

# Трудовая миграция в ЕС и система социального обеспечения в Беларуси: правовой анализ и оценка экономических взаимосвязей

Аналитическая записка  
Март 2019

Авторы:

Андрей Елисеев

Дмитрий Бабицкий

Серж Навродский

Сергей Антусевич



*Аналитическая записка разработана в рамках контракта между Секретариатом Руководящего комитета Форума гражданского общества Восточного партнерства и центром социально-экономических исследований CASE Belarus в партнерстве с Институтом Труда Конфедерации Профсоюзов Республики Молдова, Белорусским конгрессом демократических профсоюзов, Профсоюзом работников строительства и промышленности строительных материалов Украины.*

Проект поддерживается регрантинговым механизмом Форума гражданского общества Восточного партнерства и финансируется Европейским Союзом, как часть его мероприятий, направленных на поддержание гражданского общества в регионе. С помощью регрантингового механизма, Форум гражданского общества Восточного партнерства поддерживает те проекты своих членов, которые помогают достичь цели и реализовать миссию Форума.

Общая заявленная сумма финансирования для заявок 2018 года составляет 250 тыс.евро. Гранты доступны для организаций гражданского общества из стран Восточного партнерства и стран ЕС. Ключевые направления поддержки: демократия и права человека, экономическая интеграция, окружающая среда и энергетика, контакты между людьми, социальная политика и трудовые отношения.

Записка была подготовлена при финансовой поддержке Европейского Союза. Содержание аналитической записки отражает исключительно мнение авторов и не является официальной позицией Европейского Союза.

## **Введение**

В условиях глобализации экономики и значительных масштабов миграции между странами растет актуальность координации права на социальное обеспечение. Это актуально и для стран Восточного партнерства, сотни тысяч граждан которых трудоустроены в Европейском Союзе легально и нелегально. В последние годы, во многом в связи с экономической рецессией в России, как основной принимающей страны для мигрантов из Беларуси, Молдовы и Украины, число эмигрантов из этих стран в ЕС имеет тенденцию к увеличению.

Данная аналитическая записка кратко описывает сущность соглашений о социальном обеспечении (раздел 1) и вызовы, стоящие перед пенсионными системами стран региона (раздел 2). В разделе 3 производится попытка оценки влияния трудовой миграции на пенсионную систему Беларуси, а в заключении представлены рекомендации для органов государственной власти по сокращению негативных последствий миграции.

### **1. Сущность и принципы соглашений о социальном обеспечении**

В широком смысле под социальным обеспечением понимается совокупность общественных отношений между гражданами, с одной стороны, и государственными органами, органами местного самоуправления и специализированными организациями, с другой, относительно предоставления гражданам пенсий, пособий и других видов обеспечения при наступлении жизненных обстоятельств, которые влекут за собой утрату или снижение доходов, повышенные расходы, мало обеспеченность, бедность. Сюда же относятся случаи утраты источников средств существования (включая вдовство, инвалидность, безработицу), несения дополнительных расходов, отсутствия необходимого прожиточного минимума по объективным социально значимым причинам.

Кроме социально-экономического предназначения, система социального обеспечения имеет также демографическую направленность, стимулируя рост народонаселения и продолжительность жизни граждан, а также выполняет политическую функцию в плане сближения социальных уровней различных слоев населения. В условиях, когда сотни тысяч граждан Беларуси, Молдовы и Украины перемещаются за рубеж, включая страны Евросоюза, в поисках работы, проблема мобильности пенсий и иных социальных выплат становится все более актуальной. Под мобильностью пенсий и иных социальных выплат понимается процесс межгосударственных взаимных зачетов прав трудовых мигрантов на социальное обеспечение. Регламентируют такой процесс специальные соглашения, двусторонние или многосторонние.

