**Содержание.**

**Введение**

1. **Бюджетно-финансовая система Пенсионного фонда России:**
2. **Источники финансового обеспечения пенсий;**
3. **Причины финансового кризиса пенсионной системы.**
4. **Альтернативные системы финансирования:**
5. **Пенсионная система на основе накопительных принципов финансирования:**
6. **Механизм осуществления начального этапа реформы;**
7. **Государственное регулирование накопительной пенсионной системы;**
8. **Проблема льготных пенсий.**
9. **Какую систему пенсионного обеспечения выбрать: перераспределительную или накопительную ?:**
10. **Зависимость от экономических и политических изменений;**
11. **Влияние на экономический рост;**
12. **Зависимость от специфики демографического развития;**
13. **Какую систему предпочесть?**
14. **Пенсионная реформа.**

**Заключение.**

**Список литературы.**

**Приложение.**

**Введение .**

Пенсионная система, являясь органической частью финансовой системы государства, образует объемные финансовые потоки социальных трансфертов в кругообороте доходов, ресурсов и товаров. Так в 1996 году бюджет Пенсионного фонда РФ составил около 40 % доходов федерального бюджета.

Государственная пенсионная система в РФ имеет всеобщий характер. С одной стороны, предусматриваются все виды пенсий, которые в соответствии с конвенциями и рекомендациями Международной организации труда применяются в мировом сообществе - по старости, за выслугу лет, по инвалидности, семьям в случае потери кормильца. С другой стороны право, на пенсию при определенных условиях предоставляется всем гражданам, занятым трудовой, предпринимательской и иной общественно-полезной деятельностью или проходящим государственную, включая военную службу. Граждане, которые по разным причинам не приобрели права на указанные пенсии, устанавливаются социальные пенсии.

Пенсионное обеспечение основывается на обширной законодательной базе, насчитывающей свыше 50 основных федеральных нормативных правовых актов . Наиболее общими и важными из них являются законы «О государственных пенсиях в Российской Федерации.», «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел и их семей», «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», которые регулируют условия и нормы обеспечения государственными пенсиями.

В то же время положение в пенсионном обеспечении не может удовлетворять ни пенсионеров, ни властные структуры, ни работников органов Пенсионного фонда и социальной защиты населения. Идет болезненный поиск конкретных решений и мер по пути реформ, которые были очерчены в Концепции реформы системы пенсионного обеспечения в РФ, одобренном Правительством в 1995 году.

Реформирование пенсионной системы направлено на выработку наиболее справедливых с точки зрения нынешнего состояния общества способов мобилизации взносов в нее, распределение пенсионного бюджета между пенсионерами, рационального управления финансовыми потоками и обслуживанием пенсионеров.

Отношение общества к пенсионной системе характеризуется двумя различными факторами. С одной стороны ведется поиск мер, которые позволяют противодействовать негативному влиянию кризисного состояния экономики на жизненный уровень пенсионеров. Поскольку наиболее просто и быстро это противодействие может себя проявить через корректировку правил и норм распределения средств, то внимание населения и политиков привлечено к вопросам индексации пенсий и изменению порядка их назначения.

В 1996 году дважды ( 01 января и с 01 мая ) индексировались пенсии в соответствие с принимавшимися Федеральными законами и дважды увеличивались компенсационные выплаты ( с 01 февраля и с 01 мая ). Численность пенсионеров за выслугу лет увеличилась в 1.8 раза в связи с принятием Федеральных законов о выплате пенсий работникам образования и здравоохранения.

С другой стороны идет процесс формирования рыночных отношений, в частности, развитие и распространение государственных форм собственности.

В то же время механизмы пенсионной системы и ее взаимодействие с остальной частью общества в ходе экономических преобразований последних лет изменились мало. Это порождает дисгармонию отношений субъектов экономики и пенсионной системы По всей видимости, можно признать, что в ходе трансформаций экономики имела место недооценка влияния государственного пенсионного обеспечения на экономические процессы в государстве.

**1.Бюджетно-финансовая система Пенсионного фонда России.**

Пенсионная система России является составной частью государственного социального страхования. Эта система уникальна и включает страхование по старости, инвалидности, потере кормильца, временной нетрудоспособности, беременности и родам, на случай безработицы и медицинское страхование. Пенсионное обеспечение базируется на общенациональном законодательстве, его финансирование осуществляется на основе обязательных страховых взносов работодателей, работников и самозанятого населения.

Основные принципы пенсионного обеспечения у нас в стране сегодня соответствуют международной практике и не требуют какой-либо ломки, однако организация пенсионной системы, ее механизмы должны быть адаптированы к сегодняшней реальности.

Первый шаг в организации новой для России, но успешно действующей в развитых странах пенсионной системе был сделан в 1991 году с созданием Пенсионного фонда РФ: бюджет пенсионной системы отделен от бюджета государства. Это дает возможность правительству, парламенту и всему обществу видеть, сколько собирается взносов обязательного пенсионного страхования и как они расходуются, а также является залогом того, что эти средства тратятся на пенсии и пособия строго в соответствии с законом. Кроме того, временно свободные средства Пенсионного фонда могут капитализироваться и доходы направляться на создание ресурсов при ухудшении экономической и демографической ситуаций.

Пенсионное обеспечение остается в числе главных социальных гарантий граждан России, а пенсионная система РФ представляет собой многозвенный комплекс государственных органов социальной защиты, ответственных за назначение и выплату пенсий и органов Пенсионного фонда России ( ПФР ).

Пенсионный фонд обеспечивает выполнение следующих основных функций в пенсионной системе:

сбор и аккумуляция страховых взносов от плательщиков в соответствии со страховыми тарифами, принятыми в законодательном порядке;

финансирование выплаты пенсий.

В большинстве регионов РФ назначение и выплата пенсий проводятся учреждениями социальной защиты населения, которые получают средства от Пенсионного фонда и доводят их до пенсионеров.

Выплата пенсий осуществляется путем их доставки в форме наличности или путем перевода на счета пенсионеров в банках.

Кроме того, ПФР осуществляет:

начисление и сбор штрафов и пени при несвоевременной и неполной уплате страховых взносов плательщиками;

подготовку проекта бюджета пенсионной системы, который независим от федерального бюджета, контроль за его использованием и составление отчета об исполнении бюджета пенсионной системы.

В силу сложившихся объективных причин развития и размещения производства , природно-климатических условий концентрация пенсионеров различна: от 15 до 20 % к трудоспособному населению на Севере , до 50 - 60 % в центральных и южных районах России. В связи с этим Пенсионный фонд осуществляет:

перераспределение финансовых ресурсов между регионами.

Представление об объемах средств, которые собирает и направляет на финансирование выплаты пенсий ПФР можно оценить по бюджету фонда за три года.**1** Конечно же, первоочередной задачей Пенсионного фонда России является обеспечение финансовой стабильности пенсионной системы, создание условий для регулярной выплаты пенсий в уставленные сроки и повышение их размеров с учетом изменения потребительских цен.

Доставкой пенсий занимаются органы федеральной почтовой связи Минсвязи России, отделениями Сбербанка России и другими банковскими учреждениями, а также доставочными организациями.

Отмеченное разделение функций между различными органами создает определенные трудности в работе пенсионной системы. Однако основной их причиной является финансовая несбалансированность пенсионной системы, вследствие чего объем средств . необходимых для выплаты пенсий, уже давно снизившийся до критической черты ( средний размер пенсий близок к прожиточному минимуму пенсионера, а минимальный - составляет лишь четверть минимума ), не обеспечивается поступлением страховых платежей.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

1См. Приложение таблица 1.

**1.1.Источники финансового обеспечения пенсий.**

Источниками финансового обеспечения пенсий являются:

**федеральный бюджет** в отношении пенсий гражданам, проходившим военную службу, службу в органах внутренних дел, отдельным категориям лиц в связи с особенностями прохождения ими государственной службы ( федеральным государственным служащим, депутатам, судьям, прокурорским и таможенным работникам и другим ) , гражданам в связи с аварией на Чернобыльской АЭС и вследствие других радиационных аварий и катастроф, а также социальных пенсий;

**Пенсионный фонд России** - в отношении «трудовых» пенсий гражданам, работавшим по трудовому договору, по договорам гражданско - правового характера, предметом которых являются выполнение работ и оказание услуг, индивидуальным предпринимателям, членам производственных кооперативов и крестьянских ( фермерских ) хозяйств, лицам свободных профессий ( писатели, композиторы, художники и т.п. ) и другим гражданам, подлежащим государственному пенсионному страхованию.

