзорных органов). Однако, учитывая стремительное старение населения, откладывание решения этих проблем на потом означает лишь увеличение стоимости пенсионной системы. Естественно, их решение возможно лишь в случае комплексного реформирования экономики и осуществления структурных и институциональных реформ. В первую очередь это касается проведения приватизации (часть доход от продажи предприятий можно направить на финансирование перехода двухуровневой системе) и развития рынка ценных бумаг.

⁹ Интервью начальника Главного управления пенсионного обеспечения и социального страхования Министерства труда и соцзащиты В. Королевой, <http://stravita.by/entertainment/articles/Pensionreform/>.

¹⁰ Материалы круглого стола Республиканского клуба директоров Бизнес-союза предпринимателей и нанимателей им. М. Кунявского «Социальное страхование в социально ориентированной экономике: практика и направления развития», http://www.neg.by/publication/2007_03_23_7961.html.

3.3. Дополнительное пенсионное страхование

Дополнительные накопления к пенсии можно осуществлять двумя способами: делая личные сбережения или инвестируя в специализированные страховые организации, которые предлагают услуги по дополнительному пенсионному обеспечению (ДПО). Следует помнить, что система ДПО не является альтернативой государственной системе пенсионного обеспечения, а является личным дополнительным добровольным страхованием граждан. В Беларуси оно реализуется в рамках системы страхования, поскольку отсутствуют правовые и экономические условия для создания негосударственных пенсионных фондов.

Дополнительное пенсионное страхование может быть как индивидуальным, когда взносы платятся самим гражданином, так и коллективным, когда взносы за своих работников перечисляет предприятие, на котором они трудятся, а также может сочетать в себе оба вида. Страховая компания накапливает и инвестирует в установленном государством порядке собранные взносы (ГКО, банковские депозиты, ценные бумаги, недвижимость). Создается и наращивается капитал для будущих пенсионных выплат. Страховщик открывает лицевой счет каждому застрахованному, ведет учет поступлений и накоплений средств, производит извещение клиентов о состоянии их лицевых счетов. По достижении застрахованным лицом пенсионного возраста наступает период выплат. Дополнительная пенсия может выплачиваться пожизненно либо в течение определенного срока (например, 1, 5, 10 лет и т.д.) по выбору застрахованного лица. Размер пенсии определяется исключительно суммой страховых взносов, внесенных работником либо предприятием с учетом гарантированного и дополнительного инвестиционных доходов.

Несмотря на актуальность создания возможностей по дополнительному пенсионному страхованию, его развитие сдерживается на законодательном уровне. Главным образом это касается налогообложения. В 2001 г. были внесены изменения в налоговое законодательство, предусматривающие освобождение от подоходного налога взносов предприятий по дополнительному пенсионному страхованию работников. А в 2002 г. постановлением правительства¹¹ утверждена Программа реформирования пенсионного законодательства в Республике Беларусь. Программа фактически исключила возможность развития негосударственных механизмов дополнительного пенсионного обеспечения. В 2003 г. взносы по добровольным видам страхования предприятия могут уплачивать только за счет прибыли. В 2004 г. данная норма распространилась на страхование жизни и дополнительных пенсий.

Следует отметить, что в случае уплаты страховых взносов предприятием за своих работников возможно отнесение этих взносов на себестоимость в определенных размерах (не более 2 базовых величин на одного работника и не более 8% от общего фонда заработной платы). Однако с 2005 г. согласно указу президента¹² страховые взносы по страхованию дополнительных пенсий относятся на себестоимость только при условии страхования в государственных страховых организациях. В этом случае также не начисляются взносы по государственному социальному страхованию в ФСЗН.¹³ Таким образом, отсутствуют равные условия хозяйствования для государственных и негосударственных компаний, и частные страховые компании искусственно вытесняются с рынка дополнительного пенсионного обеспечения.

ДПО, по мнению страховых компаний, имеет ряд преимуществ. К ним можно отнести:

¹¹ Постановление Совета министров №294 от 04.03.2002.

¹² Указ президента Республики Беларусь №219 от 12.05.2005.

¹³ Постановление Совета министров Республики Беларусь №6 от 06.01.2006.

- его целевое назначение (обеспечение регулярного дополнительного дохода в пенсионном возрасте);
- возможность накапливать капитал небольшими платежами в течение длительного срока;
- процесс заключения договора страхования и уплаты страховых взносов значительно проще процедуры оформления срочного депозита в банке, его постоянной пролонгации и пополнения (большинство людей не открывает банковский вклад на сумму, эквивалентную USD 10–20, а вот договоры страхования дополнительной пенсии с такими платежами возможны и популярны).

