

ВЛИЯНИЕ ДЕМОГРАФИЧЕСКИХ ТЕНДЕНЦИЙ НА УСТОЙЧИВОСТЬ РАСПРЕДЕЛИТЕЛЬНОЙ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ БЕЛАРУСИ

Александр Чубрик, Глеб Шиманович*

Резюме

В работе на основе модели частичного равновесия оценивается влияние демографических тенденций на устойчивость пенсионной системы Беларуси. Показано, что распределительная пенсионная система, существующая в настоящее время в Беларуси, не справится с растущей демографической нагрузкой даже при условии повышения пенсионного возраста или других мер, не предполагающих выхода за рамки одноуровневой системы. Введение второго (накопительного) уровня в совокупности с уравниванием пенсионного возраста и прекращением финансирования непенсионных расходов из Фонда социальной защиты населения дает возможность стабилизировать пенсионную систему в среднесрочном периоде даже при прогнозируемых ООН негативных демографических изменениях.

Ключевые слова: Беларусь, пенсионная система, демографические прогнозы, модель частичного равновесия
Номера классификации JEL: J11, H55

Содержание

1. Введение	2
2. Международные сопоставления	2
3. Демографические прогнозы ООН	6
3.1. Общая характеристика	6
3.2. Предпосылки сценариев (рождаемость, миграция, продолжительность жизни)	6
3.3. Прогнозы ООН: численность и половозрастная структура населения	9
4. Оценка устойчивости пенсионной системы Беларуси	11
4.1. Экономические предпосылки	11
4.2. Сценарии	12
4.3. Прогноз финансовой устойчивости пенсионной системы Беларуси до 2050 г.	13
4.3.1. Инерционный сценарий	13
4.3.2. Альтернативный сценарий	14
5. Основные выводы и рекомендации	15
Литература	16

Рабочий материал Исследовательского центра ИПМ
WP/08/03



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

* Александр Чубрик – экономист Исследовательского центра ИПМ, заместитель директора CASE-Беларусь (Польша), e-mail: chubrik@research.by. Глеб Шиманович – экономист Исследовательского центра ИПМ, аспирант Института экономики НАНБ, e-mail: shymanovich@research.by.

1. ВВЕДЕНИЕ

К 2030 г. пенсионную систему США ожидают серьезные потрясения – в этом уверены авторы книги «Пенсионная система перед бурей» (Котликофф, Бернс (2005)). Причина этому – выход на пенсию поколения «бэби-бумеров», вследствие которого на одного американского пенсионера придется всего два занятых. По оценкам авторов, чтобы сбалансировать систему, которая, как и пенсионная система Беларуси, является распределительной, необходимо поднять налог на заработную плату на 67%, после чего его ставка составит 20.7%.

Однако то, что авторы этой книги называют адом, является налоговым раем для стран Европы и Беларуси. Ставка налога на зарплату в большинстве стран ЕС превышает 20%, а в некоторых странах (например, Италия и Польша) и 30%. Следовательно, у США и даже у некоторых европейских стран есть определенный резерв для повышения налогового бремени как реакции на демографическое давление на пенсионную систему, в то время как в Беларуси, например, повышение ставки налога на зарплату на 67% привело бы к исчезновению официального рынка труда – вряд ли можно представить себе работника, готового отдать на выплату пенсий текущим пенсионерам 60% своего заработка.

Однако мы сравнили текущую ситуацию в Беларуси и странах Европы с той ситуацией, с которой американская пенсионная система столкнется более чем через 20 лет. Аналогичные перспективы для Беларуси выглядят еще менее оптимистично, поскольку возрастная структура населения, а также показатели рождаемости и трудовой миграции для Беларуси уже хуже тех, которые ожидают США в будущем. Америке только предстоит придти к стабильной половозрастной пирамиде, в то время как белорусы уже являются стареющей нацией. Однако в планах правительства на ближайшие годы нет пенсионной реформы, а существующая Концепция реформы системы пенсионного обеспечения предполагает лишь меры по повышению дифференциации пенсий в рамках действующей системы (Ракова (2008)).

В данной работе представлена оценка влияния растущей демографической нагрузки на пенсионную систему Беларуси. Анализ, сделанный в ней, максимально упрощен, и призван показать, какой дефицит может генерировать нынешняя пенсионная система в среднесрочной (по демографическим понятиям) перспективе, и как переход к двухуровневой пенсионной системе может помочь ее оздоровлению.

Работа имеет следующую структуру. Анализ устойчивости пенсионной системы Беларуси предваряют международные сопоставления ее основных характеристик, представленные во втором разделе. Демографические прогнозы ООН в рамках трех сценариев, на которых основывается дальнейший анализ, рассмотрены в третьей части работы. Далее на основе сделанных экономических предпосылок делается прогноз финансового состояния нынешней пенсионной системы и пенсионной системы с накопительным уровнем. Работу завершают основные выводы и отдельные рекомендации для экономической политики.

2. МЕЖДУНАРОДНЫЕ СОПОСТАВЛЕНИЯ

Различия между пенсионными системами разных стран обуславливаются как демографическими характеристиками, так и особенностями экономической политики, проводимой в стране. Различия в схемах расчета пенсий (установленные взносы/установленные выплаты) и принципах формирования источников их уплаты (распределительная/накопительная система) предопределяют размер ставок на фонд заработной платы и общий уровень налоговой нагрузки.

В табл. 2.1 представлены ставки налогов с фонда заработной платы (ФСП) в ряде развитых и постсоциалистических стран, за счет которых финансируются расходы по выплате пенсий. Самые низкие ставки сохраняются в США, что связано с возрастной структурой населения страны, в которой до сих пор преобладает молодежь. В Западной Европе наблюдается значительный разброс ставок – от 18.5% в Швеции до 32.7% в Италии. Объединяющей чертой является равномерное распределение налоговой нагрузки между работодателем и ра-

ботником. Исключением является Италия, где основную часть налога выплачивает наниматель. В этом отношении структура распределения нагрузки отчислений в пенсионный фонд в Италии сходна со странами Центральной Европы и Балтии (ЦЕБ). Общий уровень ставок налогов с ФЗП в странах ЦЕБ (в среднем 26%) превышает уровень Западной Европы, что можно связать с недостаточным развитием в этих странах третьего уровня пенсионной системы – добровольных отчислений в пенсионные фонды. Наиболее высокие ставки налогов на фонд заработной платы (из приведенных в таблице) существуют в Беларуси и Украине. При этом практически вся налоговая нагрузка приходится на работодателей.

Таблица 2.1

Ставки налога на ФЗП (Беларусь, отдельные страны ЕС, США, Украина)

	Ставка налога:			Дополнительное финансирование из бюджета и других источников
	всего	с работодателя	с работника	
США	15.30	7.65	7.65	
Швеция ²	18.50	10.21	7.00	Налог в 1.7% от заработной платы дополнительно взимается для выплаты пенсий по нетрудоспособности
Германия	19.50	9.75	9.75	Расходы бюджета: 27.5% расходов на выплату пенсий
Великобритания	19.85	10.90	8.95	
Латвия	20.00	--	--	Расходы бюджета: 6.2% от ВВП
Эстония	22.00	20.00	2.00	Дефицит 6% от пенсионного фонда
Австрия	22.80	12.55	10.25	Расходы бюджета: 2.6% от ВВП
Словакия	24.00	17.00	7.00	Работодатели дополнительно платят 4.75% в Единый резервный фонд
Словения	24.35	8.85	15.50	
Литва	26.00	23.50	2.50	
Венгрия	26.50	18.00	8.50	Расходы бюджета: 2.4% от ВВП. Пенсии по нетрудоспособности выплачиваются из страховых фондов
Чехия	28.00	21.50	6.50	
Польша	32.52	16.26	16.26	Расходы бюджета: 3.8% от ВВП
Италия	32.70	23.81	8.89	
Беларусь (2007)	36.00	35.00	1.00	
Украина (2007) ³	39.50	36.00	3.50	

Примечания.

¹ Помимо оплаты пенсий по возрасту и нетрудоспособности.

² 7% от заработной платы за вычетом суммы отчислений.