Финансовые средства ПФР состоят из:

обязательных взносов работодателей;

обязательных взносов наемных работников;

поступлений из государственного бюджета;

Первые страхуют работников, выплачивая в Пенсионный фонд 28 % фонда заработной платы. Доля этих средств в доходной части бюджета ПФ составляет 85-90 %. Сами работники вносят 1 % вознаграждения за свою трудовую деятельность . В доходах ПФР их доля не превышает 2-3 %. Кроме того государство перечисляет необходимые средства на выплату социальных пенсий, пенсий военнослужащим и членам их семей, пособий пострадавшим от чернобыльской катастрофы и т.п. Вклад госбюджета в доходы ПФР едва достигает 5-6 %.

Совсем незначительную часть в бюджете Пенсионного фонда составляют такие поступления, как суммы пени и штрафов, финансовые санкции, банковские начисления по остаткам средств на счетах региональных отделений ПФР и пр.

Назначение пенсий по закону «О государственных пенсиях в Российской Федерации», в т.ч. социальных, по чернобыльской программе, а также лицам, проходившим военную службу по призыву, и их семьям при утрате кормильца осуществляется органами социальной защиты населения субъектов РФ, финансирует на эти цели Пенсионным фондом России.**2**

Назначение пенсий отдельным категориям пенсионеров осуществляется органами Минобороны России, МВД России, ФСБ России, СВР России, Госналогслужбы России, ФСНП России, Генеральной прокуратуры России и другими государственными органами с выделением средств федерального бюджета по соответствующим министерствам и ведомствам.

С началом радикальных рыночных реформ экономическое и социальное содержание пенсионной системы коренным образом изменилось, хотя для самих получателей пенсий и плательщиков страховых взносов это оставалось и во многом все еще остается незамеченным. За 70 дореформенных лет пенсионеры свыклись с мыслью, что пенсионное обеспечение исключительная прерогатива государственной системы управления. Плательщики же, как правило, отождествляют страховые взносы в ПФР с другими федеральными налоговыми поборами.

Да и для государственного бюджета обязательные взносы в пенсионную систему также представляется обременительным.

**Причины финансового кризиса пенсионной системы.**

Одним из самых болезненных социальных явлений сегодня стали задержки с выплатой пенсий. В результате сложной финансовой ситуации в настоящее время многие регионы не могут обеспечить самостоятельно своевременную и в полном объеме выплату пенсий. Первый пик задержек пенсионных выплат пришелся на август-сентябрь 95 года, когда накопленный дефицит ( недостаток собственных средств ) ПФ едва ли не достиг половины его месячного бюджета.

Причин было несколько. Первое. Рост просроченной задолженности предприятий и организаций по страховым взносам. Накопленная за 1992-1996 годы задолженность составила на начало 1997 года 61 трлн. рублей, причем за последний год увеличилась в 3 раза.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

2См. Приложение таблица 2,3

В свою очередь образование просроченной задолженности перед Пенсионным фондом можно отнести:

рост задолженности предприятий и организаций по выплате заработной платы своим работникам, которая в свою очередь вызвана рядом причин, в т.ч. недофинансированием из бюджетов всех уровней;

тяжелое финансовое положение предприятий в связи с отсутствием заказов или трудностями со сбытом (незавершенность структурной перестройки );

уклонение предприятий и организаций от уплаты страховых взносов путем выплаты вознаграждения работникам косвенным путем (через дочерние или вышестоящие организации, банковские депозиты, страхование сотрудников, выплату вознаграждения, минуя расчетный счет, из выручки или натурой, путем использования множества счетов ).

В целях мобилизации ресурсов и обеспечения своевременности выплаты пенсий в соответствии с решением Временной чрезвычайной комиссии при Президенте Российской Федерации по укреплению налоговой и бюджетной дисциплины от 26.12.96 Пенсионным фондом совместно с Госналогслужбой России, Банком России и другими федеральными министерствами и ведомствами, а также с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации принимаются меры по снижению указанной задолженности по платежам в Пенсионный фонд, включая усиление ответственности за нарушение дисциплины расчетов, в т.ч. обеспечение контроля за деятельностью коммерческий банков по обязательному перечислению платежей своих клиентов в фонд.

***Справочно :*** *Применение Пенсионным фондом механизмов экономического стимулирования* *организаций к погашению задолженности по страховым взносам в сочетании с жесткими мерами контроля и принудительного взыскания дают определенный результат. Так, в 1996 году в счет погашения этой задолженности в фонд поступило 11 трлн. рублей.*

Другой причиной ухудшения финансовой базы пенсионной системы - расширение масштабов безработицы, которая все более оказывает воздействие на пенсионную систему путем снижения доходной части рынка труда и расширение расходной части пенсионного бюджета за счет увеличения числа пенсионеров - «досрочников», которые по законодательству имеют право выйти на пенсию до истечения трудоспособного возраста.

Непосредственным поводом возникновения финансового дефицита бюджета ПФР явилось принятие Госдумой РФ закона о внеочередной индексации пенсий с июня 1995 г. в 1.2 раза. Это повлекло за собой увеличение расходной части пенсионного бюджета.

Соответственно, возросли ежемесячные расходы Пенсионного фонда, что не могло не сказаться на его финансовой стабильности. Вслед за тем незамедлительно последовало резкое сокращение наличных оборотных средств, необходимых для своевременного обеспечения деньгами органов социальной защиты и отделений связи. Однако изъятие оборотных средств, использованных на покрытие текущего дефицита пенсионного бюджета, не только не решило проблемы своевременной выплаты пенсий, но привело к тому, что большинство дотационных территорий оказались без средств для выплат пенсий на очередной период.

К объективным причинам кризисного состояния пенсионной системы относятся общее постарение населения страны: при общем его росте за последние 10 лет на 7.7 % численность лиц пенсионного возраста увеличилась на 33.4 %, а доля их в составе населения поднялась с 16.3 до 20.2 %.

Нагрузка на занятое экономически активное население, которое несет всю тяжесть по социальному обеспечению пенсионеров, за 1990 - 1996 годы возросла на 27 %: на 1000 занятых сегодня приходится 565 пенсионеров.

Правительственная политика оплаты труда в основном нацелена на сдерживание ее роста. Фонд оплаты труда ( ФОТ ), представляющий собой базу для начисления взносов в Пенсионный фонд, имеет тенденцию к сжатию. Доля ФОТ в ВВП снизилась с 27.1 % (1992г. ) до 23.5 ( 1995 г. ). Одновременно сокращается и доля в ВВП государственных расходов на пенсии.

***Справочно:*** *За 1996 год в бюджет Пенсионного фонда поступило текущих доходов ( без привлеченных кредитов и средств федерального бюджета ) в сумме 118.1 трлн. рублей, из них 113.2 трлн. рублей страховых взносов ( 97.7 % ) и 5 трлн. рублей прочих поступлений ( 4.3 % ).*

*Минимальная пенсия по старости с установленной компенсацией возросла с 342 рубля в 1991 году до 219.6 тыс. рублей к концу 1996 года, а средняя пенсия по старости с 438 рублей до 337.2 тыс. рублей. Доля расходов на пенсии в ВВП на пенсии колебалась в пределах от 4 до 6 % , в 1996 году составила 6.2 %.*

Другой возможной причиной недостаточности средств для своевременной выплаты пенсий, является то, что сложившийся механизм взаимоотношений федерального бюджета и Пенсионного фонда России по возмещению расходов на пенсии подлежащие финансированию из федерального бюджета ( социальные пенсии, пенсии военнослужащим по призыву и их семьям, пенсии по чернобыльской программе ), практически не гарантируют своевременного покрытия данных расходов.

***Справочно:*** *В 1996 году поступления из федерального бюджета в Пенсионный фонд составили 9.28 трлн. рублей, из которых 4.16 трлн. рублей - частичная компенсация расходов на выплату пенсий 1996 года; 3.48 трлн. рублей - бюджетная ссуда; 1.64 трлн. рублей - средства в счет погашения долга за 1992 - 1994 годы. Однако накопленная задолженность федерального бюджета перед Пенсионным фондом на начало 1997 года составила 14.1 трлн. рублей.*

Необходимо отметить, что в связи с тяжелым финансовым положением и невозвратом долгов федерального бюджета Пенсионный фонд вынужден привлекать кредиты на межбанковском рынке, что еще более усугубляет его положение, имея ввиду не только необходимость возврата кредитов, но и расходы по их обслуживанию.

