

**СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
АНАЛИТИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ АППАРАТА СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ**



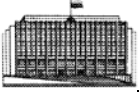
Серия: Основные проблемы социального развития России - 136

**АНАЛИТИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК
№ 26 (510)**

**О реализации Стратегии долгосрочного
развития пенсионной системы
Российской Федерации**

*(материалы к «правительственному часу» 340 заседания
Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации,
20 ноября 2013 года)*

Москва
2013

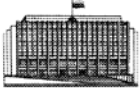


Предлагаемый Аналитический вестник приурочен к «правительственному часу» 340 заседания Совета Федерации 20 ноября 2013 года, на который вынесен вопрос «О реализации Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации». Эта тема волнует граждан нашей страны, является предметом особого внимания органов государственной власти, институтов гражданского общества, в том числе общественных организаций, выражающих интересы пенсионеров, а также объединений предпринимателей и профсоюзов. Ее актуальность обусловлена необходимостью формирования в нашей стране пенсионного законодательства, способного обеспечить сбалансированность пенсионной системы и достойный уровень жизни российских пенсионеров.

Данный вестник включает материалы, содержащие экспертные оценки проблем информационно-аналитической поддержки принятия управленческих решений по обоснованию и реализации Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации; бюджетно-финансовой самостоятельности пенсионной системы России в условиях ее реформирования; развития накопительного компонента пенсионной системы и другим актуальным вопросам. В числе авторов вестника - председатель Комитета Совета Федерации по социальной политике, председатель Президиума Центрального Правления общероссийской общественной организации «Союз пенсионеров России» В.В. Рязанский, руководители и ведущие эксперты Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации, Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда «Центр стратегических разработок», Национальной ассоциации негосударственных пенсионных фондов.

Аналитическое управление Аппарата Совета Федерации выражает глубокую благодарность авторам вестника за актуальные и содержательные материалы.

Материалы вестника могут представлять интерес для членов Совета Федерации, депутатов законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, ученых и экспертов, специализирующихся на рассматриваемой проблематике.



СОДЕРЖАНИЕ

Рязанский В.В., председатель Комитета Совета Федерации по социальной политике, председатель Президиума Центрального Правления общероссийской общественной организации «Союз пенсионеров России»

Государство должно гарантировать права пенсионеров и устойчивость пенсионной системы..... 3

Соловьев А.К., начальник Департамента актуарных расчетов и стратегического планирования Пенсионного фонда Российской Федерации, д.э.н., профессор, Заслуженный экономист России

Мележик Н.В., начальник отдела Департамента актуарных расчетов и стратегического планирования Пенсионного фонда Российской Федерации

Актуарный анализ бюджетно-финансовой самостоятельности пенсионной системы России в условиях ее реформирования..... 4

Омельчук Т.Г., руководитель группы проектов Фонда «Центр стратегических разработок»

Проблемы и риски предлагаемых изменений пенсионной формулы и формирования доходной части пенсионной системы. Альтернативные пути развития пенсионной системы..... 28

Лычкина Н.Н., эксперт Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации, председатель Российского отделения Международного общества системной динамики, к.э.н.

Ефферина Т.В., начальник Управления программ социологических исследований Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации, д.и.н.

Информационно-аналитическая поддержка принятия управленческих решений по обоснованию и реализации Стратегии развития пенсионной системы Российской Федерации 39

Люблин Ю.З., первый вице-президент Национальной ассоциации негосударственных пенсионных фондов

Состояние и развитие накопительного компонента пенсионной системы в Российской Федерации 50



существующей пенсионной формулы необходимо рассмотреть альтернативные менее радикальные возможности модернизации пенсионной системы России.

Информационно-аналитическая поддержка принятия управленческих решений по обоснованию и реализации Стратегии развития пенсионной системы Российской Федерации

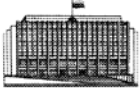
Лычкина Н.Н., эксперт Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации, председатель Российского отделения Международного общества системной динамики, к.э.н.

Ефферина Т.В., начальник Управления программ социологических исследований Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации, д.и.н.

Стратегия долгосрочного развития пенсионной системы направлена на совершенствование пенсионной системы, которая должна быть адекватной современному экономическому развитию Российской Федерации и соответствовать международным стандартам⁵. Стратегия определяет на период до 2030 г. социальные приоритеты и ориентиры, а также механизмы государственной политики в сфере пенсионного страхования. Поэтому Стратегия должна соизмеряться, в первую очередь с Прогнозом социально-экономического развития до 2030 года и иметь пересечения с документами стратегического характера: Концепцией демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года⁶, Концепцией государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, Концепцией долгосрочного социально-экономического развития

⁵ Стратегия долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2012 г. № 2524-р.