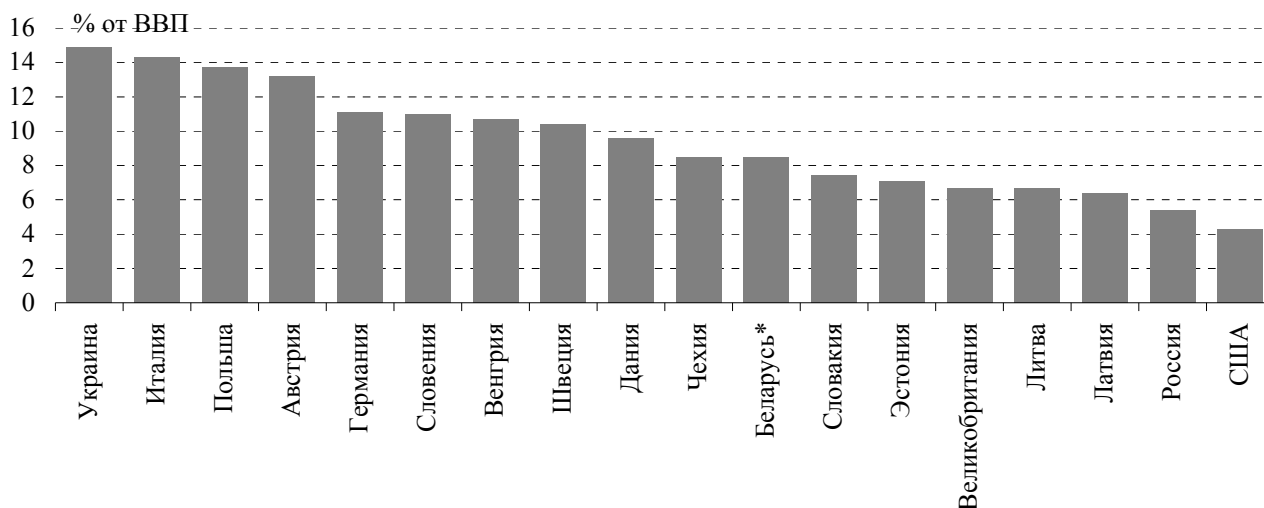
³ Ставка непосредственно пенсионного взноса – 34%.

Источник: European Commission (2007), European Commission (2006), U.S. Social Security Administration, Топро-промышленный пенсионный фонд Украина.

Ставки социальных отчислений в России имеют регрессивную шкалу: они снижаются с ростом размера заработной платы. Совершенно другой вариант финансирования государственных расходов на пенсию используется в Дании: оно осуществляется за счет средств бюджета, формируемых за счет общей налоговой нагрузки. Дополнительное финансирование расходов на выплату пенсий из бюджета также применяется в ряде стран с переходной экономикой – Латвии, Эстонии, Венгрии, Польше. Дефицит пенсионного фонда в этих странах частично связан с конкуренцией налоговых систем и, соответственно, нежеланием поднимать ставки для финансирования расходов, связанных с введением накопительной части пенсионной системы.

Сравнение ставок налогов с фонда заработной платы в качестве индикатора нагрузки, которую создают пенсионные расходы, не совсем очевидно, так как доходы от данных налогов могут направляться не только на уплату пенсий, но и различных пособий или медицинских страховок. В сочетании с необходимостью дополнительно финансировать пенсионные расходы из бюджета это в значительной степени нивелирует разницу между ставками налогов по странам.

Более четким показателем уровня нагрузки на экономику, связанной с пенсионными обязательствами, является удельный вес расходов на выплату пенсий в ВВП (рис. 2.1). Самый высокий их уровень (как и ставок налогов) наблюдается в Украине, а также в Италии. В целом высокие расходы на пенсии – выше 10% от ВВП – характерны для континентальной части Западной Европы. В Великобритании и США они находятся на достаточно низком уровне, что во многом обусловлено возрастной структурой населения этих стран. Страны Балтии и, частично, Словакия и Чехия, также характеризуются низкими бюджетными расходами на выплату пенсий. Самый низкий удельный вес расходов на выплату пенсий в ВВП среди постсоветских стран наблюдается в России.



* Оценка по данным Министерства финансов Беларуси.

Источник: European Commission (2007), European Commission (2006), U.S. Social Security Administration, Торгово-промышленный пенсионный фонд Украина, Счетная палата России.

Рис. 2.1. Удельный вес расходов на выплату пенсий в ВВП, 2005

Со временем социальные расходы во многих из отмеченных стран будут увеличиваться в связи с выходом на пенсию поколения бэби-бума, который наблюдался по окончании Второй мировой войны.¹ К тому же в европейских странах происходят и структурные изменения в сторону роста продолжительности жизни и снижения рождаемости. Это делает актуальным анализ устойчивости пенсионных систем этих стран.

Устойчивость пенсионной системы включает в себя стабильность макроэкономической системы, сбалансированность фискальной системы и сохранение уровня доходов пенсионеров. Для учета этих факторов во многих исследованиях используется динамическая модель общего экономического равновесия с перекрывающимися поколениями (OG-CGE модели) (Verdic, Majcen, Nieuwkoop (2005); Puhakka (2005); Galasso, Profeta (2003)).² Данные модели, помимо стандартного общеэкономического блока, который строится на основании матрицы социального учета, имеют дополнительные демографический и пенсионный блоки. Демографический блок описывает текущую структуру населения и будущую динамику, характеристики потребления и сбережения домохозяйств в разрезе поколений. Например, Verdic, Majcen, Nieuwkoop при выделении поколений исходят из продолжительности жизни при рождении в 80 лет и начала активной жизни в 20 лет, то есть выделяют порядка 60 поколений, которые затем агрегируются по пятилетним группам. Потребление моделируется исходя из максимизации полезности с учетом необходимости сбережений для сохранения текущего

¹ Подробнее демографические тенденции и прогнозы описаны в разделе 3.

² Стандартная CGE модель для Беларуси представлена, например, в работах Точицкая, Шиманович (2007); Точицкая (2006).

уровня потребления на пенсии, структуры домохозяйства и его дохода. Пенсионный блок балансирует отчисления на социальную защиту с расходами по выплате пенсий.

OG-CGE модели позволяют оценить последствия демографических тенденций для экономики в целом и пенсионной системы в частности, а также сравнить эффективность различных вариантов ее реформирования. Однако эти модели требуют выполнения жестких предпосылок (например, равновесие на рынках и экономики в целом, совершенное предвидение потребителей, совершенная конкуренция и др.), что существенно ограничивает их прогностическую ценность.³ Ввиду этого многие исследования ограничиваются моделями частичного равновесия (Knell, Köhler-Töglhofer, Prammer (2006)). Они описывают поведение доходов и расходов пенсионной системы в зависимости от изменений структуры населения при заданных экзогенно макроэкономических параметрах, то есть ограничиваются оценкой фискальной стабильности системы. Модель такого типа будет использована при анализе устойчивости пенсионной системы Беларуси в разделе 4.

Промежуточным вариантом между моделями общего и частичного равновесия являются симуляционные модели с частичным агрегированием (Semi-aggregated simulation models), к которым, помимо прочих, относится модель PROST Всемирного банка (World Bank (2004)). Они симулируют развитие пенсионной системы год за годом в зависимости от демографических, макроэкономических тенденций и изменений на рынке труда; при этом пенсионеры агрегируются в группы, для которых и осуществляется расчет усредненных параметров (European Commission (2006, 2007)). Подобные модели зачастую строятся с использованием возможностей MS Excel и VBA (World Bank (2004); Orbán, Palotai (2005)), и ими пользуются большинство государственных органов стран ЕС, отвечающих за пенсионные расходы (министерства финансов, центральные банки).

Непосредственным критерием оценки устойчивости пенсионной системы во многих исследованиях выступают показатели, характеризующие размер дефицита/профицита пенсионной системы в динамике. В работе Orbán, Palotai (2005) для оценки устойчивости фонда пенсионного страхования использовался показатель чистых неявных государственных обязательств (net implicit public liabilities, NIPL). Он рассчитывается как приведенная стоимость балансов пенсионной системы на неограниченном промежутке времени. «Существенный» уровень NIPL позволяет говорить о неустойчивости системы, а сравнение NIPL в рамках различных сценариев позволяет определить оптимальный вариант пенсионной системы.

Knell, Köhler-Töglhofer, Prammer для оценки устойчивости пенсионной системы применяли показатели S1 и S2, предложенные европейской комиссией для оценки устойчивости государственного долга. S1 рассчитывается как разница между текущим уровнем налогов и необходимым уровнем, который гарантирует сохранение заданного уровня государственного долга к концу оговоренного периода. Показатель S2 измеряет разницу в уровне налогов, необходимую для того, чтобы сумма чистых приведенных профицитов бюджета была равна текущему уровню долга. Knell, Köhler-Töglhofer, Prammer рассчитывали эти показатели исходя из того, что меняются только доходы и расходы бюджета, связанные с выплатой пенсий, а остальные остаются неизменными. Анализ данных показателей позволил авторам оценить успешность проведенной в Австрии пенсионной реформы.