Организационно-правовая система пенсионного обеспечения представляет собой сочетание некоторых организационных форм страховой фондируемой системы и бюджетного обеспечения. Создание автономного Фонда, учреждение постоянного источника поступления в форме страховых взносов, наделение Фонда полномочиями по капитализации средств при отсутствии законодательного закрепления за Фондом долговременных обязательств перед активными плательщиками взносов сформировали реальные предпосылки для недолговременной финансовой стабильности Пенсионного Фонда.

Государственная программа в области пенсионного обеспечения с тех пор не раз менялась. Но в этих изменениях не прослеживалось продуманной стратегической линии. Все многократные перемены в значительной мере «работали» на снижение надежности государственного пенсионного обеспечения, так как привели к разбалансированию текущих обязательств и ресурсного обеспечения.

В конечном счете оказалось, что уровень пенсионного обеспечения основной части пенсионеров не обеспечивает им прожиточного минимума. К середине 1995-го средняя пенсия снизилась до 94 % прожиточного минимума, а в среднем за год составила 98 % от него.**3**

Анализ причин возникновения финансового кризиса пенсионной системы показал , что они значительно глубже и серьезнее, чем только непредвиденный результат популистской социальной политики. В чем же кроются экономические причины и где искать пути стабилизации пенсионной финансовой системы?

Финансовая система государственных фондов обязательного социального страхования и , в первую очередь ПФР, хотя и является

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

3См. Приложение таблица 4.

внебюджетной системой, но входит составной частью в финансовую систему страны. И вынужденно разделяет все общие проблемы этой экономической системы, отягощенные трудностями переходного периода, которые всем хорошо знакомы: невыполнение финансовых обязательств по хозяйственным договорам , невыплата зарплаты по трудовым договорам, задержки выплати замораживание всех видов бюджетных платежей и т.п.

Из этого должно следовать, что покуда не изменится ситуация в финансовой системе страны, нельзя надеяться на спокойную и уверенную перспективу и пенсионной финансовой системы, хотя она формально и изолирована от госбюджета.

Как известно, после реформы пенсионной системы в 1991 году средства на выплату пенсий поступали в виде страховых платежей, начисляемых в зависимости от размера фонда оплаты труда. Понятно, что чем больше будет зарплата трудоспособных граждан, тем больше будет доходов Пенсионного фонда и, соответственно, средств на выплату пенсий и, наоборот. В этом заключается простейшая формула устойчивого функционирования пенсионной системы.

Что же происходит, когда на этот базовый механизм накладываются многие другие факторы? Первый из них - пенсия начинает повышаться не в связи с ростом доходов пенсионной системы, а по пенсионному закону - «в соответствии с ростом стоимости жизни». Попросту говоря, в соответствии с коэффициентом инфляции. Одновременно с этим действует и второй фактор - обратный: зарплата, даже минимальная, не повышается в соответствии с ростом потребительских цен.

Начиная с 1994 г. зарплата была фактически заморожена, т.е. минимальный размер оплаты труда изменен один раз - в июле 1994 г. А чисто номинальное «повышение» минимальной зарплаты в 1995 г. не сопровождалось адекватными денежными выплатами, поскольку по большинству отраслей и сфер хозяйственной деятельности, связанными с производством, оно не было обеспечено финансовыми источниками. Проще говоря, зарплата начислялась, но не выплачивалась.

Сравним динамику индексов инфляции, пенсии и зарплаты.**4**

Данные таблицы свидетельствуют, что даже упрощенное сопоставление трех взаимосвязанных социально-экономических процессов, определяющих уровень жизни: инфляции ( роста

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

4См. Приложение таблица 5.

потребительских цен ), определяющего роста стоимости жизни, роста среднемесячной зарплаты, средней назначенной трудовой пенсии свидетельствуют о наличии объективного экономического противоречия.

При этом темпы роста зарплаты практически на треть отстали от роста стоимости жизни, а пенсии более чем в 2 раза опередили рост зарплаты. Экономический смысл этого противоречия заключается в том, что только за три года проведения такой социальной политики в сфере доходов резко сократилась экономическая база обеспечения пенсионной системы.

Таким образом, экономическим причинами финансового кризиса пенсионной системы являются, с одной стороны, монетаристские ориентиры проводимой государственной политики регулирования доходов населения, которые определили перманентное отставание цены рабочей силы в целом и зарплаты в частности, от роста стоимости жизни. С другой стороны - это принципы формирования бюджетной и финансово-кредитной системы страны, направленные на зажатие финансовых ресурсов и оборотных средств предприятий и организаций, что вынуждает их использовать многообразные способы неденежного проведения хозяйственных операций. Только при изменении этих общих условий функционирования хозяйства можно рассчитывать на высокую эффективность мер по упорядочению поступлений страховых платежей, увеличение их размеров и своевременную выплату пенсий. Что касается формирования средств, то здесь без усиления страхового принципа не обойтись. Представляется целесообразным изменить порядок расчетов с ПФР и укрепить платежные дисциплины.

Особенно важно своевременно утвердить пенсионный бюджет не в последние дни года, что называется «по факту», а впервые, что позволит увидеть все проблемы , которые ожидают как пенсионную систему, так и рядовых пенсионеров.

Был принят целый пакет новых законодательных актов, среди которых центральное место естественно занимает федеральный бюджет, а также Федеральный закон «О тарифах страховых взносах в Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Государственный фонд занятости населения РФ и Фонды обязательного медицинского страхования».

При формировании проекта бюджета ПФ были учтены действующие законодательные акты, Указ Президента РФ «О дополнительных мерах по укреплению платежной дисциплины по расчетам с ПФ РФ» и другие нормативные документы в области пенсионного обеспечения.

В расчетах доходов на 1996г. размер страхового тарифа был установлен на уровне, утвержденном Федеральным законом «О тарифах страховых взносах в Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Государственный фонд занятости населения РФ и Фонды обязательного медицинского страхования на 1996год».**5**

Для расчета поступления страховых взносов фонд оплаты труда на 1996г. был принят по уточненному прогнозу макроэкономических показателей страны на 1996г. в сумме 570 трлн. руб.

В доходной части кроме страховых платежей ,исчисляемых из фонда оплаты труда, значительное место занимали прочие доходы, включающие суммы пени и штрафов за нарушение законодательства, а также средства, возмещаемые ПФР за выплату досрочных пенсий безработным гражданам.

В 1996 году значительные особенности содержатся в расходной части бюджета Пенсионного фонда.**6**

Особую проблему финансирования представляет обеспечение повышенной пенсии участникам войны, которая, начиная с 95 года, введена законодательством о ветеранах, что резко увеличило расходы ПФР на выплату пенсий и пенсионных пособий соответствующим категориям участников войны и их семьям.

Так, расходы на выплату второй пенсии вдовам погибших на войне также подлежали финансированию из федерального бюджета в сумме 0,6трл.руб. на 1996г.

Таким образом, суммарная величина расходов, подлежащая по законодательству возмещению пенсионному бюджету в расчете на 1996г.из федерального бюджета составить 15,7трл.руб.

В доходной части бюджета предусматривается 2000млрб.руб прочих поступлений, из них 1650 млрд. руб. суммы пени и штрафов за несвоевременное перечисление средств и нарушение порядка начисления и уплаты страховых взносов и 350 млрд. рублей доходы, получаемые по текущему обслуживанию органов Пенсионного фонда в коммерческих банках.

Расходы по проекту бюджету в сумме 148.3 трлн. рублей спроектированы с учетом прогнозированного роста численности получателей пенсий, их средних размеров, а также уточненного среднегодового роста индекса цен в 1.6 раза.

Основная сумма расходов бюджета (87 %) предусматривается на

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

5См. Приложение таблица 2.

6См. Приложение таблица 6.

выплату трудовых пенсий.

За базу расчетов расходов на выплату трудовых пенсий принята среднегодовая численность пенсионеров труда с учетом ее ежемесячного прироста и средний размер назначенной трудовой пенсии с учетом ее индексации.

