

Пенсионная система Беларуси: вызовы и пути их преодоления

Резюме

Беларусь столкнется с демографическими изменениями, затрагивающими функционирование пенсионной системы. Для существующей одноуровневой системы эти изменения являются вызовом с точки зрения устойчивости. В связи с этим есть серьезные основания для введения двухуровневой системы наряду с некоторым увеличением пенсионного возраста. В то же время успех пенсионной реформы зависит от запросов и ожиданий как сегодняшних, так и будущих пенсионеров.

Содержание

1. Введение: пенсионная проблема и ее важность для Беларуси	2
2. Стабильность пенсионной системы в Беларуси	3
2.1. Демографические прогнозы ООН	3
2.2. Оценка устойчивости пенсионной системы Беларуси	4
3. Распределительная и накопительная пенсионные системы	6
4. Пути реформирования пенсионной системы Беларуси	8
4.1. Отвечая на вызовы	8
4.2. Стимулы к участию в двухуровневой системе	9
5. Заключение и рекомендации	10



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: пенсионная проблема и ее важность для Беларуси

Функционирование пенсионной системы часто становится предметом обсуждения во многих странах. С начала 1980-х гг. пенсионные системы подверглись изменениям практические повсеместно. Реформы будут продолжаться и в будущем. Как правило, проблемы связаны с тем, что национальные пенсионные системы финансируются из текущих доходов граждан для выплаты сегодняшним пенсионерам. Для их преодоления в ряде стран был осуществлен переход к двух- или трехуровневой системе. Как развитые, так и переходные экономики осуществили такой переход в силу ряда причин. Наиболее важной считается демографический фактор. Так, старение населения ведет к сокращению числа плательщиков в пенсионный фонд. Поэтому одноуровневые системы сталкиваются с проблемой дефицита пенсионного фонда по мере обострения проблемы старения населения. Есть ряд способов решения проблемы. Одна из них – повышение ставки пенсионных отчислений. Однако для предприятий это приведет к увеличению налоговой нагрузки, что в конечном итоге может негативно сказаться на их конкурентоспособности.

Все постсоциалистические страны Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ), Балтии и СНГ столкнулись или столкнутся с проблемой старения населения. Соответственно, перед ними возникает проблема пересмотра правил функционирования их пенсионных систем. Как правило, пересмотр заключается во введении, по меньшей мере, двухуровневой системы. Первый уровень – это традиционная, перераспределительная система («от сегодняшних работников к сегодняшним пенсионерам»). Второй (плюс иногда третий) уровень состоит из обязательных (добровольных) отчислений в пенсионный фонд, инвестирующий средства на финансовых рынках.

Необходимо подчеркнуть, что пенсионная реформа затрагивает не только экономические, но и социальные аспекты. Хотя экономическая сторона проблемы доминирует, включая необходимость поддержания высоких темпов роста ВВП и производительности труда в условиях старения населения, социальная сторона также важна. Пенсионеры (которые сегодня составляют четверть населения Беларуси) являются важной социальной группой, с чьими интересами следует считаться. Кроме того, пенсионная система должна отражать общественные представления о справедливости. В частности, традиционная перераспределительная система строилась на принципах горизонтальной справедливости, в то время как развитие накопительных систем больше соответствует принципам вертикальной справедливости. Кроме того, в Беларуси правительство стремилось повышать реальный размер пенсий и выплачивать их вовремя. Это свидетельствует о важности пенсионной системы в социальном отношении. Третий аспект – психологический. Он затрагивает восприятие и стимулы к участию в пенсионной системе. Так, люди склонны участвовать в накопительной системе, если она позволяет получить более высокие доходы в будущем.

Что касается демографии, то Беларусь не является исключением из общего правила. Отчеты Всемирного банка и ООН указывают на то, что демографические проблемы неизбежно подтолкнут Беларусь к реформе пенсионной системы в направлении повышения устойчивости ее функционирования в средне- и долгосрочной перспективе.

Поскольку практические все страны мира в той или иной степени сохранили государственные пенсионные фонды, формируемые из взносов нанимателей (или самих наемных работников), то в любом случае увеличение размеров пенсий будет связано с ростом производительности труда и занятости. Это необходимо для устойчивой работы первого уровня. Однако политика увеличения производительности труда – лишь один из путей достижения устойчивости. Другой путь – создание возможностей для инвестирования пенсионных накоплений на финансовых рын-

ках для развития второго и третьего уровней пенсионной системы. Однако в этом случае потребуются надежные механизмы контроля над работой пенсионных фондов, которые непросто внедрить в короткий период времени.

