

Пенсионное обеспечение как составляющая системы социального страхования

Анастасия ЛУЗГИНА



Кандидат экономических наук

Среди научного и экспертного сообщества достаточно давно поднимается вопрос о необходимости внесения изменений в систему государственного социального страхования. Это связано с тем, что в условиях старения населения, снижения реальных доходов некоторых категорий граждан и сохранения прежней системы социальных выплат возрастает нагрузка на бюджет. Новые экономические и социальные реалии требуют обновленных подходов в системе социального обеспечения.

Проведение любых социальных преобразований зачастую неоднозначно воспринимается обществом. В связи с этим важно очень взвешенно принимать решения в области совершенствования существующей системы. Повышение эффективности распределения государственных средств должно осуществляться с учетом мнения большинства и иметь целью обеспечить всем гражданам достойный уровень жизни. При этом для разработки наиболее приемлемых

Ключевые слова:

система социального страхования, пенсионное обеспечение, пенсионная система, ожидаемая продолжительность жизни, пенсионная реформа.

подходов к совершенствованию отечественной системы государственного социального страхования следует досконально изучить международный опыт, чтобы наиболее успешные наработки использовать на практике с учетом национальных особенностей.

Виды систем социального страхования

При наступлении страхового случая в рамках системы социального страхования физическому лицу предоставляются различного рода выплаты для возмещения части дохода, который был утрачен в результате старости, инвалидности или смерти, болезни или материнства, травмы на производстве, безработицы. Кроме того, в систему социального обеспечения чаще всего включается ряд услуг по госпитализации и реабилитации больного.

В международной практике при определении выплат социальных пособий выделяют три основных вида систем социального страхования: *зависимая от занятости, универсальная и система проверки нуждаемости*. Если в рамках первых двух систем выплаты осуществляются автоматически после наступления страховых случаев, то в третьей системе выплаты основаны на сравнении доходов и ресурсов конкретного человека по отношению к определенным стандартам. Рассмотрим более подробно данные виды систем социального страхования.

Зависимая от занятости система предполагает осуществление страховых выплат как долгосрочного характера (пенсии по достижении пенсионного воз-

раста), так и временные (краткосрочные) выплаты (в связи с травмой на производстве, рождением ребенка, болезнью и т. д.). В данном случае страховые фонды формируются за счет определенных взносов работников (чаще всего как процент от заработной платы), работодателей или обеих сторон и носят в большинстве случаев обязательный характер.

Наиболее современным методом исчисления пенсионных выплат в настоящее время является *метод условно-значимых взносов*. Суть его состоит в том, что для каждого плательщика создается виртуальный счет, на который он делает свои отчисления. При наступлении пенсионного возраста все его взносы, а также возможные дополнительные выплаты суммируются, делятся на ожидаемую продолжительность жизни и досчитываются на коэффициенты макроэкономических факторов. На основе полученной суммы определяются итоговые пенсионные выплаты застрахованного лица.

Государство в ряде случаев может достаточно активно участвовать в системе социального страхования, возмещая часть расходов по поддержке наименее защищенных слоев населения. Так, например, из государственных фондов зачастую финансируется программа поддержки занятости. Также за счет государственных источников могут покрываться взносы из заработной платы наиболее низкооплачиваемых работников.

Следующий вид системы социального страхования – *универсальный*. В этом случае предполагается установление фиксированных ставок денежных пособий для резидентов данной страны, не завися-

щих от занятости или уровня доходов. Выплаты производятся в виде пенсий по достижении определенного возраста, пенсий для работников с ограниченными физическими возможностями, вдовцов (вдов) и различного рода иных социальных выплат. В большинстве стран, где существует универсальная система социального страхования, функционируют также системы второго уровня, которые непосредственным образом зависят от доходов. Данные системы могут финансироваться как за счет налогов на доходы, так и за счет отчислений работников и нанимателей.

Наконец, третья распространенная система социального страхования, основанная на предоставлении специальных пособий *в зависимости от нуждаемости*, рассчитываемых на основе сравнения дохода семьи или отдельных физических лиц с установленными нормами. Таким образом, пособия предоставляются только лицам, которые имеют доход ниже установленных минимальных стандартов. Величина социальных выплат зависит от решения уполномоченных государственных органов и действующих законодательных и нормативных актов. В зависимости от страны характер и размер выплат могут существенно различаться. Зачастую пособия в рамках данной системы предоставляются из доходов государственного бюджета в виде социальных пенсий и выравнивающих выплат. Социальная система, основанная на проверке нуждаемости, функционирует в чистом виде только в нескольких странах. Под программы нуждаемости попадают физические лица, которые являются незанятыми, или лица, доходы которых или доходы их семей не соответствуют минимальным социальным стандартам. Разработка и реализация данных программ может происходить как на национальном, так и на местном уровне.

В рамках функционирования социальных страховых систем выделяют отдельные программы социального обеспечения, имеющие особенности накопления и распределения средств. Прежде всего, это социальные программы, которые реализуются через поставщиков финансовых услуг (открытие индивидуальных накопительных счетов, предоставление обязательных про-

фессиональных пенсий и обязательное частное страхование), государственные резервные фонды и системы ответственности работодателя.

В случае индивидуального счета физическое лицо делает определенные отчисления из своих доходов на накопительный счет управляющей компании. Данные взносы могут носить обязательный или добровольный характер. Средства с данного счета могут быть использованы при наступлении оговоренных случаев нетрудоспособности, а именно: выхода на пенсию, болезни или потери работы. Зачастую с работника и в некоторых случаях работодателя взимается определенная комиссия за управление накопительным счетом.

Обязательные профессиональные пенсии представляют собой программы, где работодатели должны применять схему профессиональных пенсий, финансируемую за счет средств нанимателя и в некоторых случаях – средств самих работников. Данные накопления впоследствии могут быть выплачены одновременно, в виде ежегодных выплат или постоянной пенсии.