Расходы, производимые за счет средств федерального бюджета, определены в общей сумме 11.1 трлн. рублей, в т. ч. По видам пенсий и компенсаций. Они приведены в таблице 7.**7**

\_\_\_\_\_\_\_\_\_

7См. Приложение таблица 7.

**2. Альтернативные системы пенсионного обеспечения**

Известны две системы финансирования обеспечения граждан в старости: перераспределительная и накопительная.

Перераспределительная система характеризуется тем, что на выплаты пенсий пожилым людям используются актуальные поступления в фонды пенсионного страхования ( ведомство пенсионного страхования ). Лица, платившие страховые взносы, получают при достижении пенсионного возраста право на пенсию, которая финансируется в свою очередь следующими поколениями плательщиков страховых взносов. В таком случае говорят о так называемом договоре между поколениями.

При использовании же накопительной системы финансирования поступающие страховые взносы не сразу расходуются на выплату пенсий, а накапливаются в виде определенного ( резервного ) капитала. Аккумулированные средства идут на приобретение различных титулов собственности ( акций, недвижимости, ценных бумаг и т.д. ). При достижении пенсионного возраста застрахованные лица получают пенсию, которая финансируется из прибыли или из средств от продажи резервного капитала, т.е. приобретенных титулов собственности.

**2.1. Пенсионная система на основе накопительных принципов финансирования.**

Перераспределение текущих доходов от работающих (плательщиков) к нетрудоспособным (пенсионерам) предполагает достаточно эффективное соотношение двух указанных категорий. Распределительные системы бескризисно существуют при соотношении 10-11 работающих на одного пенсионера: ситуация, характерная для экономики 50-60-х годов. Распределительная система начинает давать сбои при более низком соотношении. Учитывая, что сегодня в Российской Федерации на одного пенсионера приходится 1.7 работающих, трудно ожидать положительных сдвигов при сохранении прежних принципов построения системы. Столь низкая пропорция вызвана не только демографическими факторами и уровнем занятости в экономике, но и широким распространением системы досрочного выхода на пенсию, по существу снижающим фактический возраст выхода на пенсию по сравнению с общеустановленным 1.5-2 года.

Предотвратить углубление кризиса пенсионной системы страны и одновременно создать предпосылки для быстрого и устойчивого экономического роста можно только через поэтапный переход от всеобщей распределительной системы, построенной на принципе « солидарности поколений », к накопительным принципам финансирования пенсий.

***\****В качестве реальной альтернативы действующей распределительной системе предлагается принятая во многих странах смешанная пенсионная система, построенная на реализации трех уровней пенсионного обеспечения граждан.

Первый уровень-система унифицированных по размерам и условиям социальных пенсий, предоставляемых за счет общих налогов и после обязательной проверки нуждаемости лишь тем лицам, кто не имел возможности накопить необходимые средства и не имеет иных источников средств существования в пенсионном возрасте.

Второй уровень - обязательная накопительная система, охватывающая всех лиц, работающих по найму, построенная на принципе индивидуального финансирования пенсий каждым работникам за счет отложенного процента от заработной платы и инвестиционной прибыли, размер пенсии второго уровня зависит исключительно от размера индивидуального сбережения и инвестиционного дохода на протяжении трудового стажа.

Третий уровень - дополнительные пенсионные системы как и обязательные для отдельных категорий работодателей. Так и носящих добровольный характер, позволяющие пенсионное обеспечение в большем размере, чем второй уровень.

При этом ядром новой системы должна являться обязательная накопительная система второго уровня, в рамках которой каждый работающий сам накапливает в течение активной трудовой жизни сумму средств, необходимую для финансирования пенсий. Элементы перераспределения рисков в рамках системы второго уровня присутствуют на этапе приобретения лицом, выходящим на пенсию, аннуитета.

Создание накопительной системы способна стать механизмом выхода из пенсионного кризиса в России. Однако сам переходный период связан с дополнительными затратами. Причем более радикальные и последовательные преобразования, приближающие период резкого снижения для работодателей и работников бремени финансирования пенсионной системы, оказываются на первом этапе одновременно и более дорогостоящими.

В рамках переходного периода предполагается предоставление права гражданам в возрасте от 30 до 40 лет с 1999 года перечислять часть страховых взносов не в Пенсионный фонд РФ, а на собственные именные пенсионные счета. При этом те граждане, которые выбрали накопительный вариант, отказываются от права получения в будущем государственной пенсии из Пенсионного фонда РФ.

Граждане, находящиеся в возрасте, превышающем 40 лет, не охватываются данным элементом реформы вообще. По достижении соответствующего возраста они будут получать государственную пенсию так же, как сегодняшние пенсионеры, по распределительным принципам. При этом не предусматривается введение каких-либо механизмов осовременивания размера выплачиваемых пенсий и их увязки с уровнем заработной платы, на который начислялись страховые взносы в Пенсионный фонд РФ. В перспективе это приведет к унификации трудовых пенсий, выплачиваемых через распределительную систему всех получателей.

Переход предполагает обязательность выбора накопительного варианта пенсионного страхования для молодых людей, как только они достигнут 30-летнего возраста. В то же время предложенная реформа на 20-летний переходный период оставляет за пределами возможностей выбора между накопительным и распределительным вариантами граждан, не достигших 30-летнего возраста. Они сами и их работодатели должны будут в обязательном порядке перечислять взносы в Пенсионный фонд Российской Федерации, а не на именной пенсионный счет - мера, носящая фискальный характер.

В рамках создаваемой системы предполагается установление минимальной, гарантированной государством пенсии первого уровня (социальной пенсии), право на которую имеет каждый гражданин страны. Размер этой пенсии должен быть низким (на уровне 70-80 % прожиточного минимума пенсионера), достаточным лишь для удовлетворения минимальных, наиболее насущных жизненных потребностей. Эта пенсия должна выплачиваться из бюджета как мера социальной защиты и финансироваться за счет общих налогов.

Предполагается создание пенсий третьего уровня в добровольном порядке для всех граждан и в обязательном порядке для некоторых категорий труда. Для того, чтобы распространение третьего уровня пенсий стало реальностью, необходимо предоставление льгот по подоходному налогу. Программа предполагает освобождение пенсионных взносов в негосударственные пенсионные фонды (естественно, в некоторых пределах) от подоходного налога. Подобная льгота станет стимулом для отчисления пенсионных сбережений высокооплачиваемым работникам.

Для граждан возрастной когорты, не охваченной накопительной системой второго уровня (свыше 40 лет), дополнительная негосударственная пенсия также позволит смягчить негативные последствия унификации размеров выплачиваемых пенсий.

**Механизм осуществления начального этапа реформы.**

Обязательным условием заключаемых с 1999 года трудовых контрактов должно стать указание на обязанность работодателя перечислять страховые взносы либо полностью в Пенсионный фонд (в том случае если работник предпочел остаться в распределительной системе или по возрасту не имеет права на выбор), либо одновременно в определенной пропорции и в Пенсионный фонд Российской Федерации, и на именной накопительный счет (в том случае если работник избрал накопительную пенсионную систему).

Открытие именных пенсионных счетов первоначально придется осуществлять в отделениях Сберегательного банка, обладающего необходимой инфраструктурой для ведения значительного числа депозитных счетов по всей территории России, если не будет найден иной вариант решения проблемы. При этом следует учитывать, что существующие негосударственные пенсионные фонды на современном этапе не способны справиться с задачей осуществления обязательного страхования.

Конечно, вариант использования Сбербанка можно рассматривать исключительно в качестве компромисса между потребностью в ускорении начала реформирования пенсионной системы и возникновением необходимой для этого инфраструктуры. Создание пенсионных фондов, приспособленных для решения глобальных задач, потребует значительного времени: в первую очередь в связи с необходимостью создания и проведения через Государственную Думу необходимых для обеспечения их деятельности законов. В случае решения этой задачи вариант начала перехода к накопительной системе на основе пенсионных фондов является более предпочтительным.

Поскольку каждый гражданин должен иметь право на открытие только одного именного счета с одновременным исключением такого лица из реестра получателей государственных пенсий, который должен вести Пенсионный фонд РФ, очевидно, что проблема учета застрахованных является основной технической проблемой на начальном этапе реформирования пенсионной системы.

В рамках проводимой реформы одним из ключевых вопросов становится вопрос гарантий сохранности накоплений участников системы. Предполагается создание четырехзвенной системы финансовых гарантий, реализация которых обеспечивается через механизмы нормативных ограничений, текущего публичного и государственного контроля.