⁶ Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 9 октября 2007 г. № 1351.



Российской Федерации на период до 2020 года⁷, Государственной программой Российской Федерации «Содействие занятости населения» на 2013-2020 годы⁸ и др.

Современный этап развития пенсионной системы Российской Федерации характеризуется рядом особенностей и проблем. Новые правовые, институциональные формы и механизмы предполагается внедрять в условиях сложных переходных экономических процессов, сопровождающихся неблагоприятными демографическими тенденциями, социально-экономическими проблемами, проблемами финансовой устойчивости и несбалансированности бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации (ПФР), неразвитости институтов для эффективного функционирования накопительной составляющей пенсионной системы, механизмов добровольного страхования и негосударственного пенсионного обеспечения. Предполагается структурная перестройка отрасли с акцентом на усиление роли рыночных институтов и рыночных отношений в этой сфере при возрастающей роли индивида в формировании его будущей пенсии.

В средствах массовой информации, а также в среде экспертного сообщества активно обсуждаются проблемы и варианты развития национальной пенсионной системы, делаются попытки найти баланс между политикой развития и социальной справедливостью.

⁷ Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.

⁸ Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2012 г. № 2149 р.

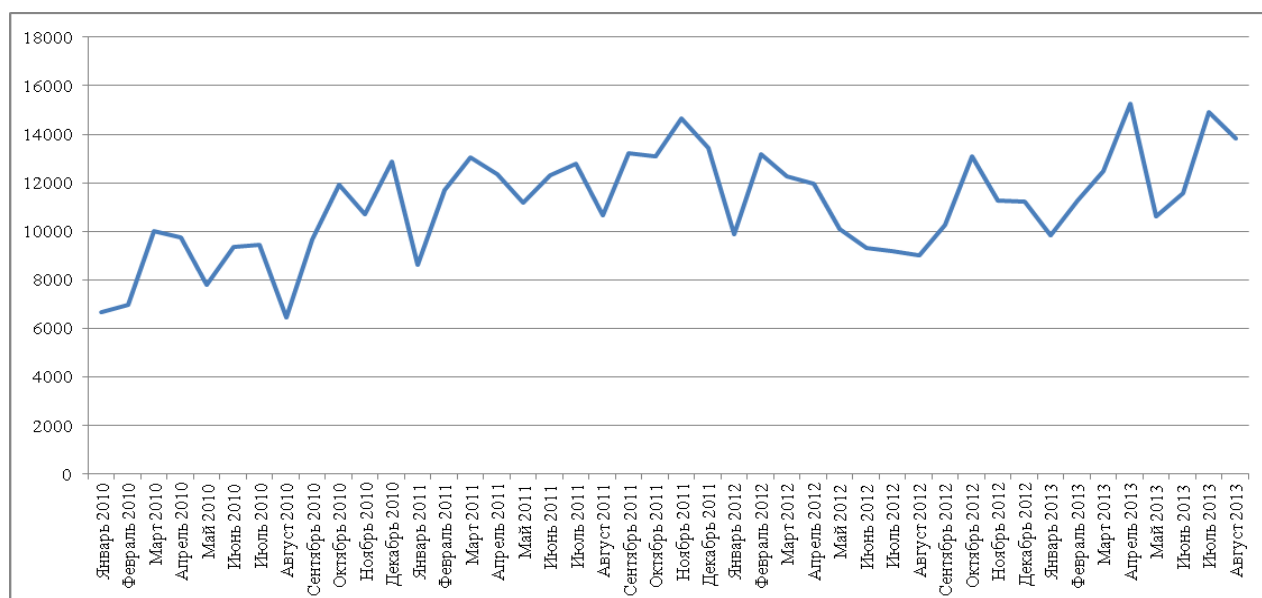
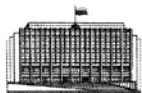


Рисунок 1. Обсуждение проблем пенсионной системы в СМИ за период с января 2010 г. по июль 2013 г., количество публикаций по теме в месяц⁹

Анализ показывает, что развитие пенсионной системы сопряжено с целым рядом проблем, в числе которых:

существующая структура занятости, низкая заработная плата по отраслям;

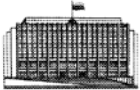
негативные демографические тенденции, старение населения, что является причиной увеличивающихся диспропорций между пенсионерами и трудоспособным населением;

дефицит Пенсионного фонда Российской Федерации (пенсионная формула, пенсионный возраст, тарифная политика и др.);

переходные процессы в экономике, сопровождающиеся экономическими и финансовыми кризисами, неразвитостью финансового рынка, инфляцией;

проблемы долгосрочной финансовой устойчивости и сбалансированности бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации;

⁹ База данных Public.ru, программное обеспечение «АТИС» (разработка Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации).