Обязательное частное страхование применяется в социальных страховых системах, где в соответствии с законом работники обязаны покупать социальную страховку непосредственно у частной страховой компании. Данный вид социального страхования преимущественно используется в развивающихся странах. Зачастую выплаты из заработной платы работников дополняются отчислениями работодателей. Взносы работников перечисляются на специальные индивидуальные счета управляющей компании и выплачиваются при наступлении страхового случая. Общепринято, что выплаты по социальному частному страхованию осуществляются одновременно после наступления страхового случая, например после достижения пенсионного возраста.

Наличие *государственных резервных фондов* в системе социального страхования обычно характерно для развивающихся стран. Они формируются за счет обязательных отчислений работников из заработной платы, зачастую совместно с работодателями, в единый государственный фонд. Выплаты из такого фонда осуществ-

ляются при наступлении страхового случая в виде единой суммы с начисленными процентами.

Программы ответственности работодателя существуют в тех странах, где закон обязует нанимателей осуществлять специальные выплаты или предоставлять услуги социального характера своим работникам. В данном случае к социальным выплатам относятся единовременные выплаты по достижении определенного возраста или после наступления нетрудоспособности. Также сюда включают медицинскую страховку, оплачиваемый больничный лист, пособие по беременности, временные или долгосрочные выплаты работникам, которые получили травмы на производстве. Работодатели могут застраховать себя от данных обязательств, и в некоторых странах такое страхование является обязательным.

В большинстве стран системы социального страхования охватывают несколько программ, в рамках которых выплачиваются следующие пособия:

- пособия по возрасту (пенсии), инвалидности и случаю потери кормильца;
- пособия по временной нетрудоспособности из-за болезни и по беременности и родам;
- пособия из-за травм на производстве;
- пособия по безработице;
- пособия на детей.

Охват социальным страхованием зависит от ряда факторов, таких как уровень экономического развития страны, виды систем социального страхования и период ее функционирования. В одних странах пенсионные выплаты распространяются на все население, а в других – только на часть рабочей силы. К примеру, в большинстве африканских государств социальным обеспечением охвачено от 20 до 70% населения, в то время как в большинстве европейских стран социальные гарантии распространяются на всех граждан. Если в европейских государствах на социальные нужды тратится около 25% ВВП, то в среднем по африканскому континенту этот показатель составляет 4,3% ВВП.

Особенности социальных выплат зависят от периода функционирования данной системы. Исторически системы социального

страхования охватывали только государственных служащих и военных. Впоследствии покрытие социальными выплатами увеличилось. В то же время для государственных служащих, работников государственных корпораций и монополий, врачей и учителей, а также военных до сих пор во многих государствах функционируют отдельные программы социального обеспечения.

При этом существуют определенные группы работников, которые в большинстве стран не подпадают под социальные выплаты на общих основаниях. К ним относятся домохозяйки, гувернантки, самозанятые и работники сельского хозяйства. В некоторых странах для таких категорий граждан действуют отдельные фонды. В государствах, где не все работники охвачены обязательной системой социального страхования, физические лица могут получать пенсию при условии, что они в добровольном порядке делали социальные отчисления в установленном размере.

Финансирование выплат по возрасту, инвалидности и потери кормильца может происходить из трех источников:

- процент от заработной платы, который выплачивает работник;
- процент от фонда оплаты труда, который выплачивает наниматель;
- государственные средства.

Государственная поддержка может осуществляться в различных пропорциях. Например, она может оказываться в виде покрытия дефицита, который образовался в результате разрыва между суммой пенсионных выплат и взносами работников и работодателей (Болгария, Австрия, Албания). В ряде стран малоимущие граждане освобождаются от уплаты социальных взносов. В данном случае нагрузка ложится либо на работодателей, либо на государство. Ставки налогов могут быть как едиными, так и дифференцированными. Их размер может зависеть от роста дохода или от класса заработной платы. Например, в Германии из доходов менее 400 евро в месяц не осуществляются пенсионные отчисления, а на доходы в диапазоне 400–800 евро действуют специальные понижающие ставки. Кроме того, в тех странах, где функционируют гибридные системы социального

страхования, включающие в себя универсальную систему и систему, зависящую от доходов, ставки могут различаться в зависимости от программы. В то же время существуют страны, где установлены единые ставки взносов для работников вне зависимости от уровня доходов. Что касается самозанятых лиц, то для них могут быть установлены повышающие ставки. В данном случае более высокий уровень ставок компенсирует платежи работодателей.

Особенности пенсионных систем и пути их трансформации

Так как значительную долю в рамках социальных программ составляют пенсионные выплаты, рассмотрим более детально основные принципы построения пенсионной системы.

В зависимости от способа выплат выделяют *накопительную (корпоративную) и солидарную* системы пенсионного обеспечения. Накопительная система предполагает аккумулирование страховых средств на персональных счетах работников. При наступлении пенсионного возраста пенсия рассчитывается исходя из суммы накопленных средств. Солидарная система предполагает отчисления работников и (или) нанимателей в специальные государственные фонды и действует по принципу *pay-as-you-go*, что предполагает выплату пенсий сегодняшним пенсионерам за счет текущих отчислений работников. В современной практике все большую популярность набирают системы смешанного типа, в которых присутствуют элементы как солидарной, так и накопительной систем.