**Первая ступень -** создание обязательных резервов негосударственного пенсионного фонда, размер которого будет установлен соответствующими нормативными актами. Указанные резервы будут использоваться на покрытие сверхнормативных колебаний доходности и текущих убытков.

**Вторая ступень -** имущество самого фонда и имущество его учредителя либо обязательства по солидарной ответственности.

**Третья ступень -** создание гарантийного перестраховочного фонда, нормативы отчислений в который устанавливаются в соответствии с нормативными актами и подлежат жесткому государственному контролю.

Участие в едином перестраховочном фонде, создаваемом на принципах взаимного страхования при обязательном участии государства будет обязательным для всех фондов, осуществляющих обязательное пенсионное страхование в накопительной системе второго уровня, а также - для пенсионных фондов и иных страховщиков, обеспечивающих третий уровень пенсионной системы. За счет отчислений фондов устанавливается фонд страхования деятельности негосударственных пенсионных фондов, из которого может быть покрыт дефицит средств определенного фонда в том случае, если его управляющая компания оказалась не способна сделать это самостоятельно. Если для покрытия дефицита пришлось применять этот рычаг, тогда вводится внешнее управление данного фонда. Кризисный фонд ликвидируется путем инкорпорирования его в состав иного фонда.

**Четвертая ступень -** гарантия покрытия катастрофических потерь из государственного бюджета в размере до 70 % пенсионных накоплений.

**2.1.2. Государственное регулирование накопительной пенсионной системы.**

Для эффективной работы обязательной накопительной пенсионной системы необходимо адекватное государственное регулирование. Поскольку государство требует отчислений на именные пенсионные счета граждан, оно обязано тщательно регулировать те организации, которые будут осуществлять накопление и инвестирование пенсионных взносов граждан.

Предотвращение финансовых злоупотреблений частными организациями является основной целью регулирования. В отличие от случаев потери сбережений гражданами в некоторых банках и мошеннических финансовых компаниях государство не может допустить потери гражданами пенсионных накоплений, сделанных в обязательном порядке.

Основной защитой граждан от злоупотреблений являются четыре механизма:

профессиональное распределение средств;

отчетность и прозрачность всех финансовых операций;

право собственности;

страхование.

**2.1.3. Проблема льготных пенсий.**

Существование системы льготных пенсий является серьезной проблемой для распределительной пенсионной системы. Суммарная нестраховая нагрузка по льготным пенсиям составляет около четверти всего объема текущих выплат Пенсионного фонда РФ.

В целом проблема компенсации за тяжелые условия труда, и особенно проживания на Крайнем Севере, не относится к сфере компетенции государственного пенсионного страхования. В большинстве развитых стран она решается за счет более высокого уровня заработной платы, мероприятий по улучшению условий производства, адекватного медицинского страхования, включая и реабилитационные мероприятия. Тяжелые условия труда должны компенсироваться не общим государственным бюджетом, а предприятиями и, конечно, также потребителями этого производства путем повышения цен на производство.

В условиях распределительной системы пенсионного обеспечения реструктурирование системы льгот является наиболее очевидным и доступным инструментом временной стабилизации ситуаций . Отказ от практики предоставления льгот позволит ускорит сокращения потребностей распределительной системы в финансовых ресурсах на обеспечение текущих пенсионных выплат.

Предполагается в рамках реформирования системы установить для работодателей, имеющих рабочие места с вредными условиями труда по Спискам N 1 и N 2, более высокий тариф обязательных взносов в ПФР с одновременным предоставлением им права исключения соответствующих рабочих мест и специальностей из указанных списков. Очевидно , что в достаточно короткий срок существенное сокращение числа льготников.

В последующем предполагается произвести эмиссию специальных купонных сертификатов, в которые будут конвертированы уже накопленные на момент начала реформы право по льготным пенсиям.

Предлагаемый подход никак не затрагивает условия выплаты пенсий для пенсионеров, которые являются получателями льготных пенсий по состоянию на январь 1998г. .

Проблемой, близкой по сути выше указанной, являются пенсии за выслугу лет, предоставляемые врачами в сельской местности и учителям. В ближайшие годы ожидается, что пенсии за выслугу лет будут назначаться для 30-60 тысяч человек ежегодно. Реформирование пенсий за выслугу лет потребует увеличения расходов территориальных бюджетов в размере 0.5-1.0 % фонда заработной платы медицинских работников в сельской местности и учителей.

Если пенсии за выслугу лет не упразднить на данном этапе, они так или иначе перестанут быть действительными в течение 20 лет, т.к. переход к индивидуальным накопительным счетам обеспечит финансирование пенсий самими работниками для всех возрастных когорт, охваченных основной пенсионной реформой.

*Предложенный комплекс мер способен обеспечить рациональный переход от распределительной пенсионной системы к накопительной при соблюдении необходимых* *гарантий для населения страны, а также стимулировать устойчивый экономический рост в долгосрочной перспективе.*

**2.2 Какую систему пенсионного обеспечения выбрать: перераспределительную или накопительную ?**

Выбирая способ финансирования обеспечения граждан пожилого возраста, не стоит отдавать предпочтения одному из них. В большинстве стран мира действует смешанная система, которая содержит элементы как накопительной, так и перераспределительной системы, причем, как правило, элементы перераспределительной системы преобладают.

Тем не менее. В последнее время во многих странах серьезно обсуждается вопрос : не следует ли финансировать обеспечение граждан пожилого возраста в основном за счет или исключительно за счет накопительной системы. При этом сторонники усиления роли накопительной системы приводят в ее защиту три основных аргумента :

меньшая зависимость от экономических и/или политических изменений в стране ;

увеличение доли накопления в народном хозяйстве, а следовательно, возможности роста экономики ;

независимость от демографической ситуации.

На первый взгляд, эти аргументы убедительны. Поэтому у системы финансирования обеспечения граждан пожилого возраста накопительным способом находится много приверженцев. Однако детальный анализ этого подхода позволяет сделать вывод, что вышеназванные доводы являются. По крайней мере, сомнительными, а иногда и вовсе неверными.

**2.2.1. Зависимость от экономических и политических изменений.**

Довод о независимости накопительного способа финансирования от изменений в экономической и политической ситуации страны можно опровергнуть. Если обратиться к истории развития системы пенсионного страхования. Обязательное пенсионное страхование, введено в Германии в конце XIX века, финансировалась накопительным способом. В первые 20 лет своего существования ( т.е. к началу первой мировой войны ) германская система пенсионного страхования накопила огромный капитал. В 1913 году объем его был достаточен для выплаты пенсий в последующие 13 лет. Однако, во время первой мировой войны государство воспользовалось этим денежным источником для финансирования военных расходов. В результате значительная часть накопленного в системе пенсионного страхования капитала пришлось вложить в акции государственного займа, которые обесценились, поскольку война была проиграна. К тому же в стране разразилась сильнейшая инфляция, превратившая оставшиеся в фонде пенсионного страхования средства в пустые бумажки. От чистого капитала, с которым система пенсионного страхования работала до первой мировой войны, к 1924 году осталось приблизительно 15 %.

Потеря капитала, обусловленная второй мировой войной и последующей за ней инфляцией, была еще ощутимее, т.к. в результате войны обесценилась и та часть капитала, которая была вложена в недвижимость. Поэтому после окончания второй мировой войны Германия отошла от идеи финансирования пенсионного страхования накопительным способом.

Этот краткий исторический обзор показывает, насколько иллюзорна вера в то, что накопительная система финансирования делает независимой систему пенсионного обеспечения от политический и экономический изменений в стране.

**2.2.2. Влияние на экономический рост.**

Рост экономики рассматривают как положительный момент в использование накопительного процесса как раз в тех странах, в которых только начинают создаваться конкурентоспособные экономические структуры: например, в государствах Латинской Америки. Однако положительное влияние рассматриваемого способа финансирования пенсионного обеспечения на рост экономики имеет место лишь при соблюдении известных условий, которые не всегда могут быть выполнены. Одно из них - повышение уровня сбережений населения, если понизится доля потребительских расходов. Но остается не ясным, может ли это быть вызвано именно введением системы пенсионного обеспечения, финансируемой накопительным способом, и если да, то в какой степени ? И еще вопрос: можно ли вообще ожидать от граждан той или иной страны отказа от приобретения товаров широкого потребления и в каком объеме ? Если и признать, что накопительная система финансирования способствует расширению режима экономии во всех сферах хозяйствования, то это еще не приводит однозначно к подъему экономики.

