

Галина ЛЯХОВИЧ

ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМКИ РОЗВИТКУ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ НАСЕЛЕННЯ З ВРАХУВАННЯМ СВІТОВОГО ДОСВІДУ

Резюме. Розглядається пошук оптимальної моделі соціального захисту населення, адекватної соціальній структурі суспільства, реальним потребам певних груп населення у конкретних формах соціального захисту з врахуванням світового досвіду.

Ключові слова: соціальний захист, соціальна політика, соціальні гарантії, служба працевлаштування, безробіття, соціальна сфера, економічна концепція, соціальна справедливість, страхування, конкурентоспроможність, перерозподіл, соціальна служба, реформування, адресність, цілеспрямованість.

Перехід нашої країни до ринку потребує додаткових заходів щодо соціального захисту населення, без якого неможливе створення умов для довготривалого економічного зростання. При розробці програм допомоги доцільно брати до уваги нагромаджений в інших країнах досвід і враховувати їх прорахунки.

Є ряд моделей соціальної політики, одна з яких – шведська модель. Соціальна політика цього типу сформувалась в обмеженому колі західноєвропейських країн (насамперед скандинавських) на базі високо розвинутої і структурно динамічної економіки, а також розвинених інститутів громадянської і політичної демократії. Обов'язковими умовами цієї політики були і залишаються атмосфера громадського миру, а також висока політична культура мас. Таким чином, уже через великі історичні та нинішні суспільні відмінності між Скандинавією і Росією прямі і конкретні пропозиції стосовно використання досвіду даної моделі в нашій країні за незначним винятком, неможливі. В той же час її принципи і уроки можуть бути з користю враховані при розробці стратегії і тактики реформування нашого суспільства. Тому доцільно розглянути дану модель на прикладі країни, в якій вона одержала найбільше втілення. – Швеції.

Шведську соціальну політику можна визначити трояко, хоч всі три визначення доповнюють один одного. Шведська соціальна політика як важлива інтегральна частина шведської моделі соціального розвитку може бути охарактеризована одночасно як: а) соціал-реформістська; б) перерозподільно-інституційна; в) універсальна.

Гарантії соціального захисту з боку держави поширюється на все населення або, іншими словами, шведська соціальна політика характеризується загальністю, загальнодоступністю соціального захисту. В цій моделі нема залежності прав на соціальну захищеність від будь-яких соціальних виплат, надана допомога забезпечує соціальний захист населення на рівні нормального життєвого стандарту (тобто при всіх життєвих негараздах і сімейних перемінах – наприклад, народження дитини – індивід і його сім'я практично зберігають попередній рівень життя).

Загальне соціальне обґрунтування забезпечує право всіх громадян користуватися, наприклад, послугами суспільної (майже безплатної) охорони здоров'я у рівній мірі. При однаковій доплаті громадян за окремі види медикаментів хронічні хворі отримують пільги. Особи, які користуються широкою матеріальною підтримкою системи соціального захисту населення (хворі, безробітні, особи, які втратили годувальника, і т.д.), повинні зберігати звичний для них життєвий стандарт. Мета соціальної політики в даному випадку – запобігання драматичному погіршенню умов життя отримувачів соціальних допомог. Абсолютна величина допомог для різних отримувачів неоднакова, оскільки їх попередній рівень доходів різний.

Система соціальних гарантій безплатно забезпечує право всіх громадян на отримання доволі високого рівня загальної освіти, а також на проходження курсів професійної орієнтації,

Ляхович Галина Іванівна. Калуський навчально-консультаційний пункт ТАНГ, Україна.

підготовки і перепідготовки кадрів, що значно розширює можливості всіх громадян адаптуватися до нових вимог виробництва стосовно якості робочої сили.

Велика увага і значні ресурси приділяються службам працевлаштування – характерна риса даної моделі соціального захисту населення. Цим досягається високий рівень зайнятості працездатного населення, суттєво знижується безробіття, піднімаються доходи громадян, збільшуються податкові надходження в казну, зменшуються видатки на допомогу по безробіттю.

Особливість даної моделі полягає у тому, що в основі її функціонування поставлене завдання попередження, профілактики випадків втрати індивідом соціальної стабільності. В арсеналі її методів і засобів пасивна допомога стоїть на другому місці, а на першому – активні дії, спрямовані на підвищення можливостей працівника, створення для нього і членів його сім'ї сприятливих умов життєдіяльності.