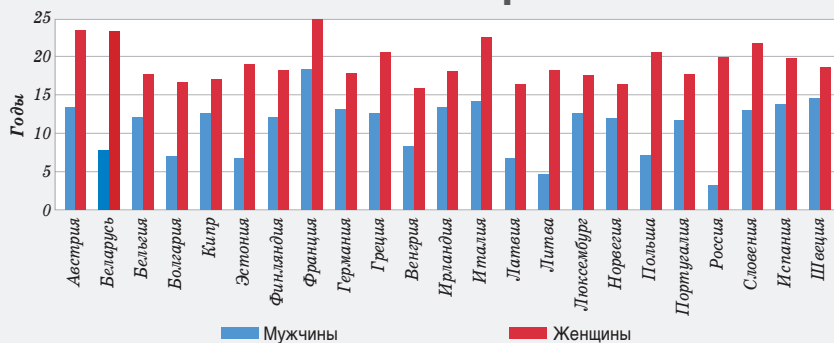
В ряде стран не делают разграничений на взносы в пенсионный фонд и иные социальные фонды. С налогоплательщика может взиматься единый социальный налог, который и покрывает расходы на пенсионное обеспечение, больничные листы, пособия по безработице и т. д. Однако данная практика не является обязательной. В США, например, помимо фондов государственного социального обеспечения существуют фонды по безработице, специальные фонды для помощи отдельным категориям граждан и т. д.

В случае с высокооплачиваемыми работниками часть заработной платы, которая превосходит установленные лимиты, может быть исключена из налогооблагаемой базы. Такие работники не смогут рассчитывать на пенсии выше установленного лимита. В международной практике существуют примеры, когда налог начисляется не на всю сумму дохода, а только на определенную его часть, которая устанавливается исходя из соответствующего класса (диапазона) заработной платы. В Беларуси, например, размер дохода из которого осуществляются пенсионные отчисления не может превышать четырехкратного размера средней заработной платы по стране за предыдущий месяц. В итоге величина пенсии напрямую зависит от среднего уровня доходов налогоплательщика, однако может варьироваться в определенных пределах. Максимальный размер пенсии в некоторых странах не может превышать 80% средней заработной платы по стране или определенной суммы в абсолютном выражении. В большинстве стран выплачиваются пособия на жен и детей. Они составляют обычно 50% от государственной пенсии по стране. Однако для получения данного пособия необходимо, чтобы женщина достигла определенного возраста, осуществляла уход за детьми или не работала по причине инвалидности.

В мировой практике существуют несколько общих условий для получения пенсий: при достижении определенного возраста, а также при наличии минимального трудового стажа, в период которого осуществлялись отчисления в социальные фонды. Дополнительными условиями могут быть полное либо частичное прекращение трудовой деятельности и гражданство.

Что касается возраста, то в большинстве европейских стран пенсионный возраст наступает в 60–65 лет. Несмотря на более длительную продолжительность жизни, женщины зачастую выходят на пенсию раньше мужчин. Однако в последнее время наблюдается тенденция выравнивания пенсионного возраста для представителей обоих полов. Кроме того, правительства ряда государств постепенно поднимают средний пенсионный возраст, что связано с возрастанием нагрузки на пенсионные фонды.

Ожидаемая продолжительность жизни после наступления пенсионного возраста



Примечание. Собственная разработка автора на основе [9; 19].

Рисунок 1

Во многих странах возможно получение пенсии в более раннем возрасте по сравнению с официально установленным. Так, в Беларуси право на досрочное получение полной пенсии имеют лица, которые работают на вредных производствах, трактористы-машинисты, доярки, водители городского пассажирского транспорта, работники экспедиций и некоторые иные категории занятых. Минимальный возраст выхода на пенсию таких работников ниже общеустановленного на пять – десять лет. Также представителям определенных профессий может быть назначена пенсия за выслугу лет. Могут выйти на пенсию при наличии законодательно установленного минимального трудового стажа военные, бортпроводники, отдельные категории медицинских работников и представители некоторых иных профессий.

Досрочный выход на пенсию имеют представители определенных профессий в ряде стран. Однако, например, в Австрии планируется к 2017 г. ликвидировать возможность досрочного выхода на пенсию. Исключение составляют профессии, связанные с тяжелыми условиями труда, когда к каждому отработанному году предполагается начисление дополнительных трех месяцев трудового стажа. Минимально допустимый возраст выхода на пенсию в данной стране составляет 60 лет как для мужчин, так и для женщин.

В соответствии с законодательством отдельных государств из пенсий могут выплачиваться налоги. Так, в Германии постепенно происходит повышение доли налого-

облагаемой пенсии. Ожидается, что пенсии лиц, вышедших на пенсию после 2040 г., будут подлежать налогообложению в размере 100%. В Австрии из пенсий выплачиваются социальные налоги и, прежде всего, налоги на здравоохранение.

В некоторых странах выход на пенсию является обязательным для получения пенсионных выплат. В противном случае выплата пенсии не производится или производится в уменьшенном размере. Что касается получения государственных пенсионных выплат, то во многих государствах не имеет значения, работает физическое лицо или нет (Англия, Россия, Беларусь). Однако размер данной пенсии может быть ниже по сравнению с тем уровнем, если бы данное физическое лицо нигде не было трудоустроено.

В последние десятилетия ряд государств реформировали свои пенсионные системы и, хотя многие из них перешли к накопительным схемам при сохранении определенного гарантированного минимума, существуют значительные отличия и особенности в построении той или иной пенсионной системы.

В странах Западной Европы и Австралии накопительной и солидарной пенсионным системам отведена приблизительно одинаковая роль. В ряде стран Латинской Америки основная часть пенсий выплачивается за счет персональных накоплений. Наконец, для стран Восточной и Центральной Европы, также как и для Швеции, характерно преобладание распределительного принципа начисления пенсий при одновременном увеличении значимости накопительной ее части с течением времени.