Помимо макроэкономических аспектов, есть еще целый ряд факторов, имеющих непосредственное отношение к внедрению накопительной системы. Они также рассматриваются в данной работе. Во второй части приводятся аргументы в пользу этого шага на основе имеющихся демографических прогнозов. Тем не менее, у двухуровневой системы есть как достоинства, так и недостатки. Они рассматриваются в третьей части работы. В четвертой части обсуждаются возможности внедрения двухуровневой системы в Беларусь. В заключении приведены некоторые рекомендации в области экономической политики.

2. Стабильность пенсионной системы в Беларуси

Устойчивости пенсионной системы угрожают, прежде всего, долгосрочные демографические изменения. Основная проблема – это старение населения. Рост числа пенсионеров, сопровождающийся сокращением числа трудоспособных людей в трудоспособном возрасте, ведет к увеличению нагрузки на пенсионный фонд. В такой ситуации уровень возмещения (отношение средней пенсии к средней зарплате) можно поддерживать неизменным за счет увеличения налоговой нагрузки или каких-либо иных способов, например, пересмотра правил индексации. В противном случае надо сокращать размеры пенсий.

На деле более или менее точный расчет последствий старения населения является довольно трудоемкой задачей, поскольку следует предсказывать долгосрочную динамику целого ряда показателей. В то же время демографические изменения не подвержены значительным колебаниям, поскольку зависят от глубинных факторов, в отличие от динамики чисто экономических показателей, которую сложно предсказать даже в краткосрочном периоде.

В данной работе в расчет принимаются только демографические прогнозы, сделанные экспертами ООН на период до 2050 г.¹ Для оценки устойчивости использовались следующие параметры: (i) налог на заработную плату («пенсионный налог»)², отношение средней пенсии к средней заработной плате, (iii) доля фонда оплаты труда в экономике в ВВП, (iv) уровень безработицы, (v) доля экономически неактивного населения в численности населения в трудоспособном возрасте. Исходя из этих параметров были разработаны два сценария развития ситуации: (а) без повышения пенсионного возраста, (б) с повышением пенсионного возраста (что упоминалось в качестве возможной меры в 2007 г.³) на пять лет (для мужчин и женщин).

2.1. Демографические прогнозы ООН

Экспертами ООН были для Беларуси сделаны довольно пессимистичные демографические прогнозы. В 2006 г. был уточнен прогноз до 2050 г. Базовый (средний) вариант говорит о том⁴, что концу 2050 г. население Беларуси может сократиться до 7 млн человек (см. рис. 1).

В прогнозе также указывается и то, что сокращение населения будет сопровождаться его старением. В итоге к 2050 г. численность пенсионеров сравняется с числом работников в трудоспособном возрасте (рис. 2). Таким образом, возникает угроза устойчивости пенсионной системы, в основе которой лежат обязательные отчисления в фонд социальной защиты.

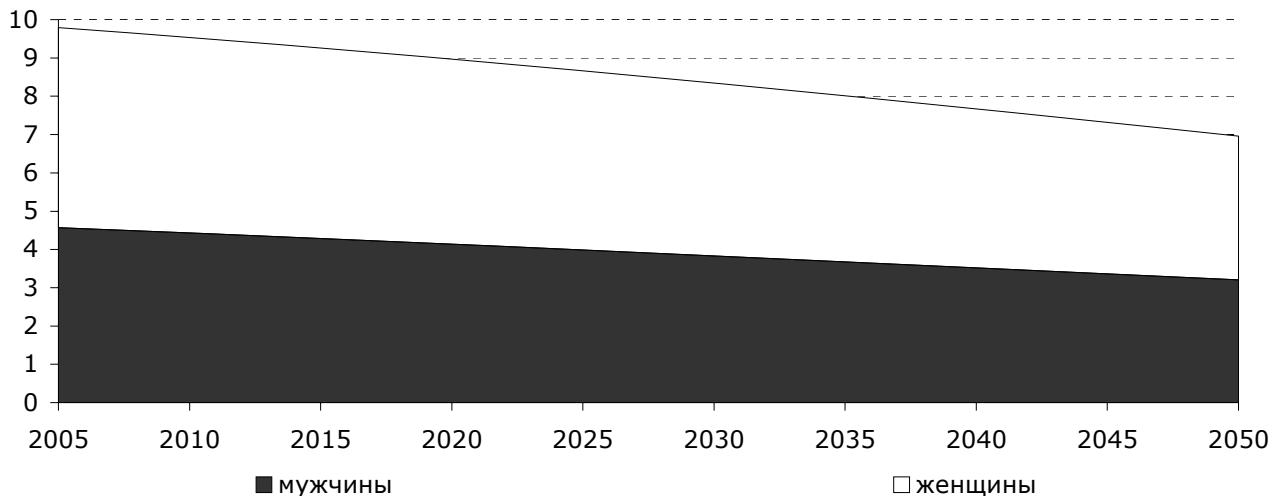
¹ См. <http://esa.un.org/unpp/p2k0data.asp>.