поддержание размера пенсий на социально приемлемом уровне и увеличение численности низкодоходных групп пенсионеров;

обострение проблемы обеспечения приемлемого уровня пенсионных прав для среднего класса;

увеличение рисков, связанных с недостаточной финансовой устойчивостью негосударственных пенсионных фондов;

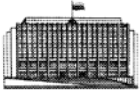
источники и механизмы обеспечения сохранности пенсионных накоплений;

межбюджетные трансферты из федерального бюджета в пенсионную систему.

Согласно социологическим исследованиям, накопительная система и негосударственные пенсионные фонды (НПФ) вызывают недоверие со стороны населения. Неактивность застрахованных лиц в вопросе перевода пенсионных накоплений в частные управляющие компании приводит к концентрации пенсионных накоплений в государственной управляющей компании, что, в свою очередь, препятствует развитию накопительной составляющей пенсионной системы. В 2012 г. только 12% россиян воспользовались услугами частных пенсионных фондов. Согласно опросам 2013 г., большинство (77%) адресатов накопительной системы, чьи пенсионные накопления находятся в ПФР, не знают, какая часть этих средств отчисляется в накопительную систему. Знают точно всего 23%, и большинство из них собираются оставить 6%-ные отчисления, мотивируя тем, что «такие отчисления более выгодны и надежны», 16% не хотят писать заявление, основные мотивы – недоверие государству и отсутствие уверенности в будущем. 63% испытывают затруднения с принятием решения¹⁰.

Развернувшиеся дискуссии в среде экспертного сообщества, пытающегося предложить множество сценариев развития пенсионной

¹⁰ ФОМ. Опрос 6-7 июля 2013 г. 43 субъекта РФ. 1500 респондентов.



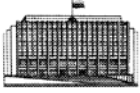
системы, создают условия для формирования *консолидированного сценария* развития пенсионной системы, или долгосрочного «баланса интересов всех участников».

Оптимальная пенсионная политика — это политика, рассматривающая в целом жизненный цикл человека, устраняющая противоречия между его интересами на разных этапах жизни, между интересами работников и пенсионеров¹¹. В связи с этим необходим взгляд на пенсионную систему как на социально-экономическую систему, в которой следует обеспечить эффективное взаимодействие и учет интересов всех ее участников: работающее население, пенсионеры и будущие поколения; работодатели и государство. Необходимо отслеживать взаимодействие и координации всех участников этого процесса. Самой сложной категорией в этой системе является население, которое выступает как активный самостоятельный экономический агент с его индивидуальной пенсионной стратегией. Новый угол зрения на пенсионную проблематику обязывает учитывать реальные потребности современного человека и общества.

Формирование целостной картины развития пенсионной системы невозможно без всестороннего анализа всех факторов экономического и социального характера, влияющих на ее работу, и взаимодействия ее базовых элементов и институтов. Количество элементов и взаимосвязей в рамках пенсионной системы и во внешнем контексте ее реализации очень велико, а принятие эффективных управленческих решений без учета причинно-следственных связей и понимания прогнозных тенденций сильно затруднено.

Реализация Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы, государственных программ по развитию пенсионной системы и

¹¹ А. Кудрин, Е. Гурвич. Старение населения и угроза бюджетного кризиса// Макроэкономическая политика. Электронная версия: <http://akudrin.ru/upload/iblock/6a6/kudrin.pdf>



управление пенсионной системой является сложной задачей, требующей сценарного исследования и предполагающей использование комплексного экономико-математического инструментария для формирования консолидированного сценария развития пенсионной системы Российской Федерации на базе ситуационных и аналитических центров государственных структур.