Для накопительной системы характерны два подхода: основанный на планах работника (worker-based plan) и планах работодателя (employer-based plan). Первый подход больше характерен для стран Латинской Америки и Восточной Европы, когда работники сами определяют, куда им вкладывать средства. Второй подход больше используется в странах Западной Европы и Австралии. В данном случае работодатели, иногда совместно с рабочими союзами, выбирают инвестиционную стратегию. Государство при этом продолжает выплачивать гарантированный пенсионный минимум.

В конце XX столетия правительства ряда стран осознали, что в связи с процессами старения населения приходится увеличивать налоговую нагрузку, в то время как частные пенсии остаются неизменными. Поэтому работодателей обязали либо разрабатывать планы по выплате пенсий (benefit plans), либо же придерживаться разработанных планов по взносам в бюджет (contribution plans). Многие работодатели в результате перешли от планов по выплате пенсий своим работникам к планам по взносам в бюджет, то есть фактически к формированию условно-накопительных счетов.

В случае если пенсионные выплаты обеспечиваются нанимателями, то перед ними встают два основных риска: риск инвестирования в высокодоходные проекты и риск долгожительства. Он означает, что инвестиционная стратегия нанимателя может оказаться недостаточно эффективной и доходность инвестирования пенсионных накоплений будет или отрицательной, или слишком низкой. Вкладывать средства в менее рискованные портфели более надежно, но тогда работодатель может не выдержать конкуренцию за лучших работников среди других нанимателей. Кроме того, после выхода на пенсию работник может прожить больше, чем ожидалось. В результате у нанимателя могут возникнуть трудности с возможностью выплаты пенсий. При такой системе выплат неудобства для работника связаны с проблематичностью перехода от одного работодателя к другому.

Данные трудности в принципе решаются, когда наниматель на-

чинает придерживаться планов по взносам в бюджет. В случае если страна допускает формирование пенсионных фондов нанимателей, то здесь необходимо определить условия их функционирования и снизить риски. Некоторые мелкие наниматели не смогут в долгосрочном периоде осуществлять формирование накоплений и обеспечить их эффективное вложение. Чтобы гарантировать пенсионные выплаты в будущем, для таких работодателей возможно создание специальных пулов, которые занимаются размещением пенсионных средств на финансовом рынке. Это, с одной стороны, снижает инвестиционный риск, а с другой – сокращает административные издержки.

При переходе от солидарной системы к накопительной может быть использовано два подхода. В первом случае населению предоставляется право выделить личные накопления из общего объема и перевести на персональные счета (*carve-out approach*). Однако данный подход сталкивается с трудностями, если государственные фонды испытывают дефицит средств. Часто государство не может одновременно перейти к чисто накопительной системе или увеличить существенно ее долю в связи с серьезными административными издержками и высокой долей населения пенсионного возраста. В таких странах на начальном этапе реформирования доля персональных накоплений находится на низком уровне. Постепенно объем индивидуальных счетов увеличивается прежде всего за счет молодых работников. Второй подход основан на формировании индивидуальных накоплений за счет введения дополнительных пенсионных отчислений из заработной платы (*add-on approach*). Однако данный подход могут применять только страны с относительно небольшой налоговой нагрузкой.

Успешным примером перехода от распределительной к накопительной пенсионной системе в данном случае является опыт Чили. Эта страна с 1981 г. ввела систему частных накоплений, сохранив лишь минимальный размер гарантированных государством пенсий. Все работники должны инвестировать свои пенсионные накопления в один из существующих пенсионных фондов. Следует отметить, что

деятельность фондов очень жестко регулируется. Данные учреждения гарантируют определенную доходность своих портфелей. При этом, если доходность оказывается выше среднего на заданную величину, то излишек направляется в резервный фонд. Если же доходность инвестиционного портфеля оказалась ниже ожидаемой, то менеджер фонда имеет право сохранить доходность средств клиентов за счет изъятия части средств из резервного фонда. Следует отметить, что с 1981 г. по 2002 г. среднегодовая доходность по инвестиционным портфелям пенсионных фондов составляла 10% в реальном выражении. Это беспрецедентный устойчивый долгосрочный рост, что демонстрирует эффективность накопительной пенсионной системы.

Однако переход от солидарной системы к накопительным частным счетам не всегда означает выигрыш для населения. В качестве примера можно обратиться к опыту Великобритании. На протяжении многих лет в стране существовала плоская шкала пенсионных выплат. Это означало, что государство выплачивало гражданам при выходе на пенсию ежемесячное пенсионное пособие в размере 24% от средней заработной платы. Кроме того, большинство нанимателей предоставляли дополнительные пенсионные пособия своим работникам, что охватывало приблизительно 50% всех занятых граждан. Однако в конце 70-х гг. XX в. была создана Государственная зависимая от доходов пенсионная схема (*State Earning-Related Pension Scheme – SERPS*) в дополнение к гарантированной пенсии. Кроме того, работникам было дано право выбора: оставаться в государственной пенсионной системе, доверять свои пенсионные накопления работодателям или открывать индивидуальные накопительные счета. Во втором и третьем случаях государство предоставляло физическим лицам налоговые вычеты.

Когда данная система начала функционировать, многие работники захотели открыть свои собственные счета, однако это оказалось не всем выгодно. Прежде всего, проиграли работники с низкими доходами, так как дополнительные административные издержки уменьшили их реальные сбережения. Кроме того, с проблемой

столкнулись те, кто формировал на протяжении ряда лет пенсионные накопления на счетах фондов нанимателя, так как они не смогли перевести накопленные средства. Дополнительная сложность заключалась в том, что существующая система не запрещала работникам перемещать свои индивидуальные накопления в *SERPS*. В более молодом возрасте граждане предпочитали персональные накопления, так как это могло обеспечить большую доходность. Зачастую на государственных счетах свои сбережения переводили люди в предпенсионном возрасте, что создавало дополнительную нагрузку на бюджет.