² Поступления в фонд социальной защиты населения.

³ См. http://naviny.by/rubrics/society/2008/05/20/ic_articles_116_157166/.

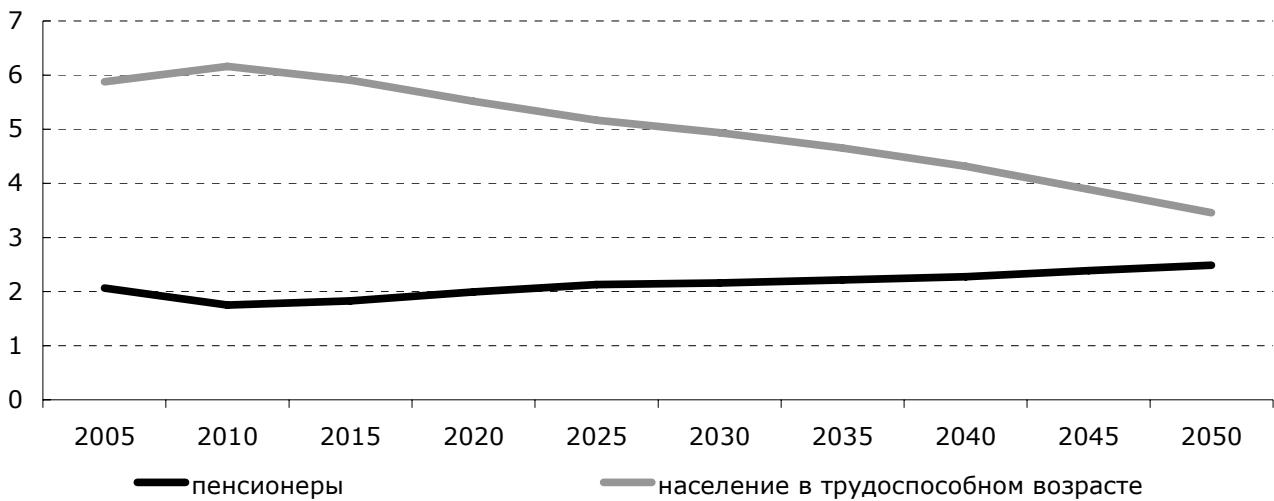
⁴ Основные предпосылки представлены: <http://esa.un.org/unpp/index.asp?panel=4>.

Рис. 1. Демографический прогноз ООН для Беларуси до 2050 г., млн чел.



Источник: расчеты авторов на основе прогнозов ООН.

Рис. 2. Население в трудоспособном возрасте, млн чел.



Источник: расчеты авторов на основе данных прогноза ООН.

2.2. Оценка устойчивости пенсионной системы Беларуси

Оценка была сделана на основе следующих допущений:

- неизменная ставка налога на фонд оплаты труда (36%)⁵;
- отношение средней заработной платы к средней пенсии – 40% (хотя в 2006 г. эта величина составила 42%, а в 2006 – 42%);
- доля оплаты труда в ВВП⁶ – 43% (уровень 2005 г.);
- уровень безработицы – 5% (от экономически активного населения, равного 90% трудоспособного населения).⁷ В общих чертах эти допущения соответствуют ситуации на рынке труда Беларуси.

⁵Это означает, что со всех заработных плат уплачивается налог в фонд социальной защиты. Это упрощение делает прогноз ситуации с пенсионным обеспечением чересчур оптимистичным, что, однако не мешает отразить тенденцию ее развития.