В данной работе оценка устойчивости пенсионной системы будет осуществляться на основе модели частичного равновесия, где все бюджетные параметры, не относящиеся к пенсионной системе, и все экономические соотношения, необходимые для такой оценки, зафиксированы на текущем либо гипотетическом уровне. Демографические параметры для оценки взяты из прогнозов, сделанных Отделом народонаселения Департамента по экономическим и социальным вопросам ООН. В следующем разделе приведены их основные характеристики.

³ В частности, согласно прогнозу, сделанного на основе модели общего равновесия, удвоение цен на газ для Беларуси должно было привести к снижению выпуска на 4.3% в 2007 г. (Точицкая (2006)). Прогнозы, сделанные на основе макроэконометрической модели, давали прирост ВВП на 9–9.5% (Крук, Пелипась, Чубрик (2008)). На самом деле в 2007 г. ВВП, согласно официальным данным, возрос на 8.2%.

3. ДЕМОГРАФИЧЕСКИЕ ПРОГНОЗЫ ООН

3.1. Общая характеристика

Начиная с 1951 г., Отдел народонаселения департамента по экономическим и социальным вопросам ООН осуществляет общемировую оценку и прогноз демографических тенденций. В 2006 г. им был подготовлен 20-й по счету обзор Мировых демографических прогнозов. В нем представлена статистика более чем по 30 показателям за период с 1950 по 2005 гг. и прогноз до 2050 г. по всем странам и регионам.⁴

В опубликованном ООН кратком обзоре (UN (2007))⁵ делается прогноз общемировой тенденции увеличения населения, роста продолжительности жизни и сокращения рождаемости. По представленным в отчете оценкам, общая численность населения увеличится к 2050 г. с 6.7 до 9.2 млрд человек. Рост населения произойдет в основном за счет наименее развитых стран. В то же время в развитых государствах оно будет сохраняться на постоянном уровне (благодаря чистому притоку мигрантов). В возрастной структуре населения также произойдут значительные изменения по причине увеличивающейся продолжительности жизни и снижающейся рождаемости. Прирост населения будет связан в основном с увеличением числа лиц в возрасте старше 60 лет. В развитых странах их количество удвоится и составит треть от общего числа жителей.

В обзоре подчеркивается, что ожидаемая динамика основных демографических показателей будет значительно различаться по странам. Различия в первую очередь обусловлены уровнем экономического развития. В развитых странах будет наблюдаться старение населения, а в развивающихся – замедление его роста по причине снижения рождаемости. Ожидается, что общая динамика роста продолжительности жизни лишь в незначительной степени проявится в развивающихся странах и постсоциалистических странах, что объясняется эпидемией ВИЧ/СПИД.

В целом прогнозы ООН говорят о том, что страны Европы столкнутся с серьезными демографическими проблемами, предопределенными старением населения, снижением рождаемости и миграцией. Они неминуемо отразятся на экономике региона через дефицит рабочей силы и рост расходов на пенсионное обеспечение.

3.2. Предпосылки сценариев (рождаемость, миграция, продолжительность жизни)

Сценарии, которые положены в основу прогнозов ООН, основываются на предпосылках о следующих демографических параметрах: рождаемость, продолжительность жизни и миграция. Всего в обзоре 2006 г. Мировых демографических прогнозов ООН выделяется 8 вариантов сценариев с различными комбинациями предположений о рождаемости, смертности, миграции, и 3 дополнительных варианта, учитывающих динамику уровня заболеваемости ВИЧ/СПИД.⁶

Базовым сценарием выступает средний вариант. Он основывается на среднем прогнозе рождаемости, продолжительности жизни и международной миграции населения. Все остальные сценарии задаются как отклонения от среднего (табл. 3.1).

Для оценки устойчивости пенсионной системы Беларуси в работе использованы средний, высокий и низкий варианты сценариев ООН.⁷ Предпосылки, лежащие в их основе, различаются только прогнозируемым уровнем рождаемости.

⁴ Статистические данные и основные сценарии прогноза доступны по адресу <http://esa.un.org/unpp/>.

⁵ См. <http://www.un.org/esa/population/publications/wpp2006/wpp2006.htm>

⁶ Сценарии, учитывающие эпидемию ВИЧ/СПИД, разработаны только для 62 стран, в которых уровень заболеваемости ВИЧ/СПИД превышает 1% от населения в возрасте 15–49 лет, или абсолютное число случаев заражения достаточно высоко (Бразилия, США, Китай).

⁷ Подробная информация обо всех сценариях доступна на по адресу <http://esa.un.org/unup/index.asp>.

Варианты сценариев демографических прогнозов ООН

Вариант сценария	Рождаемость	Продолжительность жизни	Миграция
средний	средняя	нормальная	нормальная
высокий	высокая	нормальная	нормальная
низкий	низкая	нормальная	нормальная
неизменного уровня рождаемости	на уровне 2000–2005 гг.	нормальная	нормальная
воспроизводства населения	необходимая для воспроизводства населения	нормальная	нормальная
неизменной продолжительности жизни	средняя	на уровне 2000–2005 гг.	нормальная
отсутствия миграции	средняя	нормальная	0
отсутствия изменений	на уровне 2000–2005 гг.	на уровне 2000–2005 гг.	нормальная

Источник: UN (2007).

Средний уровень рождаемости, заложенный в среднем варианте, прогнозировался по следующей методике. Все страны делятся на три группы в зависимости от текущего уровня рождаемости:

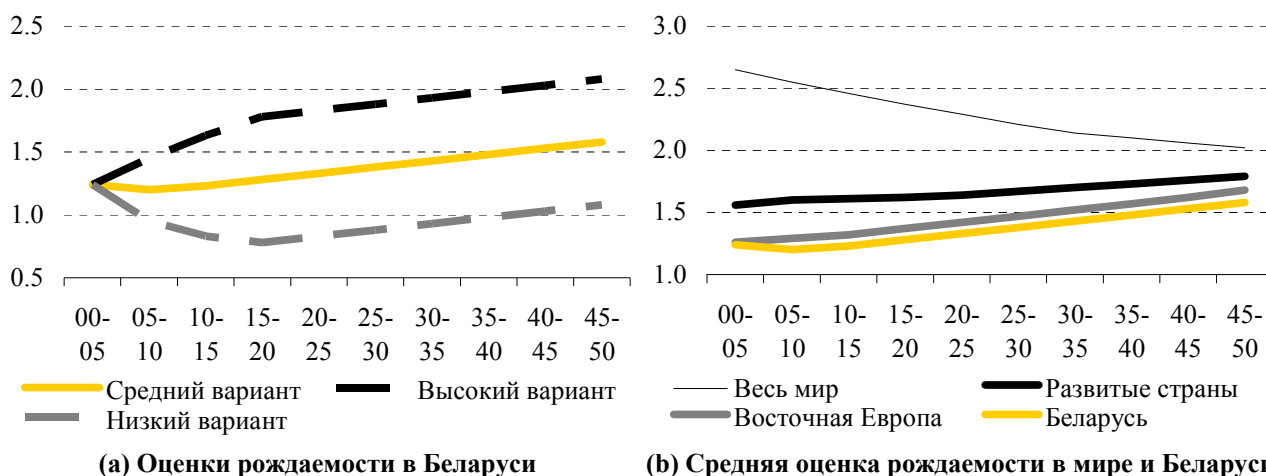
- страны с высокой рождаемостью, которая превышает 2.1 ребенка на женщину и не имеет тенденции к снижению;
- страны со средней рождаемостью, которая постепенно снижается, но превышает 2.1 ребенка на женщину;
- страны с низкой рождаемостью, в которых она по данным за 2000–2005 гг. не превышала 2.1 ребенка на женщину.