В странах, где функционирует накопительная пенсионная система, физические лица часто имеют право самостоятельно выбирать пенсионный фонд и инвестиционный портфель. Вместе с тем существуют государства, где непосредственно наниматели определяют стратегию вложения средств пенсионных накоплений своих работников. Пенсионные системы данного типа действуют в таких странах, как Швейцария, Нидерланды, Дания.

Обслуживание персональных счетов связано с определенными затратами. Однако чем дольше функционирует накопительная система и чем больше активов в ней сосредоточено, тем дешевле становится ее обслуживание. Стоимость обслуживания также зависит от вида пенсионной системы (на основе выплат работников или нанимателей). В случае *worker-based system* затраты будут выше, так как администрировать придется счета каждого работника. Когда вложения средств осуществляет наниматель, это значительно сокращает административные издержки. Издержки также сокращаются, если используется принцип пассивных пенсионных накоплений. В большинстве стран Центральной и Восточной Европы применяется централизованное управление. Это предполагает создание определенной структуры, которая осуществляет управление пенсионными накоплениями граждан. В данном случае примечателен опыт Швеции. Граждане данной страны осуществляют выбор того или иного пенсионного фонда, в который бы они хотели делать пенсионные отчисления. О выборе

фонда они сообщают специальному органу – регистратору, который осуществляет распределение средств между фондами в соответствии с пожеланиями вкладчиков без разбивки на конкретных лиц.

Еще одной особенностью накопительной системы пенсионного обеспечения являются инвестиционные риски. В ряде стран физическое лицо имеет возможность выбрать фонд и инвестиционный портфель, в которые будет вкладывать свои пенсионные накопления. При этом возникает риск доходности данных накоплений и риск их возврата. В странах с развивающимися финансовыми рынками пенсионные накопления в основном вкладываются в государственные бумаги и депозиты. В развитых странах пенсионные фонды формируют портфель, куда входят корпоративные ценные бумаги, недвижимость, ценные бумаги, обеспеченные пулом ипотек, и т. д. Достаточно диверсифицированный инвестиционный портфель позволяет снизить инвестиционный риск. В некоторых странах государство обязует инвестиционные фонды гарантировать своим вкладчикам доходность их накоплений в номинальном или реальном выражении.

Очень показателен в этом отношении опыт Казахстана, где гарантируется сохранность средств на персональных счетах и обеспечивается поддержание их доходности на положительном уровне в реальном выражении. В соответствии с законодательством Узбекистана сохранность средств на персональных накопительных пенсионных счетах граждан также гарантируется государством. В то же время в Швейцарии установлена минимальная доходность по пенсионным персональным счетам на весь период занятости работника у конкретного работодателя. В некоторых странах Латинской Америки пенсионные фонды могут быть оштрафованы, если доходность их инвестиционного портфеля отличается более чем на 2% от среднего по отрасли.

Большинство государств, где используются системы с персональными счетами, предоставляют определенные гарантии для пенсионеров в виде установленного минимального уровня пенсионных выплат. Зачастую данные минимальные гарантированные пенсии выплачиваются за счет общегосу-

Таблица

Административные издержки

Страны	Издержки, % от активов	Уменьшение в капитале и пенсии, %
Аргентина	4,2	23
Чили	1,2	16
Коста-Рика	2,1	-
Мексика	2,5	22
Уругвай	2,6	14
Перу	2,5	45
Казахстан, 2002	3,7	-
Польша, 2002	4,3	-
Австралия, 2001	1	26
Швеция, 2004	0,7	15

Источник: [12].

Примечание. Для стран Латинской Америки данные во втором столбце приведены за 2002 г., а в третьем – за 2001 г.

дарственных доходов и составляют приблизительно 20–30% от средней заработной платы по стране. В мировой практике существует ряд примеров, когда минимальные пенсионные пособия выплачиваются всем пенсионерам вне зависимости от того, подпадает человек в категорию нуждающихся или нет. В некоторых случаях распределение пенсионных минимальных выплат может варьироваться в зависимости от достатка того или иного физического лица.

Гарантированное получение минимальных пенсионных выплат особенно актуально для женщин, так как вовлеченность их в трудовую деятельность оказывается ниже, а продолжительность жизни обычно выше, чем у мужчин. В связи с этим в ряде стран для женщин установлены минимальные социальные гарантии, на которые они могут рассчитывать при выходе на пенсию. Например, в государствах Латинской Америки вдовы пенсионеров получают специальное пособие после смерти застрахованного, которое выплачивается за счет персональных пенсионных накоплений мужа.

Для многих стран актуальным остается вопрос доли частных пенсионных выплат в совокупном размере пенсии. Дело в том, что в большинстве стран государство гарантирует населению хотя бы минимальный размер пенсии. Доля частных пенсионных на-

коплений и выплат существенно отличается от страны к стране. Например, в Чили и в некоторых других странах Латинской Америки для большинства работников частные накопления являются единственным источником их будущих пенсий. Государство гарантирует только определенный минимум. Данные страны смогли достаточно быстро перейти от распределительной к накопительной пенсионной системе, так как у них не было дефицита фондов пенсионного обеспечения. Доля людей пенсионного возраста в общем количестве граждан у них значительно ниже, чем в европейских государствах и в Австралии.

Отчисления из заработной платы на персональные счета могут варьироваться от 2,5% в Швеции до 12,5% в Чили. Взносы аккумулируются в специальных фондах. Исходя из величины накопительной составляющей пенсионной системы доля частных накоплений в совокупном объеме пенсии может достигать от 80 до 100% в ряде стран Латинской Америки и Казахстане или составлять менее 40% в таких странах, как Швеция, Латвия и Болгария.