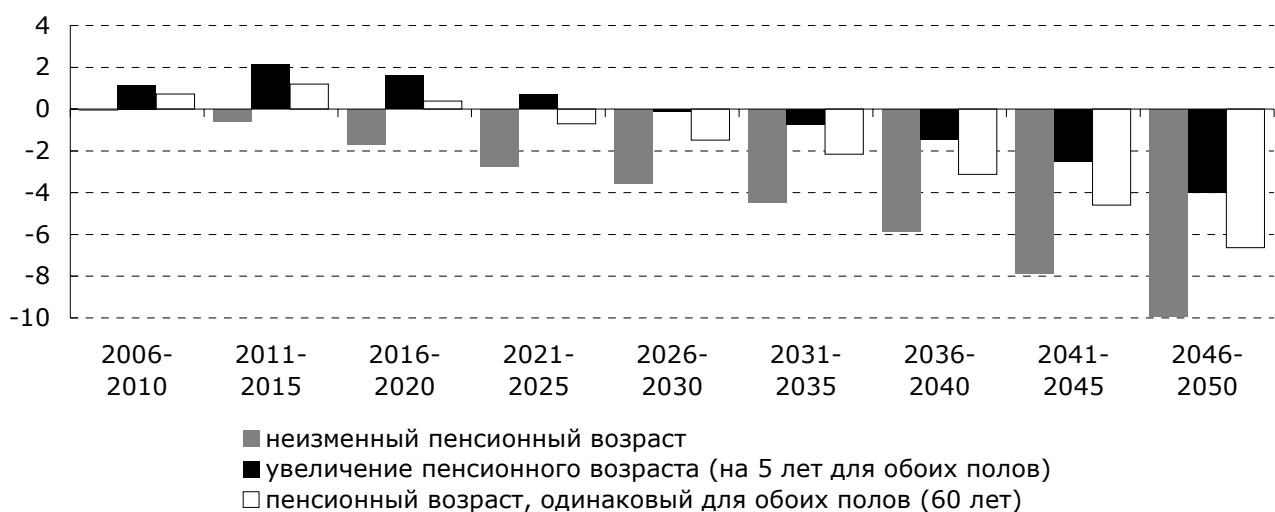
⁶ Расчеты были сделаны на основе данных Выборочного обследования домохозяйств. Эти данные показывают, что уровень занятости выше, чем тот, который приводится в большинстве официальных источников. Разница оказывается существенной, составляя до 700 тыс. человек.

Следующий шаг – это принятие допущений относительно структуры расходов Фонда социальной защиты (ФСЗ), аккумулирующего пенсионные поступления. Так, в 2006 г. в ФСЗ был достигнут профицит, но «излишние» средства были потрачены иные, чем выплата пенсий, цели. Для упрощения расчетов ФСЗ может рассматриваться как сбалансированный. Доходы фонда составляют 36% от фонда отплаты труда в экономике в целом, поэтому пенсионные расходы рассчитываются по следующей формуле: $PF=0.36*WF*(P/L)$, где PF – объем пенсионного фонда, а P – число пенсионеров и L – численность занятых. Все другие расходы ФСЗ рассматриваются как постоянная величина.

Сценарий неизменного пенсионного возраста

Если пенсионный возраст остается неизменным, то расчеты, сделанные на основе прогнозов ООН, показывают, что дефицит ФСЗ может составить 0.1% ВВП уже к 2010 г.⁸. В то же время, этот дефицит можно легко компенсировать. Так, в декабре 2007 г. реальный объем доходов консолидированного бюджета превысил планируемый объем на 6% ВВП.

Рис. 3. Фонд социальной защиты, % ВВП, 2006–2050 гг.



Источник: собственные расчеты на основе прогнозов ООН.

Однако в дальнейшем размер дефицита будет только расти, ожидаясь на уровне 1.7% ВВП за период 2016–2020 гг. и даже больше к 2050 г. (рис. 3). Кроме того, эти оценки не учитывают недавние вызовы белорусской экономике и предприятиям, столкнувшимся с ростом цен на энергоносители. Эти вызовы могут привести к необходимости более раннего пересмотра пенсионной политики.