На основании предыдущих тенденций ООН делает предположение, что к 2045–2050 гг. уровень рождаемости во всех странах будет стремиться к уровню 1.85 ребенка на женщину. В странах с высокой и средней рождаемостью она будет постепенно снижаться к данному уровню. Темп данного снижения рассчитывается на основании моделей снижающейся рождаемости Отдела народонаселения ООН. Если по расчетам уровень 1.85 ребенка на женщину будет достигнут ранее 2045–2050 гг., то предполагается, что на оставшемся промежутке времени рождаемость будет оставаться неизменной. В случае стран с высокой рождаемостью ее постепенное снижение прогнозируется только через 5–10 лет, что позволяет учесть текущие тенденции и сделать переход плавным. Для этих стран не обязательно, что рождаемость снизится к 2050 г. до 1.85 ребенка на женщину.

Страны с низкой рождаемостью делятся на две подгруппы, в которых она исходно выше или ниже 1.85 ребенка на женщину соответственно. Если рождаемость превышает этот предельный уровень, то прогнозируется ее постепенное снижение с расчетом того, что в 2050 г. она должна составить ровно 1.85 ребенка на женщину. В случае если рождаемость в стране оказывалась в 2000–2005 гг. ниже этого уровня, то прогнозировался ее рост со скоростью 0.05 ребенка на женщину в год за пятилетие. Этот рост откладывался на 5–10 лет, если в последние годы отчетливо наблюдалась тенденция снижения рождаемости.

Высокая оценка будущего уровня рождаемости осуществляется путем постепенного увеличения среднего уровня, пока разница между полученным и средним уровнем не достигнет 0.5 ребенка на женщину. Соответственно, к концу 2050 г. рождаемость по высокой оценке стремится к 2.35 ребенка на женщину. Низкая оценка отличается от средней также на 0.5 ребенка на женщину, но в сторону уменьшения.

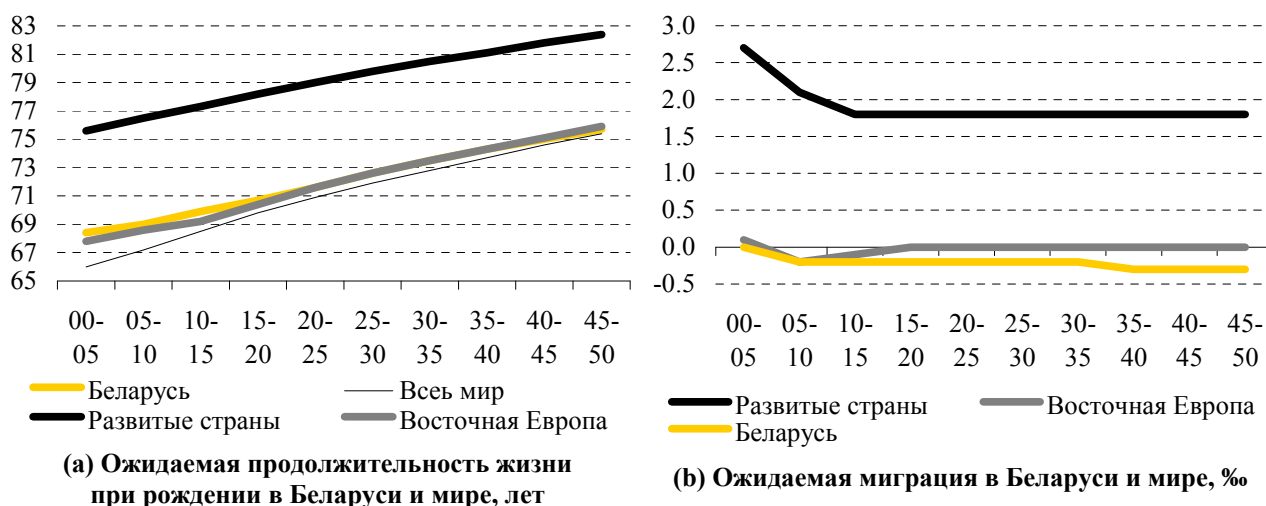
Беларусь относится к странам с низкой рождаемостью, которая значительно меньше 1.85 ребенка на женщину, и имеет тенденцию к снижению. В связи с этим ООН прогнозирует ее рост начиная только с 2010–2015 гг., а к 2050 г. ее уровень достигнет лишь 1.58 ребенка на женщину (рис. 3.1а), оставаясь значительно ниже среднемировой оценки и оценки для развитых стран, а также несколько ниже среднего значения для Восточной Европы (рис. 3.1б).



Примечание. Восточная Европа: Беларусь, Болгария, Чехия, Венгрия, Молдова, Россия, Украина, Польша, Словакия, Румыния. Развитые страны: Европа, Северная Америка, Австралия, Новая Зеландия, Япония.
Источник: Отдел народонаселения Департамента по экономическим и социальным вопросам ООН.

Рис. 3.1. Рождаемость в Беларуси, детей на женщину

Нормальная продолжительность жизни, используемая в среднем, низком и высоком вариантах сценариев прогноза, рассчитывается с помощью специальных моделей ее изменения. Выбор модели осуществляется Отделом народонаселения на основании динамики продолжительности жизни по полу в каждой стране. Однако во всех моделях заложен уменьшающийся темп прироста продолжительности жизни. На период 2000–2005 гг. ожидаемая продолжительность жизни при рождении в Беларуси составляла 68.4 года. Согласно прогнозу ООН, к 2050 г. она вырастет до 75.7 (рис. 3.2а), что практически соответствует среднемировому уровню (75.4 года) и несколько меньше среднего уровня Восточной Европы (75.9 года). Также она будет заметно отставать от продолжительности жизни в развитых странах, которая, согласно прогнозу, достигнет 82.4 года.



Источник: Отдел народонаселения Департамента по экономическим и социальным вопросам ООН.

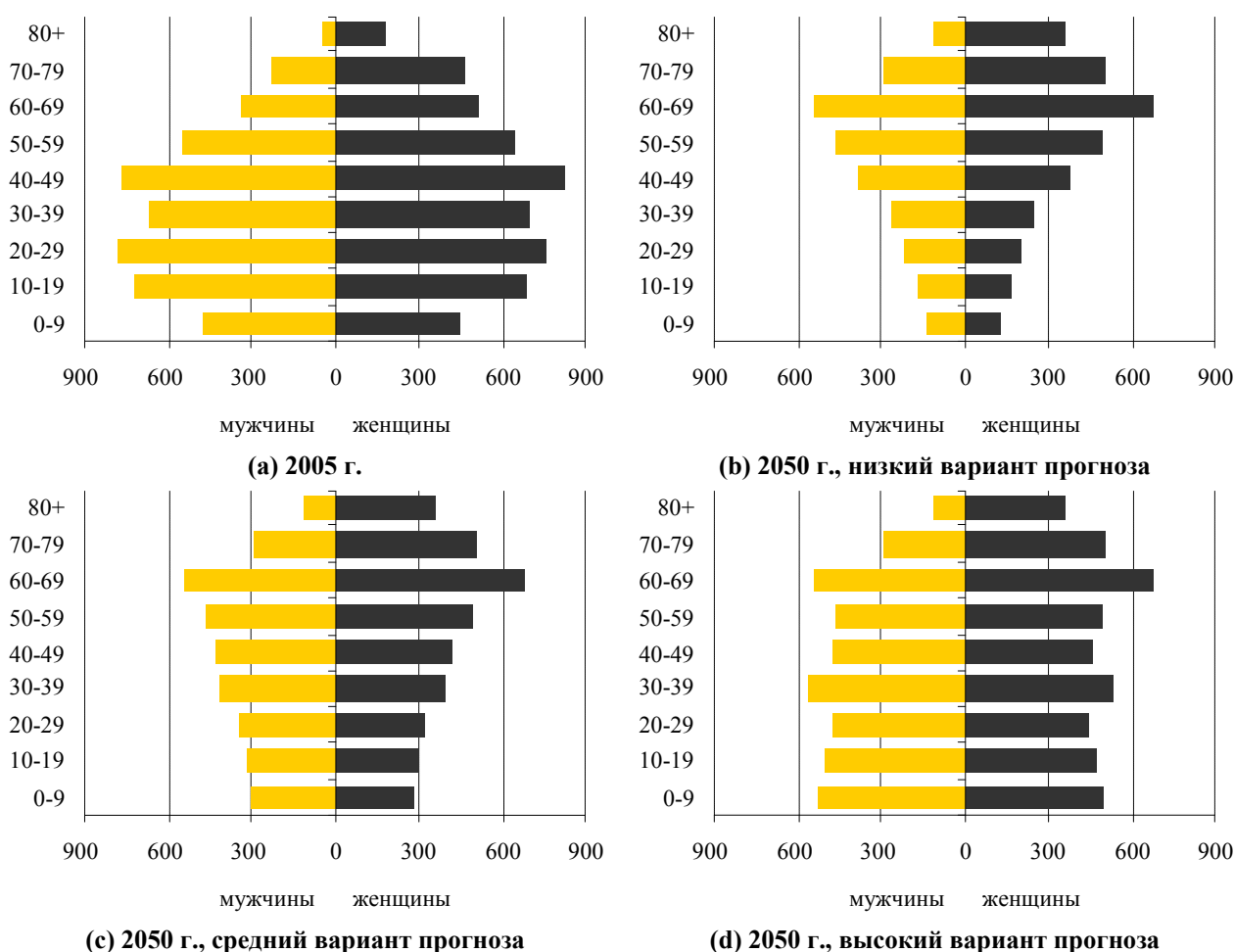
Рис. 3.2. Прогноз продолжительности жизни и миграции