Существуют три основные причины целесообразности обеспечения мобильности социальных выплат:<sup>1</sup>

- Экономическая: отсутствие мобильности социальных выплат уменьшает эффективность принимаемых людьми решений в сфере трудовой мобильности;

---

<sup>1</sup> Holzmann, Robert, and Johannes Koettl. 2015. "Stability of Pension, Health, and other Social Benefits: Facts, Concepts, and Issues." CESifo Economic Studies, 61(2), 377-415 Munich: CESifo. doi:10.1093/cesifo/ift017

- Социальная: социальные выплаты являются важным элементом планирования жизненного цикла отдельных людей и семей, потому что отсутствие мобильности социальных выплат влечет значительные потери в уровне благосостояния;
- Правовая: право на социальную защиту обеспечено национальными законодательствами и международными соглашениями, потому что данные права человека должны распространяться и на случаи переезда в другую страну и смены профессии.

В качестве примера гармонизации системы социального обеспечения в ЕС приведем порядок определения уровня пенсии по возрасту в одной из стран. Определение размера пенсии по возрасту в странах ЕС происходит на основе вычисления так называемого эквивалентного уровня ЕС. Сначала путем суммирования всех периодов страхового стажа работников в ЕС определяется теоретический уровень пенсии при таком страховом стаже в данном государстве. Далее этот размер уменьшается пропорционально фактическому сроку участия в пенсионной схеме данной страны.

Начисляет пенсию каждая страна, где лицо вносило страховые взносы хотя бы в течение года. При этом накопленные части пенсии начинают предоставляться страной лишь по достижении пенсионного возраста согласно ее законодательству. Существуют также специальные процедуры, учитывающие страховые периоды менее года, суммируя их к страховому стажу государства, где лицо проработало более всего. Если же в одной из стран застрахованное лицо имеет право на получение полной пенсии, то пенсионный орган такой страны на основании расчетов устанавливает больший размер пенсии.

В случае наличия пенсионных прав в нескольких странах ЕС (а также странах Европейской ассоциации свободной торговли либо Швейцарии), лицу нет необходимости обращений в компетентные органы в каждой из них. Необходимо обратиться либо в орган пенсионного страхования страны, где лицо проживает в настоящее время, либо где в последний раз работало, и такой орган будет ответственным за учет и реализацию пенсионных прав, накопленных во всех соответствующих государствах-членах в рамках коммуникации с ними.

## **2. Вызовы систем пенсионного обеспечения в Беларуси с учетом миграционных потоков**

Национальная система социальной защиты в Беларуси довольно масштабна с точки зрения категорий охваченного населения и сложна с точки зрения разнообразия существующей законодательной базы и ответственных государственных институтов. В связи с тем, что описание всего этого многообразия не является целью данного исследования, данный раздел кратко очерчивает текущее состояние ключевого элемента системы социальной защиты, а именно системы пенсионного обеспечения по возрасту в Беларуси.

В целом, современные характеристики системы пенсионного обеспечения Беларуси схожи с другими странами региона:

- Несмотря на некоторые изменения, системы пенсионного обеспечения по-прежнему во многом базируются на унаследованной советской системе. Среди прочего, она

предполагает, что современные пенсионеры получают пенсии из выплат, производимых современным поколением занятых в экономике работников;

- Альтернативные способы пенсионных накоплений не развиты, и нынешний уровень развития финансовых рынков и нормативно-правовой базы в странах Восточного партнерства недостаточно высок для их эффективного внедрения;
- Давление на рост дефицита пенсионных фондов в связи с демографическими проблемами (сокращение доли населения в трудоспособном возрасте, увеличение продолжительности жизни) и миграционными тенденциями (как в ЕС, так и в Россию).

В Беларуси количество пенсионеров составляет около 2,6 млн человек, или около 28% населения. Пенсионный фонд является независимой от бюджета структурой, которая может как направлять профицит средств в бюджет, так и получать финансирование дефицита из бюджета. С 2015 года неизменно происходит второе: недостаток средств покрывается бюджетными субвенциями. В 2018 году дефицит фонда превысил 300 млн долларов США. Впервые дефицит фонда образовался в 2013 году, но тогда составил лишь 0,08% ВВП. В течение 2013-2014 гг. дефицит покрывался из профицита фонда, накопленного в прошлые годы.