Сценарий повышения пенсионного возраста

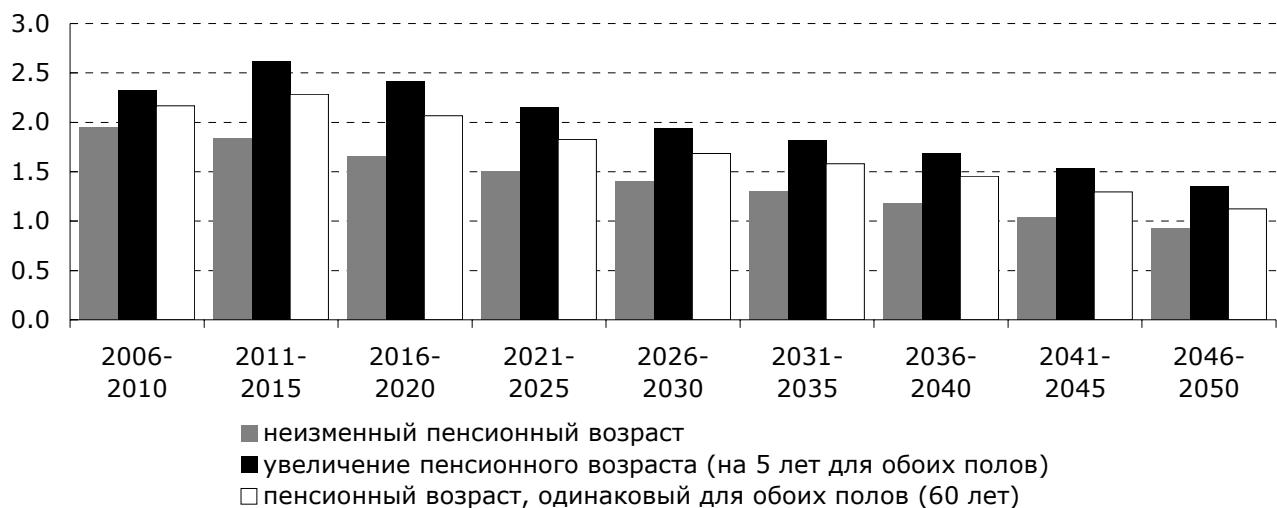
С технической точки зрения, повышение пенсионного возраста может показаться наилучшим и наиболее простым решением проблемы. Если увеличить пенсионный возраст на пять лет, то удастся «перенести» дефицит пенсионного возраста на 20 лет, в то время как выравнивание пенсионного возраста (60 лет – как для мужчин, так и для женщин) «откладывает» наступление проблемы еще на 10 лет (рис. 3). Это произойдет за счет резкого увеличения соотношения между численностью занятых и численностью пенсионеров. В частности, увеличение пенсион-

⁷ Расчеты на основе данных выборочного обследования домохозяйств, а не данных Министерства статистики и анализа, учитывающего только официально зарегистрированных безработных.

⁸ С учетом предпосылки о сбалансированности ФСЗ.

ного возраста для мужчин и женщин приведет к росту этого соотношения с 2 до 2.7 занятых на одного пенсионера (рис. 4).

Рис 4. Соотношение числа пенсионеров к численности работающих, 2006–2050 гг.



Источник: оценка авторов на основе прогнозов ООН.

Это решение выглядит привлекательным с чисто технической точки зрения, однако его практическая реализация в условиях Беларуси затруднена. Во-первых, продолжительность жизни невысока. Во-вторых, население отрицательно относится к увеличению пенсионного возраста. Исследование, проведенное исследовательским центром ИПМ в конце 2007 г. показывает, что абсолютное большинство населения не поддерживает идею повышения пенсионного возраста. Так, 75% респондентов в рамках национального опроса ответили, что существующий пенсионный возраст оптимален, еще 20% – что он и так «слишком высокий».⁹ На деле простое выравнивание пенсионного возраста между мужчинами и женщинами откладывает решение «пенсионной проблемы».

В связи с этим увеличение пенсионного возраста само по себе не может быть достаточным решением. Даже если оно (в известной степени) неизбежно, то должно сопровождаться введением второго накопительного уровня. В этом случае дополнительные средства, полученные ФЗС, могут быть потрачены более эффективно, что позволит максимизировать выгоды повышения пенсионного возраста.

3. Распределительная и накопительная пенсионные системы

Внедрение многоуровневых пенсионных систем связано с угрозой старения населения, а также необходимостью повышения эффективности накопления и расходования средств. Кроме того, актуальным является реформирование рынка труда (для повышения участия рабочей силы).

Одной из проблем (присутствующей практически во всех постсоветских странах, хотя и в разных масштабах) является существование теневой экономики и неформальной занятости, что снижает размер средств, получаемых пенсионным фондом. Согласно последним имеющимся оценкам, около 420 тыс. граждан Беларуси работают за границей на временной основе.¹⁰ Это примерно 7% трудоспособного населения в Беларуси. Таким образом, снижение масштабов теневой экономики может способствовать получению дополнительных пенсионных средств.

⁹ См. Батурчик, М., Чубрик А. (2008) Восприятие населением пенсионной системы Беларуси: результаты опроса населения, <http://www.research.by/pdf/wp2008r02.pdf>.

¹⁰ См. http://www.gazetaby.com/cont/print.php?sn_nid=10681.