Як безпосередні інструменти реалізації шведської моделі виступають:

- універсальна (адресована всьому населенню) соціальна політика;
- активна політика зайнятості;
- централізоване колективно-договірне регулювання заробітної плати і профспілкова політика солідарності у сфері оплати праці (спрямована на зменшення розривів у рівнях заробітної плати).

Німецька модель соціального господарства, яка сформувалася у післявоєнній Німеччині, пропонує відмінний від інших країн підхід до вирішення соціальних проблем, що, безумовно, заслуговують детальнішого розгляду.

У рамках цієї моделі соціальна сфера є ніби надбудовою над ринком, а роль і вплив держави, її сила визначаються розмірами цієї надбудови. Якісно інший підхід відображає ордо-ліберальний тип соціальної політики.

У традиційному розумінні суть цього типу зводиться до підтримки, передусім матеріальної, найбідніших членів суспільства (боротьба з абсолютною бідністю) або, в крайньому випадку, до перерозподілу суспільного багатства на користь найменш забезпечених прошарків.

Ордо-лібералізм трактує соціальну політику значно ширше, ставить її в центр не тільки соціальної, а й економічної концепції. За словами його родоначальника Ойкена, "правильно зрозуміла соціальна політика має універсальний характер". Кінцева мета соціальної політики і економічної системи за Ойкеном – соціальна справедливість. Мета ця недосяжна на шляху прямих дій, спрямованих на підйом матеріального добробуту через перерозподіл створюваного продукту, тому що до матеріального добробуту люди звикають, починають сприймати його як належне. До того ж отримання додаткового доходу через різні системи забезпечення, благодійні фонди, з одного боку, підтримує ринкову рівновагу і тягне за собою зниження виробництва і конкурентноспроможності економічної системи – з другого, знижує самооцінку людей, їх впевненість у собі, бо люди відчують себе лише об'єктами благодійництва, неспроможними самостійно існувати, розкрити свій потенціал, бути корисними суспільству.

Таким чином, в основі соціальної політики Німеччини лежить формування такого економічного середовища, яке б сприяло активній самореалізації кожного члена суспільства в економічній сфері і гарантувало йому достатній рівень стабільності, впевненість у завтрашньому дні. Німецька соціальна політика базується на ряді принципів. Принцип страхування означає право на отримання послуг тими, хто робить внески у відповідні фонди. Згідно з принципом еквівалентності, внески і одержувані послуги повинні відповідати одне одному. Однак строга відповідність можлива лише в умовах ринкового обміну, на практиці ж вона порушується. Принцип каузальності (причинності) випливає з принципу страхування: сплату внеску дає право на відповідну послугу незалежно від дійсної потреби в ній.

Особливістю німецької системи є орієнтація заходів соціального захисту, передусім на працездатне населення, тобто на працівників, службовців і представників малого бізнесу, які мають більш-менш постійну роботу. Вона гарантує високий рівень соціального забезпечення тим, хто протягом декількох років трудової діяльності робить внески у відповідні страхові фонди. Процес витіснення на ринку нерентабельних працівників підприємств супроводжується державним контролем для того, щоб мінімальне число працюючих працівників за наймом перейшло в ряди безробітних і втратило засоби для існування.

Допомога роботодавця у працевлаштуванні повинна бути такою, щоб полегшити включення у постійний виробничий процес тим безробітним, яким достатньо простого посередництва. Мова йде про осіб похилого віку, інвалідів і безробітних. У випадку, коли роботодавець готовий і може працевлаштувати таких працівників (надати постійні робочі місця відповідно до їх працездатності), він може розраховувати на винагороду від відповідних служб. Дотація встановлюється індивідуально, але, як правило, вона не перевищує 40% від тарифної ставки і надається не більше як на 6 місяців. В окремих випадках цей термін може бути продовжений до 2 років. Якщо стан здоров'я або сімейне становище є причиною особливо серйозних обмежень конкурентоспроможності працівників чи службовців, то дотація може становити до 50% винагороди за працю. В цьому випадку зазначена сума виплачується тому, хто допоміг працевлаштувати.

Служби працевлаштування надають послуги, які допомагають почати самостійну діяльність. Щоб отримати допомогу, потрібно безпосередньо перед початком самостійної діяльності зареєструватися як безробітний на біржі праці і найменше 4 тижні отримувати допомогу по безробіттю.