Специфика пенсионного обеспечения предполагает безопасное, без риска, вложения капитала, накапливаемого с целью финансирования выплаты пенсий. В условиях быстрых изменений и роста экономики риск вложения капитала увеличивается.

**2.2.3. Зависимость от специфики демографического развития.**

Ни у кого не вызывает сомнения, что изменения демографического структуры населения влияют на развитие системы пенсионного обеспечения. Практически во всех странах мира ожидается увеличение доли людей пожилого возраста в общей структуре население. Это обусловлено двумя условиями: увеличение продолжительности жизни и падение рождаемости, наблюдаемых на протяжение последних лет. Поэтому возникает необходимость адаптировать развитие системы пенсионного обеспечения к наступающим изменениям. Это относится к системам, финансируемым как по распределительному, так и по накопительному принципам.

Если продолжительность жизни увеличивается, а возраст выхода на пенсию не повышается, то и в среднем период времени, в течение которого пожилые люди получают пенсию, увеличивается. В этом случае существует только две возможности адаптации к наступившим изменениям: независимо от выбора способа финансирования при возрастающей продолжительности жизни следует либо понизить размер предоставляемой пенсии, либо увеличить размер отчислений на пенсионное обеспечение.

Падение рождаемости приводит к постепенному сокращенному количеству людей, участвующих в трудовом процессе. Более того, ухудшается и численное соотношение между гражданами, которые могут активно работать, и пожилыми. При перераспределительном способе финансирования, при прочих равных условиях, обеспечивать пенсионеров будет все меньшее количество плательщиков страховых взносов. И это, несомненно, скажется на системе пенсионного страхования. Однако меняющаяся возрастная структура населения влияет и на системы, финансируемые накопительным способом. Выплата пенсии в этом случае напрямую связана с получением прибыли от капитала, созданного активно работающим населением, или с готовностью активно работающего населения приобретать титулы собственности из резервного капитал, делая его ликвидным.

**2.2.4. Какую систему предпочесть ?**

Введение или расширение системы пенсионного обеспечения, финансируемой перераспределительным способом протекает без проблем. Поскольку пенсии финансируются из актуальных поступлений страховых взносов, в принципе выплату пенсий можно начать с того месяца, за который были собраны страховые взносы.

При введении системы пенсионного обеспечения, финансируемой накопительным способом, наблюдается другая картина. Уплаченные страховые взносы используются в начале в основном для того, чвтобы создать резервный капитал, а потому пенсии можно начать выплачивать только тогда, когда то поколение, которое активно работает сейчас и создает этот резервный капитал за счет уплаты страховых взносов, достигнет пенсионного возраста, т.е. станет следующим поколением пенсионеров.

Однако ни одно цивилизованное государство не позволит себе оставить без пенсионного обеспечения современное поколение пенсионеров: это поставило бы под угрозу социальное согласие в обществе. Поскольку вводимая система пенсионного страхования, финансируемая накопительным способом, не в состоянии обеспечить выплату пенсий современному поколению пенсионеров, нужны иные источники средств - например, из госбюджета или особые отчисления ( удержания ) из зарплаты активно работающего населения. В любом случае поколение, работающее сегодня, будет подвергаться двойной нагрузке: с одной стороны, на него ложится бремя вычетов из зарплаты, из которых будет создаваться резервный капитал, откуда в дальнейшем будет финансироваться выплата их собственных пенсий; с другой стороны, за счет уплаты налогов или других отчислений из зарплаты должно осуществляться финансирование пенсий современного поколения пенсионеров.

Бремя двойных вычетов, конечно же, снижает мотивацию к труду, что чрезвычайно рискованно в первую очередь для стран. Где еще только формируются современные экономические структуры.

Таким образом, при переходе от распределительной системы к накопительной неизбежен период существования двух систем, в рамках которого государству потребуется возмещать потери поступлений в распределительную систему, вплоть до полного исполнения обязательств.

Ввиду сосуществования двух систем в необходимости дополнительного финансирования распределительной системы необходимо соизмерять темпы перехода с возможностями дотирования распределительной системы за счет источников, отличных от страховых взносов.

***Оптимальное сочетание.***

Вопрос использовать только накопительный или только перераспределительный способ не следует ставить категорично. Опыт Германии здесь достаточно показателен: система финансирования обеспечения людей пожилого возраста должна содержать элементы как одного, так и другого способа; она называется « системой трех уровней ». Первый уровень ( около 80 % всех пенсионных выплат, в основном финансируемых перераспределительным способом ) охватывает прежде всего обязательное пенсионное страхование всех работников по найму. Это означает, что этим людям при достижении пенсионного возраста должна быть предоставлена пенсия, которая обычно достаточна, чтобы обеспечить уровень жизни в соответствии с запросами пожилого человека. Второй и третий уровни, а именно - пенсионное обеспечение из фондов предприятии и частные накопления - финансируются накопительным способом. Пенсия от предприятия или индивидуальные пенсионные накопления являются дополнением к государственной пенсии. Концепция трех уровней, основанная на комбинации положительных черт перераспределительного и накопительного способов, хорошо зарекомендовал себя.

**3. Пенсионная реформа.**

Принимаемые оперативные меры по стабилизации ситуации с пенсионным обеспечением в Российской Федерации не могут заменить необходимости глубинного реформирования пенсионной системы в целях ее адаптации к формирующимся рыночным отношениям.

Многие проблемы, накопившиеся в пенсионном обеспечении, обусловлены тем, что действующая пенсионная система еще в значительной степени носит социально-иждивенческий характер, унаследованный от складывающейся десятилетиями централизованно регламентируемой экономики. Переход к многоукладной экономике, развитие рыночных отношений требует создания принципиально иной финансовой и правовой модели пенсионного обеспечения, основанной на более полном воплощении принципов социального страхования.

Потребность в пенсионной реформе вызывается также и расточительным характером действующего пенсионного обеспечения.

Многочисленные льготы и привилегии для отдельных категорий работников в отношении условий выхода на пенсию и ее выплаты, введения возможных надбавок и повышений, установления льготного порядка исчисления стажа, включения в стаж, наряду с работой, иных периодов и т.п., превратились в один из существенных факторов, приводящих к низкому уровню пенсий.

Расточительность пенсионной системы связана с избыточной численностью пенсионеров, образовавшейся в результате искусственного сохранения низких возрастных условий выхода на пенсию ( до 25 % общей численности пенсионеров получили пенсию досрочно ). Это усиливает тенденцию непропорционального увеличения числа пенсионеров по отношению к трудоспособному населению.

***Справочно:*** *В 1996 году соотношение численности занятого населения и пенсионеров по старости составляло 1.99 против 2.21 в 1992 году. Для сравнения этот показатель составил в Швеции - 2.8; Великобритании - 3.1; США - 4.0; Канаде - 4.6.( 1993 г. )*

В современных экономических условиях повысить уровень пенсионного обеспечения и добиться объективной дифференциации размеров пенсий можно только через внутреннее перераспределение имеющихся ресурсов посредством оптимизации и рационализации условий и норм пенсионного обеспечения и устранения неоправданных « излишеств » ( нестраховые льготы и привилегии ) пенсионной системы.

Суть процесса оптимизации и рационализации пенсионного обеспечения можно свести, таким образом, к трем основным положениям.

Первое - необходимости более четкого определения круга лиц, нуждающихся в государственных гарантиях по пенсионному обеспечению. Второе - более тесной увязке уровня пенсий различных категорий пенсионеров с их вкладом в финансирование пенсионной системы. Третье - освобождению пенсионной системы от предоставления пенсионных привилегий одним категориям работников за счет других.

Именно такой подход позволит укрепить финансовую стабильность пенсионной системы и на этой основе усилить государственные гарантии пенсионных прав граждан.

Основные направления пенсионной системы определены в соответствующей концепции, одобренной Правительством Российской Федерации, которая предполагает формирование трехканальной будущей пенсионной системы при ведущей роли государственного пенсионного страхования. Наряду с этим будет усовершенствовано государственное пенсионное обеспечение, охватывающее отдельные категории граждан в связи с особенностями прохождения ими государственной, включая военную, службу, а также лиц, которые в силу разных причин не приобрели права на «страховую» пенсию. Предстоит создать условия для развития негосударственного пенсионного обеспечения, предусматривающего дополнительные возможности для материального обеспечения при выходе на пенсию.