Кроме того, наниматели стремятся минимизировать издержки на рабочую силу, будучи тем самым чувствительными к увеличению выплат в пенсионный фонд, так что рост потребностей пенсионного фонда не обязательно может быть удовлетворен. В то же время некоторое снижение уровня обязательных отчислений может привести к увеличению объема поступлений, поскольку для нанимателей это будет означать некоторое снижение налоговой нагрузки. Кроме того, в рамках накопительного уровня удастся получить дополнительные средства. Таким образом, издержки участия снижаются, а издержки неучастия – растут. Во-вторых, введение накопительного уровня вполне соответствует предпочтениям населения.

Наиболее часто звучащая рекомендация в области экономической политики заключается во введении второго и даже третьего накопительного уровня для снижения нагрузки на первый, распределительный уровень. Принцип работы двухуровневой системы – это инвестирование части пенсионных средств (от 4–6% до 7–10% из 30–40% налога на фонд оплаты труда) пенсионными фондами для получения дополнительного дохода.¹¹

Тем не менее, каким бы сильным ни было давление на пенсионную систему, роль распределительной части остается крайне важной. Прежде всего, ее наличие способствует сокращению бедности среди лиц пожилого возраста. Однако ее обратной стороной может быть меньшая степень дифференциации пенсий и ослабление связи между трудовым вкладом и пенсионным доходом, что, в конечном счете, может привести к снижению мотивации к участию в такой системе. Результаты фокус-групп показывают, что людям часто не нравиться слабая степень дифференциации пенсий, которую предлагает существующая белорусская пенсионная система.

В свою очередь, двухуровневая система обеспечивает более тесное отношение между заработной платой и пенсиями. Важно, что второй уровень всегда вводится в виде «надстройки» над первым распределительным уровнем. Индивидуальные счета стимулируют участие наемных работников. Кроме того, двухуровневые системы обеспечивают ряд макроэкономических выгод. Так, введение второго уровня ведет к увеличению размеров сбережений и, соответственно, инвестиций, что может способствовать ускорению экономического роста. Далее, наличие двух уровней создает условия для более равномерного распределения рисков в пенсионной системе.

С практической точки зрения, следующий вопрос является важным: сколько должно оставаться на распределительном уровне, а сколько – инвестировано на втором уровне. Что касается переходных экономик, то ставки разнятся, начиная от 2% в Латвии и достигая 7.2% в Польше. Во многих случаях, эксперты Всемирного банка советуют начинать с 2 или 4%, а затем довести ставку отчислений до 7 и даже 10% в течение десяти лет. На каком уровне должна остановиться Беларусь, еще предстоит рассчитать. Вполне уместно начать с 2%, а затем, с учетом первых результатов работы, пересмотреть ее – например, повысив до 3% или более.¹² Ниже в табл. 1 приведены достоинства и недостатки одноуровневой и многоуровневой систем.

¹¹ См. работу Lindemann, D., Rutkowski, M., Sluchynskyy, O. (2000). *The Evolution of Pension Systems in Eastern Europe and Central Asia: Opportunities, Constraints, Dilemmas and Emerging Practices*, The World Bank. Кроме того, обзор наиболее важных аспектов пенсионных реформ сделан в работе Гайдук К., Слабченко Д. (2008). Реформы пенсионных систем: обзор наиболее важных аспектов, рабочий материал Исследовательского центра ИПМ WP/08/07.

¹² Хотя постепенный переход к увеличению доли второго уровня означает более медленное его формирование и более высокую нагрузку на первый уровень в будущем. Если есть возможность решения проблемы финансирования перехода к двухуровневой системе, то

Какими бы серьезными ни были вызовы пенсионной системе, роль первого уровня остается незаменимой. Двухуровневые и особенно трехуровневые системы требуют хорошо работающих и развитых рынков капитала. Однако в Беларуси они пока не развиты, и это задача достижима лишь в долгосрочном периоде. Однако возможность введения второго уровня следует рассмотреть уже сегодня.