Миграцию ООН прогнозирует на основании существующих тенденций передвижения населения, как в отдельной стране, так и регионе. Чистые потоки мигрантов обычно прогнозируются неизменными на протяжении всего рассматриваемого периода. Для Беларуси они

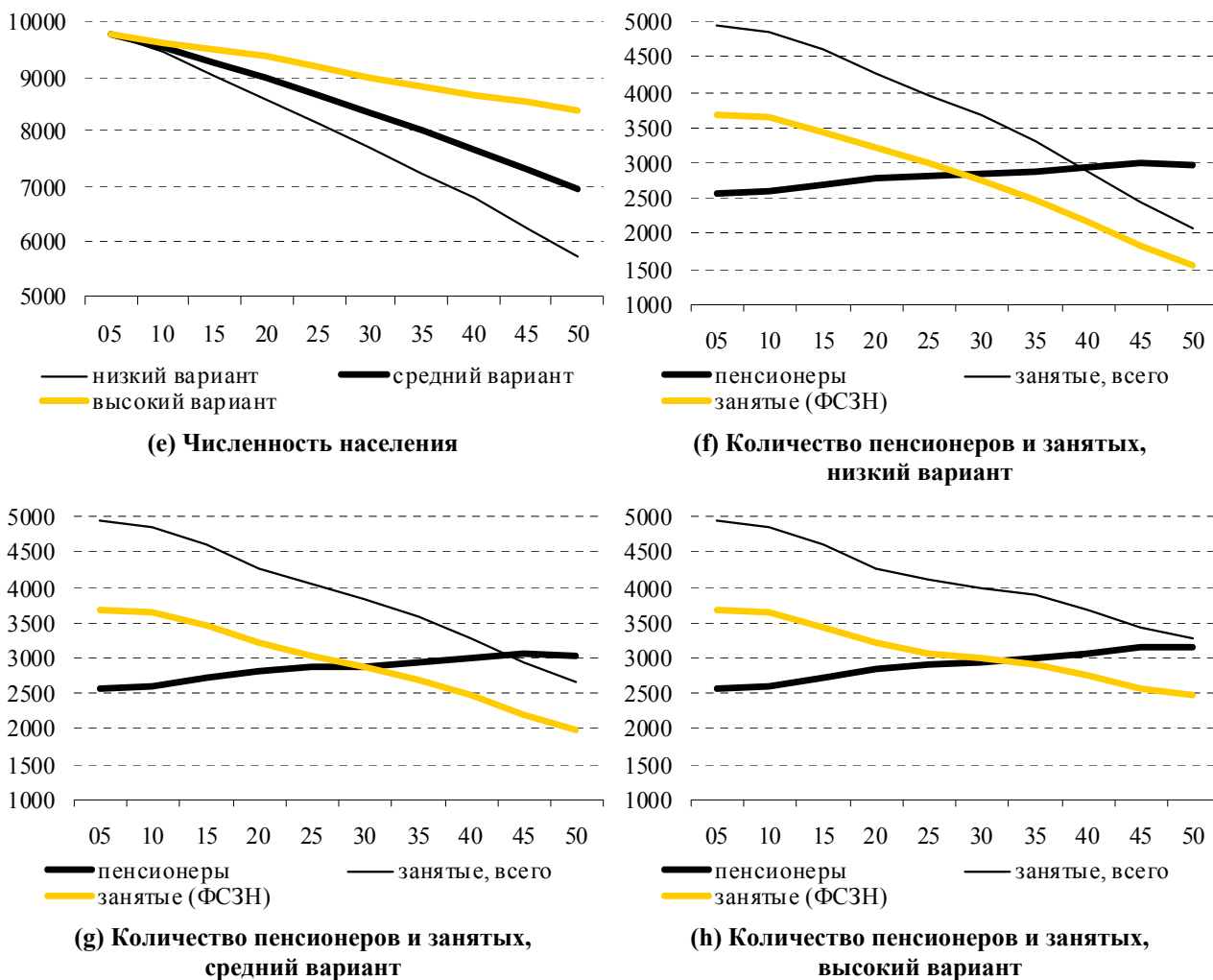
будут предположительно иметь небольшие отрицательные значения⁸, в то время как в целом по странам Восточной Европы миграция будет сбалансирована (рис. 3.2b).

3.3. Прогнозы ООН: численность и половозрастная структура населения

На основании описанных в разделе 3.2 предпосылок ООН осуществляет прогноз численности и половозрастной структуры населения. По данным прогнозам численность населения Беларуси, вне зависимости от варианта сценария, будет сокращаться. При высоком варианте в 2050 г. она составит 8.4 млн человек, а при низком – только 5.7 млн человек, т.е. сократится более чем на 40% по сравнению с 2005 г. (рис. 3.3e). Снижение численности населения связано с прогнозируемой низкой рождаемостью, а также в некоторой степени с отрицательной чистой миграцией. Эти факторы в сочетании с увеличивающейся продолжительностью жизни вызовут значительные изменения половозрастной структуры населения, которая уже в 2005 г. соответствовала стареющему населению (рис. 3.3a–d).



⁸ Корректность официальных данных о миграции, на которых основываются прогнозы ООН, вызывает сомнения. В частности, перепись 1999 г. показала, что численность населения Беларуси была на 160 тыс. человек меньше, чем данные текущей отчетности (Министерство статистики и анализа (1999)). Такое расхождение в значительной степени объясняется отсутствием границы с Россией, делающим весьма затруднительной корректную оценку эмиграции.



Примечание. Занятые (ФСЗН) – занятые, уплачивающие взносы в ФСЗН (официально занятые).
 Источник: расчеты по данным ООН.

Рис. 3.3. Варианты прогноза: половозрастная структура, численность населения, пенсионеров и занятых тыс. человек

По данным за 2005 г., больше всего людей в Беларуси было в возрасте 40–49 и 20–29 лет (16.2 и 15.7% от всего населения соответственно). В 2050 г. вторая группа достигнет возраста 60–69 лет и станет самой многочисленной по всем сценариям.⁹ В итоге к 2050 г. половозрастная структура населения значительно ухудшится: произойдет увеличение числа людей в пожилом возрасте на фоне сокращения молодежи и числа людей среднего возраста. Лишь по высокому варианту прогноза половозрастная структура населения стабилизируется. По двум остальным она будет соответствовать старому населению. Удельный вес людей старше 60 лет возрастет с 18.1% в 2005 г. до 35.8% по среднему варианту и до 43.3% по низкому (рис. 3.3b, c). При этом удельный вес молодежи (до 25 лет) сократится с 32.1 до 21.7 и 14.1% соответственно. Даже по высокому сценарию прогноза удельный вес молодежи сократится на 3 процентных пункта, а пожилых людей – вырастет на 11.6% (рис. 3.3d). Наконец, число женщин в пожилом возрасте увеличится значительно больше, чем мужчин.

При указанных изменениях в половозрастной структуре по всем сценариям сохранение нынешних характеристик пенсионной системы ведет к уравниванию количества пенсионеров и количества работников, наниматели которых платят отчисления в ФСЗН, примерно в

⁹ Половозрастная структура по среднему, высокому и низкому вариантам прогноза различается по количеству людей в возрасте до 49 лет. Более возрастные группы сохраняют одинаковое представительство по всем сценариям, так как они строятся на общей предпосылке продолжительности жизни, см. раздел 3.2.

2030 г.¹⁰ Кроме того, при низком и среднем вариантах демографического прогноза численность пенсионеров превысит общую численность занятых до конца рассмотренного периода. Таким образом, уже на данном этапе очевидно, что пенсионная система Беларуси не является устойчивой. Далее устойчивость пенсионной системы рассмотрена в зависимости от экономических предпосылок.