В результате, по расчетам страховых компаний, если мужчина 35 лет сейчас начинает уплачивать взносы в размере USD 20 в месяц, его ежемесячная пенсия в течение 5 лет после достижения пенсионного возраста даже без учета дополнительного бонуса составит около USD 170. Женщина такого же возраста на идентичных условиях к 55 годам накопит пенсию в USD 130, но и срок накоплений у нее на 5 лет меньше. Таким образом, совмещая индивидуальное страхование с коллективным, и учитывая выплаты по государственному пенсионному обеспечению, можно обеспечить себе более достойные доходы в пенсионном возрасте.¹⁴

Для повышения надежности и гарантий сохранности средств страховых резервов государство предъявляет к данному виду страховой деятельности повышенные требования даже в сравнении с требованиями, предъявляемыми к страхованию в целом. Это касается и размера минимального уставного фонда, и создания гарантийного фонда, норматива расходов на ведение дела, порядка инвестирования и др. В частности минимальный размер уставного фонда для страховщиков, осуществляющих страхование дополнительной пенсии и жизни, составляет EUR 2 млн, а для остальных страховщиков – EUR 1 млн. Кроме этого, государство гарантирует страховые выплаты по видам страхования, относящимся к страхованию жизни (непосредственно страхование жизни и страхование дополнительной пенсии), если договоры страхования заключены с государственными страховыми организациями.

4. Основные выводы и рекомендации

Большинство систем пенсионного обеспечения представляют собой государственные схемы, финансируемые из налогов на фонд оплаты труда, и имеющие в основном распределительный характер. Такая система имеет место и в Беларуси. В тоже время многие страны начали пенсионные реформы, которые совместили несколько задач: защита пенсионеров и страхование их пенсионных взносов, развитие фондового рынка, укрепление государственных финансов, стимулирование экономического роста.¹⁵

Основной проблемой белорусской пенсионной системы является старение населения. Пятая часть граждан страны – пенсионеры. С 2009 г. прирост трудоспособного населения сменится его убылью, а численность получателей пенсий будет неуклонно расти.¹⁶ При отсутствии должных перемен это рано или поздно дестабилизирует систему, сделав невыполнимыми текущие пенсионные обязательства.

В настоящее время пенсионная система все еще может относительно неплохо выполнять свои обязательства: пенсии выплачиваются во время, более того, уро-

¹⁴ <http://www.belbroker.com/kinds/pension/index.html>.

¹⁵ Шварц А., Демиргуч-Кунт А. (1999). *Обзор реформ пенсионной системы в мире*, отчет Всемирного банка, <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/77186/november2003/readings/schwarzrus.doc>.

¹⁶ Интервью координатора по вопросам старения Департамента по экономическим и социальным вопросам штаб-квартиры ООН Александра Сидоренко, http://www.zautra.by/art.php?sn_nid=2432&sn_cat=4.

вень пенсий постепенно увеличивается. Однако в долгосрочном плане эта распределительная система рано или поздно столкнется с кризисом. Это не оспаривается правительством и Фондом социального страхования – государственной структурой, ответственной за пенсионное обеспечение. Относительно ранние сроки выхода на пенсию в условиях роста старения населения и необходимости повышать пенсии приводит к разрыву между потребностями и возможностями.

Следует отметить, что население страны осознает недостатки и «несправедливость» распределительной пенсионной системы. Однако большинство людей негативно относятся к идее повышения пенсионного возраста или ограничения прав работающих пенсионеров (получение ими неполной пенсии или ее отсутствия).¹⁷ Как показывают эмпирические исследования, среди основных источников роста пенсий население выделяет сокращение расходов на содержание органов государственной власти, милиции, силовых структур, строительство спортивных сооружений. Более четверти населения поддерживает идею развития системы дополнительного пенсионного обеспечения. В тоже время, развитие данной системы в настоящее время фактически заблокировано существующим законодательством в сфере налогообложения.

Несмотря на наличие государственной Концепции реформирования пенсионного обеспечения с созданием трехуровневой пенсионной системы, пенсионная реформа фактически заморожена. На правительственном уровне существует понимание необходимости реформы пенсионной системы. Однако в качестве варианта выбрана частичная реформа – создание условно-накопительных пенсионных счетов. При этом реформа пенсионного обеспечения, включая и дополнительное пенсионное страхование, сосредоточена в основном в государственных структурах. Роль частного сектора и рекомендаций независимых экспертов сведена к минимуму – как на уровне разработки теоретических направлений реформы, так и участия частных компаний в создании второго и третьего уровня системы.

Учитывая важность пенсионной реформы для экономического развития страны и социальной стабильности, ее широкое обсуждение следует начать уже в ближайшее время. На данном этапе (до начала создания в Беларуси накопительного уровня пенсионной системы) необходимо стимулировать развитие дополнительного пенсионного страхования путем выравнивания условий хозяйствования (налогообложения) для государственных и негосударственных страховых компаний.

Минск, май 2008 г.

Елена Ракова

¹⁷ Батурчик М., Чубрик А. (2008). *Восприятие населением пенсионной системы Беларуси: результаты опроса населения*, Исследовательский центр ИПМ, рабочий материал WP/08/02.