При определении оптимального соотношения персональных и государственных пенсионных накоплений следует учитывать, что доля взносов на частные накопительные счета в общем объеме взносов обычно ниже доли

частной пенсии в совокупном ее объеме. Это в основном связано с большей доходностью частных накоплений по сравнению с государственными. Например, в Швеции, несмотря на то, что взносы на личные счета составляют всего 14% от общего объема отчислений из заработной платы, размер пенсионных выплат за счет частных источников в среднем равен 30% всего размера пенсии.

Еще одной дилеммой, которая возникает при реформировании пенсионной системы, является способ перехода к накопительным счетам. В данном случае возникает вопрос: заставлять ли всех работников переходить из старой распределительной системы к новой, основанной на персональных накоплениях, или позволить населению самостоятельно выбрать способ пенсионных накоплений. Опыт ряда стран показывает, что оптимальный выход – обязать работников, которые только начинают трудовую деятельность, присоединяться к новой пенсионной системе. Но для людей с определенным трудовым стажем можно предоставить право выбора. Предположительно часть работников предпочтет остаться в старой пенсионной системе, что означает сокращение административных расходов перехода из одной системы в другую и позволяет сохранить часть пенсионных поступлений в государственных фондах.

При существовании любой пенсионной системы должны быть обеспечены минимальные государственные гарантии. Среди них выделяют обычно три вида. Первый – это *минимальные пенсионные гарантии на персональные счета (minimum pension guarantees on personal accounts – MPGPA)*. В данном случае государством гарантируется минимальный объем совокупного пенсионного пособия, который должен получать человек после выхода на пенсию. Данная гарантия существует в странах Латинской Америки и Казахстане.

Второй тип представляет собой *минимальные пенсионные выплаты по обязательствам государства (floors on the traditional benefits, далее – floor)*. Государство гарантирует минимальный объем пенсионных выплат при осуществлении пенсионных взносов в бюд-

жет на протяжении определенного периода времени. Доходы по персональным счетам в данном случае в расчет не берутся. Данный подход имеет определенные недостатки, так как, с одной стороны, государство предоставляет пенсионное пособие даже в тех случаях, когда персональные накопления обеспечивают достойный уровень жизни. С другой стороны, в случае неудачных инвестиционных проектов государство не страхует граждан от потери личных пенсионных сбережений. Кроме того, на практике размер минимальных пенсионных гарантий на персональные счета составляет 20–40% от средней заработной платы, тогда как минимальные пенсионные выплаты по обязательствам государства зачастую не превышают 20% от средней заработной платы по стране.

Наконец, третьим вариантом является *плоское пособие государственных пенсионных выплат (flat benefits, далее – flat)*, которые предоставляются всем без исключения по достижению ими определенного возраста. Данный вариант также является достаточно затратным, так как охватывает значительную часть населения страны и не учитывает персональные накопления отдельных граждан. Если плоское пособие оказывается слишком низким, государство выплачивает дополнительные пособия пенсионерам как малоимущим (например, это очень распространено в Великобритании).

Государственные пенсионные выплаты представляют собой минимально приемлемый жизненный уровень для пенсионеров, который не должен снижаться с течением времени. В связи с этим существует несколько принципов индексации государственных пенсий. В большинстве случаев динамика пенсионных выплат зависит от изменения цен или средней заработной платы. Однако существуют системы, где пенсии повышаются эпизодически на основе соответствующих решений правительства.

На первый взгляд оптимальным видится привязка пенсий к изменению цен, так как в этом случае реальный уровень пенсионных выплат будет неизменным в долгосрочном периоде. С другой стороны, часть стран придерживается принципа индексации государственных пенсий в зависимости

от изменения средней заработной платы. В развитых странах, например, рост производительности труда предполагает увеличение заработной платы более быстрыми темпами по сравнению с инфляцией. В результате в Англии, где динамика государственных пенсий привязана к росту цен, доля государственной гарантированной пенсии в общем объеме средней заработной платы постепенно снижается. Такой принцип индексации является приемлемым, если изначально базовый минимальный уровень пенсий был излишне велик. При этом нужно делать допущение, что прирост оплаты труда имеет положительное значение в реальном выражении.

Возможной альтернативой вышеуказанным принципам индексации государственной пенсии мог бы стать принцип изменения пенсионных выплат с учетом как инфляции, так и средней заработной платы по стране. Такая форма изменения пенсионных начислений применяется в Швейцарии. С одной стороны, данный способ позволяет при устойчивом росте заработной платы в реальном выражении не допускать чрезмерно быстрого увеличения пенсий. Таким образом, сохраняется приемлемый уровень нагрузки на бюджет. С другой стороны, учет при индексации пенсий динамики цен позволит сохранить пенсионные выплаты на приемлемом уровне, даже если в среднем по стране наблюдается снижение заработной платы в реальном выражении.

Наконец, одним из допустимых вариантов может быть индексация пенсий в зависимости от уровня средней заработной платы для новых пенсионеров. Последующие изменения пенсионных выплат могут зависеть от роста цен. Данный способ позволит не допустить резкого снижения доли государственных пенсий в средней заработной плате по стране, как это произошло в Великобритании. При этом нагрузка на бюджет будет меньше по сравнению с теми странами, где государственные пенсии привязаны к росту заработной платы.

Возможности трансформации пенсионной системы Республики Беларусь

Национальные социальные системы имеют свои особенности

и существенно отличаются друг от друга. У каждой из них есть свои положительные стороны и недостатки. Важное значение в любой социальной системе имеет пенсионное обеспечение граждан. Пенсионные системы постоянно подвергаются трансформации. Это связано с изменениями возрастной структуры населения, ограниченностью государственных средств и поиском наиболее эффективных методов пенсионного страхования.