4. ОЦЕНКА УСТОЙЧИВОСТИ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ БЕЛАРУСИ

4.1. Экономические предпосылки

Для прогнозирования устойчивости пенсионной системы необходимо задать следующие параметры:

- уровень безработицы (доля в экономически активном населении) и экономической активности (доля экономически активного населения в трудоспособном населении);
- доля занятых, работодатели которых уплачивают взносы в ФСЗН (официально занятые);
- отношение средней пенсии к средней зарплате;
- доля фонда оплаты труда (средняя зарплата умножить на количество официально занятых) в ВВП.

Данные параметры задавались в работе на основе показателей 2007 г.

Уровень экономической активности и безработицы основывались на данных выборочного обследования домохозяйств, согласно которым удельный вес экономически активного населения в составе населения в трудоспособном возрасте составляет около 86%. Уровень безработицы в начале 2007 г. составлял по этим данным около 5%. Таким образом, на основе прогноза численности трудоспособного населения были получены показатели занятости:

$$L = WF \cdot 0.86 \cdot 0.95,$$

где L – количество занятых, WF – количество населения в трудоспособном возрасте, 0.86 – уровень экономической активности (доля экономически активного населения в WF), 0.95 – уровень занятости (доля занятых в экономически активном населении).

Поскольку значительная часть занятых работают неофициально или полуофициально, необходимо задать долю официальных занятых – тех, чей работодатель платит взносы в ФСЗН, – в количестве занятых в экономике. Такую величину можно оценить на основе данных о средней зарплате и доходах ФСЗН за 2007 г. Поскольку один занятый уплачивает в этот фонд 36% от зарплаты (35% работодатель, 1% работник), то официальную занятость можно оценить следующим образом:

$$L^o = SSF / (W \cdot 0.36),$$

где L^o – официальная занятость, SSF – доходы Фонда социальной защиты населения, W – средняя зарплата за год, 0.36 – доля в зарплате отчислений в ФСЗН. В Беларуси доля официальной занятости в совокупной занятости (L^o/L) в 2007 г. составляла около 0.75.

Чтобы прогнозировать нагрузку на пенсионную систему, необходимо сделать допущение об отношении средней пенсии к средней зарплате. В 2007 г. оно составляло примерно 0.415. Наконец, для оценки доходов, расходов и сальдо пенсионной системы по отношению к ВВП необходимо знать отношение фонда зарплаты к ВВП. В 2007 г. доля заработной платы (выплачиваемой официально) в ВВП составляла около 32.5%. Все указанные параметры (табл. 4.1) фиксируются до 2050 г.

¹⁰ Подробнее см. раздел 4.1.

Экономические параметры прогноза

	Параметр
Доля экономически активного населения в населении трудоспособного возраста	0.86
Доля занятых в экономически активном населении	0.95
Доля занятых, работодатели которых делают отчисления в ФСЗН, в занятом населении	0.75
Взносы в ФСЗН, доля в заработной плате	0.36
Отношение средней пенсии к средней зарплате	0.415
Доля официально выплачиваемой заработной платы в ВВП	0.325

Источник: собственные оценки на основе данных Министерства статистики и анализа, Министерства финансов и Выборочного обследования домохозяйств.

4.2. Сценарии

На основе указанных параметров динамика сальдо ФСЗН моделировалась в рамках следующих сценариев:

- инерционный сценарий (сохраняется нынешняя пенсионная система, то есть только распределительный уровень):
 - сохранение неизменных пенсионного возраста и экономических параметров,
 - увеличение официальной занятости и, соответственно, доходов ФСЗН,
 - повышение пенсионного возраста на пять лет для женщин и мужчин,
 - повышение пенсионного возраста на пять лет для женщин (то есть уравнивание пенсионного возраста);

- альтернативный сценарий (введение накопительного уровня).

В рамках альтернативного сценария вводятся дополнительные предпосылки:

- введение второго (накопительного) уровня происходит с 1 января 2010 г. На момент его введения официальные занятые делятся на тех, чей возраст не превысил 40 лет (участники накопительной системы) и тех, чей возраст превысил 40 лет (не являются участниками накопительной системы);
- работодатель отчисляет в ФСЗН 26% зарплаты работника – участника системы и 36% зарплаты работника, который не является таковым;
- обязательные взносы в пенсионные инвестиционные фонды работников – участников второго уровня составляют 10% от зарплаты;
- расходы ФСЗН, которые ранее направлялись не на выплату пенсий, начинают осуществляться из других средств государственного бюджета;
- уравнивается пенсионный возраст мужчин и женщин (60 лет);
- реальная отдача на средства, вложенные в пенсионные инвестиционные фонды второго уровня, составляет 2% годовых (осуществляется ежегодная капитализация процентов);
- размер пенсии, выплачиваемой участником накопительного уровня из ФСЗН, составит 20% от *средней* зарплаты, а пенсий, выплачиваемых из ПИФов – 25% от зарплаты ее участников.¹¹

Таким образом, при такой схеме перехода к двухуровневой системе к началу 2030 г. в Беларуси не останется занятых, которые не уплачивали бы обязательных взносов в пенсионные фонды, формирующие второй уровень пенсионной системы.

В данной работе, однако, не учитывается ряд дополнительных эффектов старения населения, а также влияние изменения пенсионной системы на стимулы работников. Старение населения, наряду с ростом нагрузки на пенсионную систему, означает также увеличение расходов на медицинское обслуживание пожилых. Очевидно, что давление на бюджет со стороны медицинских расходов должно рассматриваться как дополнительный стимул к ре-

¹¹ Предполагается, что средняя зарплата участников накопительного уровня, и средняя зарплата тех, чья пенсия определяется только в рамках распределительной системы, равны.

формированию государственных расходов за счет комплексной реформы системы социального обеспечения.

Что касается стимулов, необходимо отметить, что переход к двухуровневой пенсионной системе может позитивно сказаться на производительности труда, а также способствовать снижению размеров теневого рынка труда. Первым эффектом связан с большей зависимостью дифференциации пенсий от дифференциации зарплат, что создает стимул зарабатывать больше сейчас, чтобы иметь большую пенсию в будущем (Fischer, Keuschnigg (2007)). Вторым эффектом объясняется точно так же: нынешняя «уравниловка» в пенсиях является одной из причин нежелания работников получать всю зарплату официально (Батурчик (2007); Батурчик, Чубрик (2008)). Увеличение удельного веса работников, получающих зарплату официально, обеспечит приток средств и в первый, и во второй уровни пенсионной системы. Эти два эффекта являются дополнительными доводами по введению в Беларуси двухуровневой пенсионной системы, однако не учитываются при моделировании.

4.3. Прогноз финансовой устойчивости пенсионной системы Беларуси до 2050 г.

4.3.1. Инерционный сценарий

Пенсионная система Беларуси в ее нынешнем виде начинает генерировать дефицит¹² уже с 2010 г. Между 2015 и 2020 гг. он достигает примерно 2% от ВВП при любом сценарии демографических изменений. К 2050 г. пенсионная система генерирует ежегодный дефицит в от 8 до 16% в зависимости от демографического сценария (рис. 4.1а). Очевидно, что такие темпы роста дефицита потребуют значительных изменений в пенсионной системе, поскольку уже с 2025–2030 гг. его финансирование будет весьма затруднительно.

Возможно несколько вариантов «косметических» изменений действующей пенсионной системы, которые сместят сроки ее коллапса. Первый, гипотетический вариант, при котором все занятые (точнее, их работодатели) начинают отчислять положенные 35+1% в Фонд социальной защиты населения. Это означает ликвидацию теневого сектора, по крайней мере, того, который связан с получением зарплат в конвертах.¹³ Если предположить, что зарплата в теневом секторе равна официальной зарплате¹⁴, то первое время пенсионная система будет генерировать значительный профицит (до 4% от ВВП), однако с 2030 г. она станет дефицитной (рис. 4.1b). При реализации низкого или базового вариантов демографических сценариев этот дефицит очень скоро достигнет величин, которые невозможно будет профинансировать. Только высокий вариант прогноза оставляет шанс для финансирования дефицита пенсионной системы в обозримой перспективе, однако к 2050 г. он все-таки достигнет угрожающих 4% от ВВП.