Для устранения несоответствия механизмов пенсионной системы развивающимся рыночным отношениям, создания заинтересованности и мотиваций к полной уплате страховых взносов работающим населением намечается теснее увязать размер назначаемой пенсии с вкладом конкретного лица в бюджет пенсионной системы. Создание информационной основы для такой связи предусмотрено Федеральным законом «О индивидуальном (персонифицированном) учете в системе государственного пенсионного страхования». Законом предусмотрена фиксация и сохранение Пенсионным фондом пенсионных прав работающих, т.е. сведений о стаже и заработке каждого, в течение всей его активной деятельности. При наступлении пенсионного возраста на основании этих сведений будет назначаться пенсия.

***Справочно:*** *Предусмотренные указанным законом технологии отработаны в 1996 году в рамках пилотного проекта в пяти регионах Российской Федерации. С 01 января 1997 года начата реализация поражений закона на всей территории страны. Опыт внедрения персонифицированного учета показал, что он положительно воспринимается населением и работодателями и может быть до 2000 года осуществлен для всех 67 млн. работающих граждан.*

Проведение пенсионной реформы предполагает формирование обширной законодательной базы в настоящее время Правительственной комиссией ведется работа по их подготовке. К числу важнейших из них можно отнести подготовленные в части реализации решения Временной чрезвычайной комиссии проекта федеральных законов «Об основах пенсионной системы Российской Федерации» и «О государственных пенсиях в Российской Федерации».

Законопроект «Об основах пенсионной системы в Российской Федерации» предусматривает определение новой пенсионной системы в целом и ее структурных составляющих, устанавливает правовые и финансовые основы, а также общее начало и основные принципы организации этой системы.

С учетом анализа международного опыта и финансового состояния в обществе предусматривается организация государственного пенсионного страхования, охватывающего большинство активного населения страны, на основе социальной солидарности материальных обязательств и финансового обеспечения за счет текущих поступлений в бюджет государственного пенсионного страхования. Накопительные принципы лежат в основе дополнительного пенсионного обеспечения, включая обязательные профессиональные системы ( куда имеется ввиду постепенно передать льготные пенсии ), что соответствует положениям концепции.

При этом имеется в виду, что финансовая устойчивость государственного пенсионного страхования будет обеспечиваться не только формированием его бюджета на актуарной основе, но и упорядочением федерального и «пенсионного» бюджетов, снижением нестраховой на страховую подсистему, которая в настоящее время по разным оценкам составляет 25-30 % бюджета Пенсионного фонда России.

Приоритетное развитие государственного пенсионного страхования в своей основе будет иметь Федеральный закон «Об организации государственного пенсионного страхования», который систематизирует правовые нормы, действующее в этом основном звене пенсионной системы, определяет обязанности и права участников пенсионного процесса, оптимизирует организационную структуру государственного пенсионного процесса, консолидируя соответствующие обязанности и ответственность в рамках федеральной пенсионной службы.

Что касается негосударственного ( дополнительного ) пенсионного обеспечения, то оно развивается пока бессистемно.

Отсутствие специального законодательства, неурегулированность налогообложения деятельности фондов, слабое развитие соответствующих управленческих структур, связанных с государственным регулированием их функционирования, существенным образом сдерживают развитие негосударственных пенсионных фондов, аккумулирование в них необходимых для улучшения пенсионного обеспечения граждан финансовых ресурсов, выступающих одновременно и мощным инвестиционным фактором.

Предусматривается двухэлементная структура страховой пенсии, которая будет состоять из базовой части в размере 80 % прожиточного минимума пенсионера и части пенсии, исчисленной в зависимости от заработка, продолжительности страхового стажа и величины индивидуального коэффициента пенсионера.

При определении размера этой пенсии будут учитываться, как правило, только периоды, когда уплачивались страховые взносы, а учетный период, за который берется заработок, будет увеличен с 2 до 5 лет с последующим увеличением на 1 год за каждый год после введения закона в действие.

Указанные меры в сочетании с системой индивидуального (персонифицированного) учета будут побуждать людей не только в предпенсионном возрасте, но и более молодых к зарабатыванию пенсий ( полному отражению в учете данных о стаже, заработке, уплаченных взносах ), что одновременно будет способствовать укреплению дисциплины страховых взносов.

Предусматриваются сохранять существующие границы пенсионного возраста для пенсий по старости - 55 лет для женщин и 60 лет для мужчин. Более поздний выход на пенсию стимулируется возможностью получить более высокую пенсию.

Законопроект предусматривает последовательные меры по переводу льготных пенсий, назначаемых ранее общего пенсионного возраста, в предмет деятельности профессиональных пенсионных систем. На первом этапе намечается ввести критерии уровней профессиональных рисков, что позволит перейти от формальных оснований признания права на льготную пенсию к ее назначению в зависимости от состояния условий труда на конкретном рабочем месте. В качестве меры, побуждающей к улучшению условий труда для работодателей устанавливается дифференцированный тариф страховых взносов в зависимости от наличия в организациях рабочих мест с особыми условиями труда.

Принятие законопроекта предполагает плавный переход к новым принципам предоставления пенсий и не приведет к ухудшению норм пенсионного обеспечения для нынешних пенсионеров, а, напротив, позволит существенным образом повысить их пенсии. Трудовой стаж, выработанный в прежние годы, будет приравниваться к страховому стажу, а стаж, с учетом которого назначается пенсия не пересматривается.

Предусмотренные в законопроекте положения требуют проведения прогнозных финансовых расчетов и обоснований, расширенных статистических данных, которые могут быть получены только в результате проведения специальных обследований, всесторонней оценки социально-экономических последствий предлагаемых решений.

При этом предполагается, что возможность введения закона в целом или его отдельных положений будут определяться социально-экономическим положением в стране в ближайшие годы и в среднесрочной перспективе, а реализация требований пенсионного страхования, заложенных в законопроекте, может быть обеспечено после полного введения системы индивидуального (персонифицированного) учета в 2000 году.

.

**Заключение.**

Социальное обеспечение пенсионеров сопряжено с решением целого комплекса экономических проблем, среди которых важнейшая - финансовое обеспечение полноценной и своевременной выплаты пенсий.

В условиях рыночных социально-трудовых отношений социальное обеспечение пенсионеров приобретает ряд особенностей, главная из которых заключается в том, что пенсионная система становится финансово независимой от государственного бюджета. Это достигается благодаря тому, что финансовые средства Пенсионного фонда формируются за счет страховых отчислений от заработной платы всех застрахованных наемных работников.

Для реализации принятой модели социального обеспечения пенсионеров государству потребовалось создание целого комплекса государственных гарантий, направленных на устойчивое функционирование данной системы:

правовая база;

принудительное взимание страховых платежей;

прямое бюджетное финансирование части пенсий в соответствии с действующим законодательством и т.п.

Однако глубокий экономический кризис и в особенности финансовый кризис, поразивший нашу страну в переходный период не обошел стороной и пенсионную систему. Так со второго квартала 1995 года в пенсионной системе начались кризисные явления, связанные с падением сбора страховых платежей и ростом просроченной задолженности по их уплате.

Финансовый кризис пенсионной системы свидетельствует о необходимости проведения очередного радикального реформирования пенсионной системы с целью наиболее полного ее приближения к особенностям функционирования в условиях неустойчивой рыночной экономики.

В связи с этим по инициативе Пенсионного фонда Российской Федерации начаты эксперименты по реформированию пенсионной системы, создание единых пенсионных служб, которые позволяют значительно улучшить механизм управления средств на выплату пенсий. Еще более важное значение приобретает переход на персонифицированный учет плательщиков пенсионных взносов.

Стратегия реформы пенсионной системы должна базироваться на некоторых исходных предпосылках концептуального характера, а также положениях Конституции Российской Федерации:

многоуровневый характер пенсионной системы и возможность ее развития;

в новой системе пенсионирования должны сочетаться распределительный метод со страховым, что автоматически требует одновременного использования принципов солидарности и накопительности пенсионных взносов;

основная исходная предпосылка состоит в необходимости соответствия между экономической природой формирования источника финансирования пенсии и экономической природой формирования самой пенсии;

проектируемая система определяет роли, права и обязанности субъектов пенсионного обеспечения (государства, работодателей и работников), устанавливая на основе социального консенсуса распределение финансового «бремени».