Таблица 1. Сравнительные характеристики пенсионных систем

Уровень	Способ финансирования	Преимущества	Недостатки
1-й уровень: распределительный	Налог на фонд от платы труда (обязательный)	<ul style="list-style-type: none"> – Гарантии для всех пенсионеров независимо от состояния экономики; – Предотвращение бедности среди пенсионеров; – «Горизонтальное» равенство. 	<ul style="list-style-type: none"> – (Как правило), низкая степень дифференциации; – Не способствует долгосрочному участию рабочей силы.
2-й уровень: накопительный	Обязательные отчисления: в среднем от 4–6 % до 7–10 % фонда оплаты труда	<ul style="list-style-type: none"> – Возможность накопления дополнительных средств; – Дифференциация пенсий в зависимости от участия в системе; – Диверсификация рисков; – «Вертикальное» равенство; – Увеличение размера сбережений и инвестиций (на макроэкономическом уровне). 	<ul style="list-style-type: none"> – Риски, связанные с работой финансовых рынков; – Необходимость финансирования перехода к двухуровневой системе.
3-й уровень: накопительный	Добровольные отчисления	<ul style="list-style-type: none"> – Возможность накопления дополнительных пенсионных средств; – Дополнительный стимул к развитию финансовых рынков. 	<ul style="list-style-type: none"> – Риски, связанные с работой финансовых рынков и ведущие к потере дополнительных доходов; – Необходимость установления механизмов надзора за работой пенсионных фондов, что осуществимо в среднесрочной и долгосрочной перспективе.

4. Пути реформирования пенсионной системы Беларуси

4.1. Отвечая на вызовы

Как было описано выше, простое повышение пенсионного возраста вряд ли может считаться устойчивым решением. Скорее всего, оно просто «отложит» решение проблемы. Кроме того, опора исключительной на одноуровневую пенсионную систему усугубит пенсионную проблему Беларуси. Повышение пенсионного возраста без создания накопительной системы приведет к тому, что дополнительные средства будут растрячены вместо того, чтобы их инвестировать. Поэтому более дальновидной стратегией была бы следующая: увеличение пенсионного возраста и введение второго обязательного накопительного уровня. Другими словами, шаг в сторону увеличения пенсионного возраста будет более эффективным, если сделать шаг навстречу двухуровневой системе.

Следует отметить, что введение второго накопительного уровня может привести к дефициту ФЗС. Поэтому такой шаг обычно требует финансирования из непенсионных источников. Есть ряд способов найти средства. Использование займов – самый очевидный из всех, однако он сопряжен с издержками обслуживания долга. При этом не следует исключать раскручивания «долговой спирали». В Польше

ставка отчислений во второй уровень должна быть сразу установлена на уровне 7–10%. Моделирование развития второго уровня применительно к Беларуси см. в Чубрик А., Шиманович Г. (2008). Влияние демографических тенденций на устойчивость распределительной пенсионной системы Беларуси, Рабочий материал Исследовательского центра ИПМ, WP/08/03.

переход частично финансировался за счет средств, полученных от приватизации государственных предприятий.¹³

Другой способ финансирования состоит в использовании средств государственного бюджета. В настоящее время и, особенно, в будущем сделать это будет непросто, особенно из-за удорожания импортируемого газа. Тем не менее, введение второго уровня наряду с повышением пенсионного возраста может рассматриваться как наиболее эффективная из предлагаемых мер.

4.2. Стимулы к участию в двухуровневой системе

Пенсионная реформа вряд ли будет устойчивой, если она не отвечает потребностям людей и не соответствует их ожиданиям. Результаты фокус-групп, проведенных Исследовательским центром ИПМ показывают, что в Беларуси действительно есть «спрос» на пенсионную реформу в сторону расширения возможностей для накопления дополнительных средств. В целом, население рассматривает существующий размер средней пенсии как недостаточный для удовлетворения своих основных потребностей. Часто пенсионеры вынуждены работать на условиях частичной или даже полной занятости, чтобы заработать «прибавку» к пенсии.

Вместе с тем, люди демонстрируют низкую степень осведомленности о том, как функционирует пенсионная система. Некоторые точно не знают, какая пенсионная система существует сейчас в Беларуси – распределительная или накопительная. Кроме того, есть и проблема недоверия к существующим финансовым институтам из-за опасности потери накопленных средств (что определяется негативным опытом после распада Советского Союза и российского финансового кризиса 1998 г.). Тем не менее, отмечается серьезный интерес к возможностям накопления дополнительных пенсионных средств в рамках накопительного уровня.

Более того, в качестве негативной черты существующей пенсионной системы была отмечена низкая степень дифференциации (т.е. маленькая разница между минимальной пенсиею и пенсиею в зависимости от трудового стажа, заработка и т.д.). Низкая степень дифференциации¹⁴ создает стимулы к неполному участию в системе, или занижению уровня фактических доходов, поскольку размер вклада и выплат не видятся четко связанными друг с другом. В итоге часть заработка прячется «в тень». С макроэкономической точки зрения, функционирование накопительной системы затрагивает проблему горизонта сбережений. Он должен быть долгосрочным. Соответственно, для этого необходимы соответствующие стимулы.