Беларусь в данном вопросе не является исключением. В пенсионную систему постоянно вносятся определенные изменения. Из последних преобразований можно отметить увеличение минимального трудового стажа, необходимого для получения пенсии по возрасту, а также формирование основ добровольного пенсионного страхования. В то же время современные социально-экономические условия требуют более существенных изменений в пенсионной системе нашей страны. Ее трансформация должна быть направлена на повышение эффективности аккумулирования и расходования государственных пенсионных фондов, создание альтернативных возможностей накопления, а также на поддержание и повышение уровня жизни лиц пенсионного возраста в условиях действия равных возможностей для всех членов системы. С учетом вышеизложенного, опираясь на международный опыт, можно очертить основные проблемные моменты пенсионной системы Беларуси.

В последнее время поднимается вопрос о возможном увеличении пенсионного возраста. На постсоветском пространстве всего несколько стран сохранили возраст выхода на пенсию для мужчин и женщин на неизменном уровне. В Беларуси такой предел для мужчин может частично быть оправдан низкой продолжительностью жизни (ожидаемая продолжительность жизни при рождении на начало 2015 г. составила 67,8 года).

При этом низкий пенсионный возраст для женщин, на наш взгляд, не достаточно учитывает возрастную динамику. В соответствии с национальным законодательством возраст выхода на пенсию для женщин установлен на уровне 55 лет, что на пять лет ниже, чем у мужчин. Однако ожидаемая продолжительность

жизни женщин при рождении составила 78,4 года. С учетом вышеизложенного получается, что на пенсии мужчины находятся в среднем на 15,6 года меньше женщин, хотя трудовой стаж, а соответственно и период начисления социальных взносов у них больше на пять лет. Исходя из средней продолжительности жизни, чуть менее 30% жизни женщины приходится на пенсионный период. В результате получается, что доля пенсионеров женщин в Беларуси в 2 раза превосходит долю пенсионеров мужчин. Учитывая ограниченность бюджетных средств и постепенный рост продолжительности жизни населения, нахождение более 20 лет на пенсии женщин ложится тяжелым бременем на государственный бюджет. Кроме того, некоторые работодатели зачастую вынуждают выходить на пенсию достаточно молодых и трудоспособных женщин, достигших пенсионного возраста.

Рост числа пенсионеров усиливает давление на пенсионные фонды. Проблема заключается в том, что количество пенсионеров и лиц моложе трудоспособного возраста растет более быстрыми темпами по сравнению с количеством работников. В результате государство будет вынуждено изыскивать дополнительные ресурсы для выплаты пенсий из государственного бюджета или повышать налоговую нагрузку на работников уже в ближайшем будущем.

Для улучшения ситуации следовало бы рассмотреть вопрос о постепенном выравнивании пенсионного возраста с возможным последующим его повышением для обоих полов. При этом данный процесс может быть осуществлен в течение определенного переходного периода. Постепенное повышение

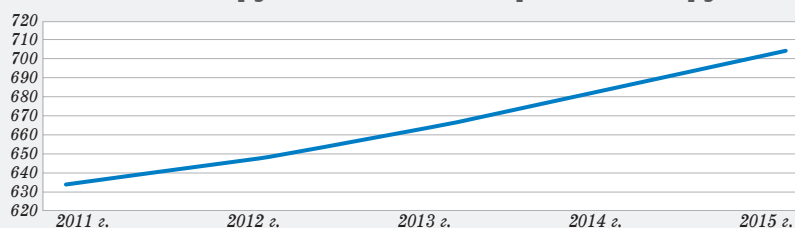
пенсионного возраста применялось во многих странах. Такой способ позволяет максимально безболезненно адаптировать общество к изменяющимся условиям.

Вторым сложным вопросом остается выбор между чисто солидарной и смешанным типами пенсионной системы. В рамках совершенствования основ национальной системы пенсионного обеспечения следовало бы рассмотреть возможность открытия гражданами индивидуальных пенсионных счетов. Актуальность данного вопроса подтверждается действием смешанных пенсионных систем в странах – партнерах по Евразийскому экономическому союзу, а именно в Казахстане и России.

Следует учитывать возможности бюджета и общую макроэкономическую ситуацию. Для введения систем индивидуальных накоплений необходимо обеспечить дальнейшее совершенствование финансового рынка страны и достичь большей устойчивости национальной валюты. Кроме того, требуется оценить возможности бюджета при трансформации пенсионной системы. Для минимизации возможных издержек следует начать постепенный процесс введения персональной накопительной составляющей. Например, обязать только молодых работников отчислять определенный процент из заработной платы на накопительные счета. При этом процент отчислений не должен быть существенным. Таким образом, можно постепенно сформировать индивидуальную часть пенсионных выплат без существенных потерь для бюджета и сохранить гарантированную часть государственного пенсионного обеспечения.

Проблема роста административных издержек при открытии ин-

Лица старше и моложе трудоспособного возраста на 1000 человек трудоспособного возраста в Беларуси, чел.



Примечание. Собственная разработка автора на основе [9].

Рисунок 2

дивидуальных счетов может быть решена благодаря созданию специального агентства по управлению персональными накоплениями граждан, которое будет централизованно осуществлять распределение сбережений в зависимости от пожеланий вкладчиков.

Развитый финансовый рынок является неотъемлемой частью любой накопительной пенсионной системы или системы смешанного типа. В случае его узости пенсионные фонды могут столкнуться с ограниченным набором финансовых инструментов, в которые можно размещать средства вкладчиков. С другой стороны, пример Чили показывает, что даже в условиях недостаточно развито-

го финансового рынка возможно функционирование накопительной пенсионной системы. Более того, формирование пенсионных фондов должно ускорить процесс появления новых финансовых инструментов. Однако при этом должна быть достигнута макроэкономическая стабильность в среднесрочном периоде.