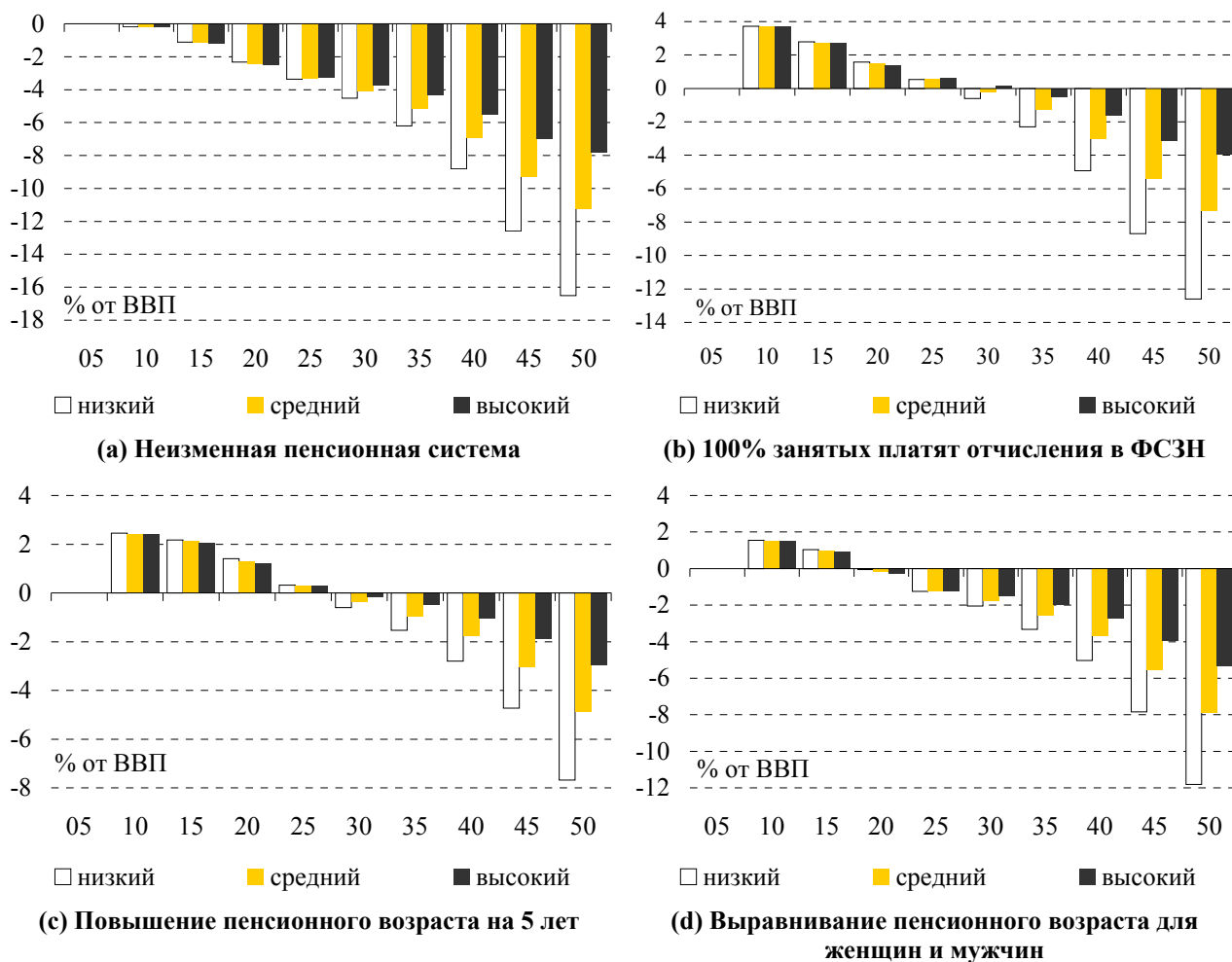
Другим «выходом», имеющим похожие результаты, является повышение пенсионного возраста. Оно резко снижает количество пенсионеров (особенно с высокими притязаниями, то есть сразу после работы) и увеличивает количество занятых. Если предположить, что средняя зарплата у людей предпенсионного возраста равна средней зарплате по стране, как и доля работающих официально, то окажется, что позитивный эффект будет сохраняться на протяжении 15 лет (в случае повышения пенсионного возраста на пять лет для женщин и мужчин, рис.

¹² С учетом расходов ФСЗН, не относящихся к выплате пенсий и пенсионному обеспечению.

¹³ Вероятность реализации такой предпосылки исчезающе мала, по крайней мере, если принять во внимание готовность значительной части населения Беларуси получать такую зарплату. По результатам национального опроса населения, 56,6% респондентов согласны или скорее согласны получать зарплату в конверте при условии ее повышения на треть, то есть примерно на величину отчислений в ФСЗН (Батурчик, Чубрик (2008)). Очевидно, это выгодно и работодателю, поскольку он не уплачивает налоги с части заработанных денег. Обоюдная выгода работника и нанимателя делает такую схему выплаты зарплаты весьма распространенной.

¹⁴ Это довольно оптимистичное предположение – согласно данным выборочного обследования домохозяйств, средняя зарплата в экономике значительно ниже средней официальной зарплаты. Поскольку последняя не учитывает теневого сектора, можно предположить, что на самом деле зарплата в нем ниже, чем в официальном секторе экономики.

4.1с). Затем пенсионная система начинает генерировать дефицит. В случае уравнивания пенсионного возраста (60 лет) дефицит возникает на пять лет быстрее (рис. 4.1d).



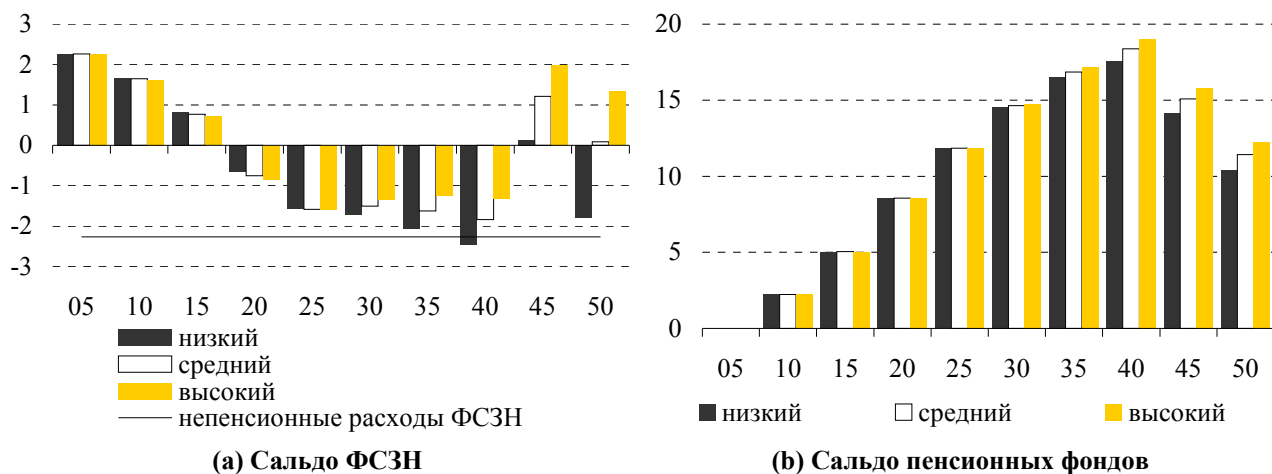
Примечание. Действие всех сценариев начинается в 2010 г.
Источник: собственная оценка.

Рис. 4.1. Сальдо Фонда социальной защиты: инерционный сценарий

В рамках инерционного сценария, однако, дефицит пенсионной системы может возникнуть быстрее, чем это предсказывает наша модель (либо его будет сложнее финансировать). Дело в том, что в условиях профицита ФСЗН правительство может принять решение повысить пенсию (относительно зарплаты) или другие расходы бюджета. В таком случае средства, которые могли бы быть накоплены к моменту возникновения дефицита, будут потрачены, а в случае повышения пенсии дефицит сформируется раньше, чем должен.

4.3.2. Альтернативный сценарий

Ключевой проблемой альтернативного сценария является дефицит бюджета, на который перекладываются непенсионные расходы ФСЗН. Однако до 2020 г. он частично покрывается профицитом ФСЗН (рис. 4.2а), и если за это время удастся сбалансировать бюджет (например, путем снижения субсидирования предприятий или других неэффективных расходов, либо путем реформы здравоохранения и образования), то эта проблема окажется неактуальной для пенсионной системы Беларуси. В дальнейшем обсуждении результатов мы пренебрегаем наличием этого дефицита, полагая, что правительство успешно осуществило бюджетную реформу.