Сквозным принципом всей системы пенсионного обеспечения выступает необходимость закрепления ответственности по каждой модели пенсионного обеспечения за конкретной организационной структурой:

**распределительная модель** реализуется ведомствами исполнительной власти;

**страховая обязательная модель** реализуется Пенсионным фондом;

**страховая добровольная модель** реализуется частным страховщиком.

Все это является составным элементом реализации реформирования пенсионной системы. Главное при этом, чтобы конституционные гарантии уровня жизни пенсионеров не только не снижались, но и укреплялись, а на переходный период государство должно помимо страховой пенсионной модели предусматривать комплекс резервных мероприятий, направленных на упреждение социальных и финансовых кризисов пенсионной системы.

**Список литературы:**

**Соловьев А.К. «Социальное обеспечение пенсионеров в условиях рынка.»- М: «Профиздат», 1996г. - 112 с.**

**«Финансы. Денежное обращение. Кредит.»: Учебник для вузов // под ред. проф. Л.А. Дробозиной - М.: Финансы, Юнити, 1997г. - 479 с.**

**Соловьев А.К. «Бюджетно-финансовая система Пенсионного фонда России» // «Финансы» №5, 1996г.**

**Римашевская Н. , Бочкарева В. «Пенсионная система» // «Свободная мысль» №5, 1997г.**

**Мойрер А. «Какую систему пенсионного обеспечения выбрать: перераспределительную или накопительную?» // «Человек и труд» №2, 1997г.**

**Дмитриев М.Э. «Пенсионная система на основе накопительных принципов финансирования» // «Социальная защита» №7, 1997г.**

**Люблин Ю.З. «О состоянии пенсионного обеспечения в Российской Федерации» // «Пенсия» №3 (6), 1997г.**

**Соловьев А.К. «Пенсионная система: проблемы плательщиков и пенсионеров» // «Человек и труд» №6, 1996г.**

**Барчук В.В. «Пенсионный фонд России сегодня» // «Экономика и жизнь» №29 июль, 1995г.**

**Колесник А.П. «Тенденция развития пенсионной системы и ее адаптация к условиям рыночной экономики» // «Пенсия» №1 (4), 1997г.**

**Соловьев А.К. «Пенсионеры и бюджет пойдут в одном ряду» // «Ваше право» №№ 33-34, 1996г.**

**Приложение**

*Таблица 1.*

**Бюджет Пенсионного фонда за 1993-1995 годы:**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **1993** | **1994** | **1995** |
| Доходы - всего (млрд. руб.) | 11 057,84 | 39 002,26 | 80 295,5 |
| Расходы - всего (млрд. руб.) | 10 385,99 | 37 413,36 | 80 295,5 |
| из них на содержание и развитие всей системы ПФР | 44.0 | 327,54 | 514,3 |
| % на нужды ПФР | 0.42 | 0,88 | 0,64 |

***Таблица 2.***

**Поступления доходов в бюджет Пенсионного фонда в 1996 году.**

*(трлн. руб.)*

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **Бюджет на 1995 г.** | **Бюджет на 1996 г.** |
| Страховые взносы | 79.7 | 137.3 |
| Средства федерального бюджета РФ, направленные через ПФР на целевое финансирование выплаты государственных пенсий | 6.1 | 4.4 |
| Доходы от реализации ценных бумаг Минфина РФ в счет погашения долга федерального бюджета перед ПФР за 1992-1994 гг. | - | 1.63 |
| Средства Фонда социального страхования и Государственного фонда занятости населения РФ | 1.5 | - |
| Прочие поступления | 3 | 2 |
| Мобилизация средств в связи с осуществлением мер по ликвидации просроченной задолженности по страховым взносам | - | 3.1 |
| **Всего доходов** | **91.4** | **148.4** |

*Таблица 3.*

**Поступления доходов в пенсионную систему в 1997 году**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **(млрд. руб.)** | **%** |
| Страховые взносы | 169 088.9 | 91.11 |
| Средства федерального бюджета, направляемые через фонд на целевое финансирование выплаты государственных пенсий | 7 692.0 | 4.15 |
| Поступления в фонд в счет погашения долга федерального бюджета за 1992-1994 гг. | 6 381.0 | 3.44 |
| Погашение федеральным бюджетом долга перед фондом за 1996 г. государственными ценными бумагами | 1 418.0 | 0.76 |
| Доходы по обслуживанию долга федерального бюджета перед фондом | 1 000.0 | 0.54 |
| **Всего доходов** | **185 579.9** | **100.0** |

*Таблица 4.*

**Средний размер назначенных пенсий и его соотношение с заработной платой работающих и величиной прожиточного минимума пенсионера.**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | ***1992*** | ***1993*** | ***1994*** | ***1995*** |
| 1. Средний размер пенсий**\*** (тыс.руб.) | 1.5 | 19.7 | 75.9 | 183.4 |
| 1. Средний размер пенсии в % от:   средней заработной платы; | 26 | 34 | 34 | 38 |
| величины прожиточного минимума пенсионера. | 116 | 137 | 124 | 98.5 |
| 3. Средний размер пенсии в реальном выражении в % к декабрю 1991 г. | 44.8 | 56.3 | 49.5 | 41.6 |

\* С учетом компенсационных выплат.

*Таблица 5.*

**Динамика индексов инфляции, пенсии и заработной платы, в % к предыдущему году.**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Годы | Зарплата | Пенсии | Инфляция | Коэффициент отставания зарплаты от инфляции | Коэффициент опережения  пенсии к зарплате |
| 1993 | 877 | 1 210 | 940 | 93 | 138 |
| 1994 | 250.8 | 280 | 315 | 80 | 112 |
| 1995 | 218.8 | 242.8 | 231 | 94.7 | 111 |

*Таблица 6.*

**Основные направления расходования средств бюджета ПФР в 1996г. (трлн. руб.)**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **Бюджет на 1995 г.** | **Бюджет на 1996 г.** |
| Расходы на пенсионное обеспечение, осуществляемые за счет страховых средств |  |  |
| 1. Трудовые пенсии | 78.7 | 129.4 |
| 2. Компенсационные выплаты неработающим трудоспособным лицам, осуществляющим уход за нетрудоспособными гражданами | 0.03 | 0.07 |
| 3. Расходы на реализацию Временного Соглашения между Правительством РФ и Правительством Украины о гарантиях прав граждан, работающих в районах Крайнего Севера в области пенсионного обеспечения | 0.0016 | 0.002 |
| 4. Выплата пенсий гражданам, выехавшим на постоянное место жительства за границу | - | 0.002 |
| 5. Расходы на повышение пенсий участникам Великой Отечественной войны | 0.096 | 4.6 |
| 6. Выплата ритуального пособия | 0.45 | 0.85 |
| 7.Расходы на выплату государственных пенсий, финансируемых ПФР на возвратной основе | 6.9 | 8.1 |
| 8.Расходы по доставке и пересылке пенсий, осуществляемые за счет государства и финансируемые ПФР на возвратной основе | 2.2 | 2.987 |
| **Итого на пенсионное обеспечение** | **88.9** | **146** |
| Расходы на содержание аппарата ПФР и развитие материально-технической базы | - | - |
| Содержание органов Пенсионного фонда | 0.56 | 0.854 |
| Расходы на эксплуатацию и развитие банка данных плательщиков и подготовку персонифицированного учета застрахованных лиц | 0.04 | 0.06 |
| Погашение временно передаваемых средств Фонда социального страхования РФ и Федеральной службы занятости РФ | - | 1.16 |
| **Всего расходов** | **89.6** | **148.8** |

*Таблица 7.*

**Структура расходов федерального бюджета на 1996 г.**

*(трлн. руб.)*

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **Бюджет на 1995 г.** | **Бюджет на 1996 г.** |
| Пенсии военнослужащим и приравненным к ним по пенсионному обеспечению гражданам и их семьям | 2.5 | 3.99 |
| Социальные пенсии | 1.64 | 2.72 |
| Расходы на вторую пенсию вдовам военнослужащих, погибшим в ВОВ | - | 0.64 |
| Выплата компенсаций гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС | 0.44 | 0.76 |
| Расходы по доставке всех видов пенсий | 2.2 | 2.99 |