Сравнительные исследования и анализ проведенных фокус-групп показывают, что сейчас в Беларуси довольно благоприятное время для введения двухуровневой системы. Этот шаг лучше было бы осуществить до того, как страна столкнется с демографическими изменениями. Кроме того, это снизило бы остроту проблемы финансирования перехода. Примечательно, что потенциальные участники проявляют серьезный интерес и, по всей видимости, готовы участвовать в обновленной пенсионной системе. Наконец, в настоящее время макроэкономический контекст Беларуси таков, что необходимы дополнительные инвестиции для поддержания высоких темпов экономического роста в условиях роста цен на энергоносители и вызовов конкурентоспособности.¹⁵ Можно ожидать, что как только люди начнут участвовать в реформированной системе, то к ней присоединиться все больше и больше участников.

¹³ См. <http://www.knuife.gov.pl/english/>.

¹⁴ В Беларуси, коэффициент Джини рассчитанный для пенсионеров во 2 кв. 2007 г. составил 0.17, в то время как для всех домохозяйств – 0.33.

¹⁵ Чубрик А., Пелипась И., Ракова Е. (2007). *Бизнес в Беларуси: Состояние, Тенденции, Перспективы*, Исследовательский центр ИПМ.

5. Заключение и рекомендации

В современной Беларуси реформа пенсионной системы является актуальной задачей, в том числе из-за грядущих демографических изменений. Предстоит сделать выбор между реформами в рамках одноуровневой системы (повышение пенсионного возраста, пересмотр правил индексации, увеличение производительности труда и т.д.) или и «надстройкой» второго накопительного уровня для придания системе большей устойчивости. В любом случае, выбор должны соответствовать ожиданиям населения (как сегодняшним, так и завтрашним пенсионерам).

Как и во многих других странах, пенсионная проблема Беларуси связана с грядущими демографическими изменениями, и особенно старением населения. Для нанимателей основная угроза заключается в росте издержек ввиду необходимости финансирования одноуровневой пенсионной системы. Но издержки не могут расти бесконечно. Поэтому наниматели могут стремиться занижать или скрывать доходы наемных работников, чтобы не ухудшить конкурентоспособность предприятий. В свою очередь, наемные работники могут не препятствовать такой политике, поскольку действующая одноуровневая система предлагает низкую степень дифференциации и не совсем четкую связь между вкладом и выплатами. Кроме того, для многих она не совсем прозрачна (как показывают результаты проведенных фокус-групп).

Существующая одноуровневая система в будущем может оказаться недостаточно устойчивой к демографическим изменениям, так что есть основания для проведения реформ. Несомненно, они требуют серьезного долгосрочного планирования, однако не следует откладывать меры, которые могут быть осуществлены в благоприятное для этого время. Иными словами, постепенные можно начать задолго до того, как неблагоприятные демографические тенденции проявят себя.

Какой бы ни была обновленная структура пенсионной системы, ее первый, распределительный, уровень не утратит свою значимость. Однако существуют основания для того, чтобы ввести второй, накопительный уровень. Это создаст возможности для дифференциации пенсий, что соответствует ожиданиям населения. Вместе с тем, переход к двухуровневой системе требует финансирования. Его можно осуществить, не накапливая внешний или внутренний долг, а за счет выравнивания пенсионного возраста между мужчинами и женщинами. Такая мера сама по себе не популярна, однако в связке с введением второго накопительного уровня будет как эффективной, так и приемлемой для населения. Таким образом, предлагается сочетание мер экономической политики – некоторое повышение пенсионного возраста при одновременном введении второго уровня.

В свою очередь, его функционирование потребует создания возможностей для долгосрочных сбережений. Однако это несколько проблематично для Беларуси, принимая во внимание негативный опыт начала 1990-х гг. и 1998 г. Этот коллективный опыт, помимо иных факторов, поддерживает относительно высокий уровень долларизации белорусской экономики.

Следует ожидать, что как только будет накоплен некоторый положительный опыт работы двухуровневой системы, стимулы не замедлят измениться. Это подкреплено результатами фокус-групп, в рамках которых большинство высказалось за участие в накопительной системе. Наконец, в настоящее время осуществить переход к обновленной пенсионной системе возможно вследствие относительно благоприятной макроэкономической ситуации. С учетом того, что полноценное функционирование двухуровневой системы требует времени, конкретные шаги в этом направлении следует предпринимать уже сегодня.

Минск, май 2008 г.
Кирилл Гайдук, Александр Чубрик, Риккардо Джуччи