Средняя пенсия в Беларуси в октябре 2018 года составила 374 белорусских рубля, либо около 150 евро. Если около 10 лет назад соотношение величины средней пенсии по возрасту к среднему размеру начисленной заработной платы в стране составляла около 45%, в 2018 году оно снизилось примерно до уровня 38%. В 2015-2016 в Беларуси в полной степени, заложенной в законодательстве, не индексировались пенсии. В Беларуси на фоне других стран ЦВЕ очень низкая нагрузка по социальным платежам у работников в сравнении с работодателями: 1% и 28% соответственно.

С 1 января 2016 года в Беларуси начали повышать пенсионный возраст ежегодно на 6 месяцев. С июля 2022 года мужчины будут выходить на пенсию в 63 года, а женщины - в 58 лет. Согласно расчетам, предпринятое повышение пенсионного возраста в Беларуси позволит до 2022 года удержать дефицит пенсионного фонда в пределах 1% ВВП. В случае отсутствия реформ в данной сфере, к 2025 году дефицит может составить около 2% ВВП, а к 2055 - 9% ВВП.<sup>2</sup>

По нашим оценкам, по состоянию на конец 2017 года число трудовых мигрантов из Беларуси в ЕС составило около 100 тыс. человек, т.е. именно те, кто выехал в ЕС с целью получения заработка и с высокой долей вероятности вернется в Беларусь. Эта экспертная оценка основывается на многостороннем анализе, включающим в себя сравнение оценок в разных литературных источниках, доли денежных переводов из ЕС, количестве общих видов на жительство, выданных в ЕС, количестве незанятого населения в трудоспособном возрасте и оценочного количества трудовых мигрантов в третьи страны (преимущественно в Российскую Федерацию).

Если США и Германия сохранили за собой статус важных стран назначения для белорусов еще со времени обретения страной независимости, миграционная привлекательность других стран, особенно Польши, существенно увеличилась за последние годы. Число приглашений для белорусских трудовых мигрантов от польских работодателей по упрощенной схеме трудоустройства за последние четыре-пять лет выросло почти в 15 раз. Если в 2014-ом году их

---

<sup>2</sup> Katerina Lisenkova & Kateryna Bornukova (2017) Effects of population ageing on the pension system in Belarus, *Baltic Journal of Economics*, 17:2, 103-118, DOI: 10.1080/1406099X.2017.1318000

число составляло около 4 тысяч, то в 2017-ом - почти 60 тысяч. Кроме обладателей трудовых виз, часть обладателей карт поляка (а их число превысило 100 тысяч в прошлом году) также вовлечены в трудовые отношения в Польше.<sup>3</sup>

Среди экспертов по миграции существует консенсус по поводу того, что большинство белорусов (более 80%) проживают в ЕС легально и трудоустроены в соответствии с законодательством страны пребывания. Что касается профиля белорусских резидентов в ЕС, то чаще всего это относительно молодые люди до 35 лет, занятые чаще всего в сфере услуг, строительстве, домашнем хозяйстве, реже - это высококвалифицированные специалисты (информационные технологии, инженерные специальности и др.).<sup>4</sup>

### 3. Влияние трудовой миграции в ЕС на систему пенсионного обеспечения Беларуси

Сколько теряет пенсионный фонд страны, если часть населения страны уезжает на заработки (в нашем случае в ЕС) и не платит социальные отчисления с заработной платы? Как увеличивается нагрузка по выплате текущих пенсий на тех, кто остается занятым в экономике страны?

По нашим оценкам по состоянию на конец 2017 года число трудовых мигрантов, т.е. тех, кто выехал в ЕС с целью получения заработка, составило около 100 тыс. человек из Беларуси (Таблица 1).

Таблица 1. Расчеты потенциальных потерь ВВП от трудовой миграции в ЕС в 2017 г.