Отслеживание долгосрочной стратегии развития пенсионной системы требует создания *стратегической имитационной модели развития пенсионной системы*, ориентированной на структурные реформы, включающие комплекс финансовых, правовых и экономических решений. Требуется переход к системным изменениям, адекватным социально-экономическим процессам в Российской Федерации и сбалансированным по целому ряду направлений.

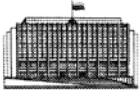
Управление пенсионной системой на основе информационно-аналитической поддержки с привлечением методов имитационного моделирования позволит учитывать динамическую и структурную сложность современных социально-экономических процессов в Российской Федерации, осуществлять системный мониторинг всех микропроцессов в контексте достижения основных целевых показателей:

обеспечение коэффициента замещения трудовой пенсией по старости до 40% утраченного заработка при нормативном страховом стаже и средней заработной плате;

достижение приемлемого уровня пенсии для среднего класса за счет участия в корпоративных и частных пенсионных системах;

обеспечение среднего размера трудовой пенсии по старости не менее 2,5-3 прожиточных минимумов пенсионера;

поддержание приемлемого уровня страховой нагрузки для субъектов экономической деятельности с единым тарифом страховых



взносов для всех категорий работодателей;

обеспечение сбалансированности формируемых пенсионных прав с источниками их финансового обеспечения;

повышение эффективности накопительной составляющей пенсионной системы.

Для достижения указанных целей требуется модернизация основных институтов пенсионной системы. В утвержденной Стратегии развития пенсионной системы Российской Федерации определены основные направления ее реализации:

совершенствование тарифно-бюджетной политики;

реформирование института досрочных пенсий;

реформирование института накопительной составляющей пенсионной системы;

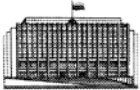
развитие корпоративного пенсионного обеспечения;

совершенствование формирования пенсионных прав в распределительной составляющей пенсионной системы;

совершенствование системы управления обязательным пенсионным страхованием.

Эти направления предполагают анализ и сбалансированность целого ряда мер для достижения целевых показателей эффективности функционирования пенсионной системы, включая социально-экономические индикаторы и показатели финансовой устойчивости и сбалансированности бюджета пенсионного фонда.

Необходимо наладить информационно-аналитическое сопровождение по мониторингу и реализации Стратегии развития пенсионной системы. Требуется постоянное наблюдение за динамическими и структурными изменениями процессов развития пенсионной системы. Без внедрения инструментальных средств информационно-аналитической поддержки принятия государственных

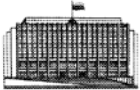


решений в пенсионной сфере происходит потеря управленческого функционала. Требование обоснованности государственных решений предполагает их тщательную предварительную проработку, повысить качество которой помогают экспертное включение и имитационное моделирование развития пенсионной системы. Для эффективной деятельности органов государственной власти требуется просчитывать последствия принимаемых решений, разрабатывать долгосрочные программы с учетом изменения внешней среды, обосновывать национальные и отраслевые проекты.

К сожалению, принятие сложных управленческих решений повсеместно происходит без «проигрывания» их на имитационной модели. В результате этого прогнозы российских экспертов определяют только предварительный этап управленческого решения, без количественной оценки по различным вариантам решения, которые могли бы быть получены на компьютерной имитационной модели ситуации¹².

Многоплановые задачи государственного управления, поддержка вертикали стратегического планирования предполагают создание интегрированного исследовательского фрейма компьютерных моделей национальной экономики и ее отраслей. Создание комплекса имитационных моделей позволит проводить всесторонний анализ функционирования и развития пенсионной системы как целостной системы, а также проводить оценку синергетического эффекта от взаимодействия различных ее элементов и влияния множества внутренних и внешних факторов в условиях изменяющейся демографической и социально-экономической ситуации. Параметры пенсионной системы должны быть связаны с базовыми

¹² Н.Б. Кобелев. Современные политические и экономические решения. Компьютерное моделирование решений в новом глобализме мира. Электронная версия: <http://financepro.ru/economy/1871-n.-b.-kobelev-osnovy-imitacionnogo.html>



макроэкономическими и демографическими показателями Российской Федерации.