Наконец, при осуществлении реформирования пенсионной системы Беларуси, возможно, наиболее приемлемым было бы использование индексации государственных пенсий с учетом как динамики цен, так и заработной платы. В условиях наличия ряда экономических вызовов, которые стоят перед страной, пенсионеры являются

наименее защищенным слоем населения, поэтому необходимо предоставить данной категории граждан гарантированное пенсионное обеспечение, но при этом учесть возможности бюджетных фондов.

Вышеперечисленные предложения позволят повысить эффективность работы пенсионной системы, а следовательно, и социальной системы в целом. В то же время разработка конкретной программы трансформации требует более детальной проработки и аргументации и должна быть проведена исключительно в целях повышения уровня жизни населения.

* * *

Материал поступил 04.09.2015.

Источники:

1. Бюллетень социальной политики 07 [Электронный ресурс] // Международная ассоциация социального обеспечения. – Режим доступа: <https://www.issa.int>. – Дата доступа: 26.08.2015.
2. Народный банк Республики Узбекистан [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.xb.uz>. – Дата доступа: 28.08.2015.
3. Об основах государственного социального страхования [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь, 31 января 1995 г., № 3563-XII: в ред. Закона от 30 декабря 2011 г. № 334-З // Фонд социальной защиты населения Министерства труда и социальной защиты Респ. Беларусь. – Режим доступа: http://www.ssf.gov.by/priside/statesocialinsurance/norm_doc/law2/-page_m17=1-news_m17=277. – Дата доступа: 27.06.2015.
4. Об основах обязательного социального страхования [Электронный ресурс]: Федер. закон, 16 июня 1999 г., № 165-ФЗ: в ред. Федер. закона от 1 дек. 2014 г. № 407-ФЗ // КонсультантПлюс. Россия / ЗАО «КонсультантПлюс». – М., 2014. – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=165869;fld=134;dst=1000000001,0;rnd=0.8234088942408562>. – Дата доступа: 11.07.2015.
5. Об утверждении Положения о порядке корректировки фактического заработка пенсионера при назначении и перерасчете пенсий и повышения пенсий, исчисленных в минимальном размере, в связи с ростом средней заработной платы [Электронный ресурс]: постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 22 дек. 1999 г.: в ред. от 26 мая 2011 г. № 667 // Совет Министров Респ. Беларусь. – Режим доступа: <http://pda.government.by/upload/docs/filebb8752bf3b40fa65.PDF>. – Дата доступа: 30.06.2015.
6. О пенсионном обеспечении [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь, 17 апреля 1992 г., № 1596-XII: в ред. Закона от 28 января 2009 г. № 78-З // Фонд социальной защиты населения Министерства труда и социальной защиты Респ. Беларусь. – Режим доступа: http://www.ssf.gov.by/priside/payment_pension/norm_doc/lawp/-page_m17=1-news_m17=368. – Дата доступа: 07.07.2015.
7. О совершенствовании пенсионного обеспечения [Электронный ресурс]: Указ Президента Респ. Беларусь, 8 дек. 2014 г., № 570 // Официальный интернет-портал Президента Республики Беларусь. – Режим доступа: http://president.gov.by/ru/official_documents_ru/view/ukaz-570-ot-8-dekabrya-2014-g-10377/. – Дата доступа: 15.06.2015.
8. Постовалова, Т.А. Понятие социального страхования: законодательный и доктринальный подходы / Т.А. Постовалова // Право и демократия. – 2013. – Вып. № 24. – С. 237–249.
9. Социальное положение и уровень жизни населения Республики Беларусь: стат. сб. / Национальный стат. комитет Респ. Беларусь; редактор ред. колл.: И.В. Медведева [и др.]. – Минск, 2015. – 334 с.
10. Austria: pension projections 2004–2050 [Electronic resource]. – Mode of access: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication7016_en.pdf. – Date of access: 17.08.2015.
11. International Social Security Association (ISSA) [Electronic resource]. – Mode of access: <https://www.issa.int>. – Date of access: 15.08.2015.
12. Estelle, J. Reforming Social Security: Lessons from Thirty Countries [Electronic resource] / J. Estelle // NCPA Policy Report. – June 2005, No. 277. – Mode of access: <http://www.ncpa.org/pdfs/st277.pdf>. – Date of access: 29.07.2015.
13. Langendonck, J. The European experience in social health insurance [Electronic resource] / J. Langendonck // The United State Social Security Administration. – July 1973. – Mode of access: <http://www.ssa.gov/policy/docs/ssb/v36n7/v36n7p21.pdf>. – Date of access: 05.07.2015.
14. Main Association of Austrian Social Security Organizations [Electronic resource]. – Mode of access: <https://www.sozialversicherung.at>. – Date of access: 11.08.2015.
15. Pallares-Miralles, M. International patterns of pension provision II a Worldwide overview of facts and figures / M. Pallares-Miralles, C. Romero, E. Whitehouse. – World Bank, June 2012. – 214 p.
16. Social security system [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.migration.gv.at/en/living-and-working-in-austria/austria-at-a-glance/the-social-security-system.html>. – Date of access: 24.07.2015.
17. Social Security system throughout the world, Europe 2012 [Electronic resource]: SSA Publication № 13-11801 / Released August 2012. – Mode of access: <http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2012-2013/europe/index.html>. – Date of access: 04.07.2015.
18. Social Security Program in the USA [Electronic resource]: SSA Publication, July 1997, № 13-11758. – Mode of access: <http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/sspus/sspus.pdf>. – Date of access: 21.06.2015.
19. The United State Social Security Administration [Electronic resource]. – Mode of access: <http://ssa.gov>. – Date of access: 21.08.2015.
20. Well Insured. Social security in Austria 2013 [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.hauptverband.at/portal27/portal/hubportal/content/contentWindow?contentid=10008.619367&action=b&cacheability=PAGE&version=1430999038>. – Date of access: 05.06.2015.