Примечание. Действие всех сценариев начинается в 2010 г.
Источник: собственная оценка.

Рис. 4.2. Сальдо Фонда социальной защиты и пенсионных фондов второго уровня: альтернативный сценарий

Дефицит ФСЗН, который возникает в 2020–2040 гг. в связи со снижением налога на зарплату на 10 процентных пунктов, при среднем и высоком вариантах демографического прогноза не превышает 1.5% от ВВП в год, и может быть профинансирован без значительных сложностей. Довольно привлекательным способом его финансирования является создание резервного фонда, куда направляются средства от приватизации, которые затем инвестируются и впоследствии используются на погашение возникшего дефицита. С 2045 г. ФСЗН становится профицитным, что позволит, например, погашать внешний долг, если для финансирования прошлых дефицитов фонда использовались внешние займы. Все это, однако, требует принятия соответствующего законодательства, ограничивающего возможности правительства распоряжаться средствами от приватизации и/или профицитом ФСЗН.

Второй уровень, согласно нашим оценкам, будет развиваться довольно динамично – при любом демографическом сценарии его доходы превысят 15% от ВВП после 2030 г. (рис. 4.2b). Проблемой является то, что в 2045 г. нагрузка на второй уровень значительно увеличится, что может потребовать принятия дополнительных мер по оздоровлению пенсионной системы Беларуси. В качестве возможной меры можно, например, рассмотреть повышение в 2030 г. пенсионного возраста (например, до 65 лет). Такая мера будет соответствовать увеличению продолжительности жизни и может быть озвучена в самом начале пенсионной реформы. Дополнительным решением может стать дальнейшее перераспределение между первым и вторым уровнем, то есть снижение налога на зарплату и соответствующее увеличение отчислений в фонды второго уровня. Наконец, если учесть возможное положительное влияние перехода к двухуровневой системе на стимулы работников, представленные прогнозы динамики второго уровня пенсионной системы могут оказаться заниженными.

5. ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Результаты, полученные в данной работе, не могут рассматриваться как точные оценки состояния пенсионной системы Беларуси в долгосрочном периоде. Прогнозирование на столь длительный срок не может быть точным по определению. Анализ показал, что при любой, даже достаточно благоприятной, демографической динамике пенсионная система Беларуси в нынешнем виде неустойчива. В случае ее сохранения в неизменном виде (то есть без добавления накопительного уровня) в двадцатилетней перспективе правительство, вероятно, будет вынуждено либо искать средства финансирования растущего дефицита Фонда социальной защиты населения, либо снижать размер пенсии относительно заработной платы. И то, и другое губительно для экономики страны. Более того, в работе показано, что переход к двух-

уровневой пенсионной системе должен быть осуществлен в самое ближайшее время, и должен сопровождаться комплексом дополнительных мер.

Таким образом, для преодоления нестабильности пенсионной системы в долгосрочном периоде необходимо принятие следующих мер:

1. переход к двухуровневой пенсионной системы, где второй уровень будет формироваться из обязательных отчислений занятых в размере 10% от заработной платы. Меньшие отчисления делают второй уровень нестабильным в долгосрочной перспективе, большие – ведут к генерированию значительного дефицита ФСЗН;
2. прекращение финансирования расходов, не связанных с выплатой пенсии, из средств ФСЗН;
3. выравнивание пенсионного возраста для женщин и мужчин (60 лет). Впоследствии возможно повышение пенсионного возраста в связи с увеличением ожидаемой продолжительности жизни, которое позволит улучшить состояние пенсионной системы в более долгосрочной перспективе.

Дополнительными позитивными последствиями указанных мер могут оказаться:

- развитие финансового рынка Беларуси (за счет появления пенсионных инвестиционных фондов, в том числе иностранных);
- улучшение бюджетной дисциплины, вызванное необходимостью отказа от финансирования непенсионных расходов из средств ФСЗН;
- формирование стимулов у работников – участников накопительного уровня повышать производительность труда с целью получения более высокой зарплаты, поскольку их пенсия будет зависеть от величины отчислений;
- формирование стимулов у работников получать зарплату официально, так как это позволит им получить более высокую пенсию.

Таким образом, переход к двухуровневой пенсионной системе не только позволит создать в Беларуси устойчивую пенсионную систему, но и будет способствовать развитию экономики в целом через создание новых финансовых институтов и формирование стимулов к рыночному поведению экономических агентов – правительства (бюджетная дисциплина) и граждан (ответственность за размер собственной пенсии). Наконец, эффективность пенсионной реформы будет наибольшей в том случае, если она будет сопровождаться действенной демографической политикой, направленной на повышение рождаемости, и всесторонней экономической либерализацией.

ЛИТЕРАТУРА

Батурчик М. (2007). Восприятие населением пенсионной системы Беларуси: результаты фокус-групп, *Рабочий материал* WP/07/04, Исследовательский центр ИПМ.

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

Гайдук К., Чубрик А., Джуччи Р. (2007). Вызовы, стоящие перед пенсионной системой Беларуси, и пути их преодоления, *Аналитическая записка* АЗ/07/08, Исследовательский центр ИПМ.

Концепция реформы системы пенсионного обеспечения в Республике Беларусь, утверждена постановлением Совета министров Республики Беларусь №394 от 17 апреля 1997 г.

Котликофф Л., Бернс С. (2005). *Пенсионная система перед бурей*, Альпина Бизнес Букс.

Министерство статистики и анализа (1999). *Статистический бюллетень* (декабрь), Министерство статистики и анализа, Минск.

Положение о порядке формирования и использования средств государственного внебюджетного Фонда социальной защиты населения Министерства труда и социальной защиты, утверждено постановлением Совета министров Республики Беларусь №356 от 8 марта 2007 г.

Ракова Е. (2008). Законодательные рамки пенсионной системы Беларуси: нынешняя ситуация, планы правительства и возможные направления реформы, *Аналитическая записка АЗ/02/08*, Исследовательский центр ИПМ.

Тоцицкая И. (2006). Экономические последствия повышения цены на газ для Беларуси. В: Пелипась И. (ред.) *Экономика Беларуси: тенденции развития и основные вызовы*, Минск, Исследовательский центр ИПМ.

Тоцицкая И., Шиманович Г. (2007). Экономический эффект повышения цены на газ: количественная оценка, *ЭКОБЕСТ*, 6, 1, 124–137.

Чубрик, Крук, Пелипась (ред.) (2008). *Экономика Беларуси: исследования, прогнозы, мониторинг*, 1/2008, Исследовательский центр ИПМ.

European Commission (2006). The Impact of Ageing on Public Expenditure: Projections for the EU25 Member States on Pensions, Health Care, Long-term Care, Education and Unemployment Transfers (2004–2050), *Special Report 1*, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Brussels.

European Commission (2007). Pensions Schemes and Projection Models in EU–25 Member States, *European Economy Occasional Paper 35*, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Brussels.

Galasso, V., Profeta, P. (2003). Lessons for an Aging Society: the Political Sustainability of Social Security Systems, *IGIER* (Innocenzo Gasparini Institute for Economic Research) *Working Paper 244*.

Fisher, W., Keuschnigg, C. (2007). Pension Reform and Labor Market Incentives, *Economics Series 208*, Institute for Advanced Studies.

Knell, M., Köhler-Töglhofer, W., Prammer, D. (2006). The Austrian Pension System – How Recent Reforms Have Changed Fiscal Sustainability and Pension Benefits, *Monetary Policy and the Economy*, 2, 69–93.

Orbán, G., Palotai, D. (2005). The Sustainability of the Hungarian Pension System: A Reassessment, *Occasional Paper 40*, Magyar Nemzeti Bank.

Puhakka, M. (2005). The Effects of Aging Population on the Sustainability of Fiscal Policy, *Research Discussion Paper 26*, Bank of Finland.

UN (2007). World Population Prospects: The 2006 Revision, *Working Paper ESA/P/WP.202*, United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division.

Verdic, M., Majcen, B., Nieuwkoop, R. (2005). Sustainability of the Slovenian Pension System. An Analysis with an Overlapping-generations General Equilibrium Model, *Working Paper 29*, Institute for Economic Research (Ljubljana).

World Bank (2004). Modeling Pension Reform: The World Bank's Pension Reform Options Simulation Toolkit, *Newsletter 33381*, the World Bank.