Пенсионная система имеет сложную внутреннюю структуру, в связи с чем ее имитационные модели призваны описывать взаимосвязь основных элементов и протекающие в них процессы и особенности функционирования:

«Население» — процессы естественного движения и миграции населения, процессы изменения трудовой активности;

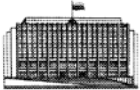
«Страхователи» — процессы формирования средней заработной платы, страховых взносов, уплачиваемых работодателями за работников, по отраслям экономики;

«Пенсионные фонды» — процессы управления средствами страховых взносов Пенсионным фондом Российской Федерации и негосударственными пенсионными фондами, процессы передачи средств пенсионных накоплений, в соответствии с решениями застрахованных лиц в управляющие компании и негосударственные пенсионные фонды, процессы выплаты пенсий;

«Управляющие компании» — процессы инвестирования средств пенсионных накоплений в разрешенные финансовые активы и управление инвестиционным портфелем государственной и частных управляющих компаний;

«Финансовый рынок» — динамика финансовых активов, в которые инвестируются средства пенсионных накоплений с учетом влияния таких внешних факторов, как профицит бюджета, ставка рефинансирования, курс доллара США, цена на нефть, индекс Доу-Джонса и др.;

«Пенсионное законодательство» — способы формирования пенсии в зависимости от принятой формулы ее расчета, социальных характеристик пенсионера, условий выхода на пенсию, индексации и перерасчета пенсий, а также тарифные ставки и нормативные



регуляторы инвестирования средств пенсионных накоплений.

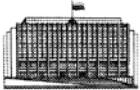
При компьютерном моделировании пенсионной системы следует учитывать многочисленные связи между демографическими, социальными, экономическими показателями, временные лаги между поступлением страховых взносов и реализацией пенсионных прав, неопределенность в развитии финансовых рынков и динамике доходности финансовых активов, изменение структуры пенсионной системы в связи с постепенным изменением законодательства, поведение застрахованных лиц и многие другие факторы.

Комплекс имитационных моделей пенсионной системы Российской Федерации позволит федеральным органам государственного управления анализировать различные сценарии, предлагаемые экспертно-аналитическим сообществом, и формировать согласованный сценарий развития пенсионной системы, проводить проверку различных мер по ее модернизации, включая тарифно-бюджетную политику, мер в области индексации пенсий, формирования пенсионных прав в распределительной составляющей пенсионной системы, обязательного накопительного компонента пенсионной системы, мер по изменению пенсионного возраста и других, связанных с реформированием института досрочных пенсий, развитием корпоративного пенсионного обеспечения, а также решать следующие задачи:

анализ долгосрочной финансовой устойчивости Пенсионного фонда Российской Федерации и сбалансированности пенсионной системы;

анализ и прогнозирование динамики среднего размера трудовых пенсий в зависимости от экономических факторов и изменения пенсионного законодательства;

сценарное моделирование вариантов модернизации накопительной системы;



анализ изменения объемов пенсионных накоплений и влияния финансового рынка и введения разрешенных инструментов инвестирования пенсионных накоплений на изменение доходности инвестиционного портфеля и объемов пенсионных накоплений.

Также комплекс имитационных моделей позволит проводить мониторинг и анализ факторов риска, внешних по отношению к пенсионной системе, подлежащих учету:

макроэкономические параметры, структура занятости, показатели производительности труда, инфляция и невысокие размеры заработной платы;

большой объем теневой занятости и скрытой заработной платы;

рост демографической нагрузки в части изменения соотношения застрахованных лиц, за которых осуществляется уплата страховых взносов, и получателей пенсий, а также высокий уровень смертности в трудоспособном возрасте.

С помощью имитационных моделей пенсионной системы решается экономическая задача обоснования государственной программы развития пенсионной системы для обеспечения достижения целевых значений.

Системно-динамическая модель нацелена на концептуализацию и структуризацию проблем, достижение понимания происходящих процессов. Работы по моделированию социально-экономических систем должны осуществляться в условиях широких междисциплинарных коммуникаций и сотрудничества с экспертно-аналитическим сообществом.

Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации
Аналитическое управление Аппарата Совета Федерации

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК

№ 26 (510)

О реализации Стратегии долгосрочного развития
пенсионной системы Российской Федерации

*(материалы к «правительственному часу» 340 заседания
Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации,
20 ноября 2013 года)*

Редакторы-составители:

О.Б. Аникеева, С.И. Иваненко, С.Н. Титов

Электронная версия аналитического вестника размещена: в сети Интранет Совета Федерации
в разделе «Информационные материалы» и в сети Интернет (www.council.gov.ru)

в разделе «Аналитические материалы»

Контактные телефоны: 8 (495) 697-51-69, 8 (495) 697-49-36

При перепечатке и цитировании материалов ссылка на настоящее издание обязательна