	ВВП, млрд. \$	Занято, всего, млн. чел.	ВВП/ занятого, \$	Количество трудоустроенных мигрантов в ЕС (оценочно), тыс. чел.	Оценка потерь ВВП (оценочно), млрд. \$	Потери, % к ВВП	Денежные переводы всего*, млрд. \$
Беларусь	47.7	4.4	10 961.7	100	1.1	2.3%	1.2

Источник: собственные расчеты авторов на основании данных Всемирного Банка и Национального статистического комитета Беларуси

\*Примечание: приведена сумма денежных переводов от всех трудовых мигрантов

По нашим оценкам за 2017 год потери ВВП Беларуси от миграции в ЕС составили приблизительно \$1,1 млрд. (2,3%). И это только часть от общих потерь, так как мы не учитываем трудовую миграцию в Российскую Федерацию и другие страны, которая имеет значительный размер. Оценочные гипотетические потери пенсионного фонда Беларуси от трудовой миграции в ЕС составили \$ 128.9 млн., или 2%.

В Беларуси относительно незначительна доля населения трудоспособного возраста, не занятого в экономике – менее 20%, или 1,08 млн. чел. Из них определенное количество не может быть занято в силу объективных причин, остальные – участвуют в квази-легальном или сером секторе, либо являются трудовыми мигрантами. Очевидно, что большая часть трудовых

<sup>3</sup> Andrei Yeliseyev. Migration between Belarus and Poland: Current Trends and Prospects. EAST Center, 2018, [http://east-center.org/wp-content/uploads/2018/03/EAST\\_migration\\_Poland\\_Belarus.pdf](http://east-center.org/wp-content/uploads/2018/03/EAST_migration_Poland_Belarus.pdf)

<sup>4</sup> См.: Andrei Yeliseyev, 'Migration between the EU, V4 and Eastern Europe: The present situation and the possible future. The perspective of Belarus', in *Forecasting migration between the EU, V4 and Eastern Europe. Impact of visa abolition*, ed. by Marta Jaroszewicz, Magdalena Lesinska. Center for Eastern Studies. Warsaw, 2014.

мигрантов находится в Российской Федерации (РФ), где устроена как легально (соответственно, с обязательной уплатой страховых взносов), так и нелегально.

Исходя из приведенных выше данных можно заключить, что влияние трудовой миграции в ЕС на пенсионную систему Беларуси является малозначимым. Возврат трудовых мигрантов, который может произойти при экономическом росте и пропорциональном росте оплаты труда (или же замещение уехавших прибывшими мигрантами из-за рубежа) не приведет к заметному увеличению поступлений пенсионный фонд. Гораздо более существенной проблемой, на наш взгляд, является нелегальная занятость белорусов в РФ: здесь страна теряет как рабочую силу, так и будущие пенсионные выплаты из-за границы.

### **Заключение и рекомендации**

Трудовая миграция из Беларуси в ЕС имеет устойчивую тенденцию к росту. В силу небольшого в масштабах трудовых ресурсов количества мигрантов, влияние миграции на макроэкономические показатели, такие как размер ВВП или поступлений в пенсионный фонд относительно невелико (на уровне 2%-2,4%). На данный момент действует два двусторонних соглашения между Беларусью и странами ЕС (Литва и Латвия), и ещё три соглашения уже подписаны и ожидают вступления в силу (с Польшей, Чехией и Эстонией).

#### **Рекомендация 1.**

Властям Беларуси при участии всех заинтересованных сторон, в том числе профсоюзов, следует на постоянной основе отслеживать миграционные потоки своих граждан в ЕС и проводить их анализ в поло-возрастом, профессиональном и региональном разрезе. Должны проводиться исследования, например, методом фокус-групп и опросов о причинах миграции.

#### **Рекомендация 2.**

Профсоюзам Беларуси при содействии внешнеполитического ведомства и Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь, профсоюзов и властей принимающих стран следует больше внимания уделять защите трудовых и социальных прав трудовых мигрантов. Защита в первую очередь должна касаться таких аспектов, как социальное обеспечение и равная оплата труда.

#### **Рекомендация 3.**

Правительству Беларуси необходимо продолжить процесс заключения двусторонних соглашений о социальном обеспечении с странами ЕС, ещё не охваченными такими соглашениями.

#### **Рекомендация 4.**

Властям Беларуси стоит разработать и осуществить четкие действия по созданию условий для возвращения трудовых мигрантов и привлечению новых мигрантов из-за рубежа в объемах, необходимых для устойчивого роста экономики страны.