Тип американської соціальної політики – умовно-залишковий. У Сполучених Штатах держава займається головним чином соціальним захистом найбідніших груп населення. Система державної допомоги у США є лише одним з елементів перерозподілу первинних доходів і поступово змінюється. На першому етапі організації цієї роботи передбачалось надавати допомогу трьом категоріям нужденних – пристарілим, сліпим і неповнолітнім дітям з бідних сімей. Але через деякий час вона перетворилась на складний механізм соціальної допомоги широкому колу малозабезпечених, у тому числі працездатних громадян.

Починаючи з 1989 р., межею бідності вважається річний дохід у розмірі 9 855 доларів на сім'ю з трьох чоловік, 12 675 доларів на сім'ю з чотирьох чоловік. Водночас середньорічний дохід для американської сім'ї складав 28 906 доларів. Виходячи з цього рівня, 12,8% населення живе на доходи вище встановленого рівня бідності. Але слід мати на увазі, що в країні чимало не грошових видів допомоги малозабезпечених, тому питому вагу бідних можна вважати на рівні 8,5% населення.

Головна мета державних програм у вигляді не грошової допомоги – продовольча, безплатні медичні послуги, забезпечення житлом, допомога в одержанні освіти. Разом з грошовою допомогою вони мають підтримати нужденних у важкі часи, працездатних зорієнтувати на досягнення матеріальної самозабезпеченості.

У розгалуженій структурі організації допомоги у США діють при місцевих органах влади підрозділи, які займаються питаннями допомоги нужденним. Наприклад, відділ соціальних служб здійснює розподіл продовольчих талонів серед сімей з низькими доходами, займаються наданням субсидій на оренду житла, допомогою бездомним. Організацією догляду за дітьми дошкільного віку, здійсненням програми "початкова освіта", наданням фінансової допомоги малозабезпеченим сім'ям з дітьми займається відділ допомоги дітям. У функції відділу суспільних дій, поряд з питаннями пошуку постійного місця роботи, оцінки працездатності і трудових навичок, входить професійна підготовка осіб з низькими і помірними доходами та ін. Усього по країні на початок 1995 р. кожним трьом з п'яти домогосподарств, які були за межею бідності, надавався один вид натуральної допомоги, а кожному третьому – грошова.

Збільшувались не грошові види допомог. Їх частка в загальних федеральних витратах на ці цілі становила 35% у 50-их роках, але наприкінці 90-их років – уже 2/3. Протягом цих років 42% малозабезпечених домогосподарств отримували безкоштовну медичну допомогу, 41% - продовольчі талони, 27% - забезпечувались шкільними сніданками, 19% - муніципальним житлом.

Медичне обслуговування найнезаможнішим надається за програмою "медікейд", яка передбачає оплату лікування і тривалого догляду в лікарні для малозабезпечених сімей з дітьми-утриманцями, перестарілих, сліпих, тимчасових чи постійних інвалідів. Нині вона охоплює близько 23 млн. чоловік.

Держава є головним джерелом субсидій на будівництво дешевого житла. Відповідно до американських "стандартів" економічно досяжним вважається житло, на оплату якого йде на рік не більше 30% відсотків особистого доходу. Однак серед малозабезпечених 85% квартиронаймачів і майже 3/4 домовласників сплачують більше. У 38% з них частка витрат на житло становить близько 70% доходів.

У 1990 р. у США був прийнятий Закон про житлове будівництво, в якому передбачались ширші можливості для забезпечення житлом незаможних.

Серед основних видів натуральної допомоги США, що задовольняють головні людські потреби в їжі, житлі, в отриманні медичних послуг, є продовольча програма. Ця допомога займає особливе місце, її одержують близько 40 мільйонів американців. Переважна частина допомоги (близько 92%) здійснюється у формі грошових субсидій штатам на оплату продовольства окремим категоріям населення (дітям, престарілим, вагітним жінкам), продовольчих талонів, термінової продовольчої допомоги.

Найбільшою за масштабами наданих коштів, охопленням різних за віком, статтю, етнічною приналежністю населення стала програма продовольчих талонів.

На продовольчі талони мають право домогосподарства сукупним доходом у межах 130% рівня бідності. При цьому домогосподарства з главою у віці 60 років і старше або інвалідом, які одержують допомогу в межах системи соціального забезпечення чи програми додаткового гарантованого доходу, мають мати сукупний дохід, що перевищує 130% рівня бідності. Наприкінці 80-их років 76% домогосподарств, охоплених програмою продовольчих талонів, перебували за межею бідності. Кожні два з трьох домогосподарств, які знаходяться за межею бідності і отримують будь-які види не грошової допомоги, користуються продовольчими талонами.

Однак з усіх малозабезпечених домогосподарств лише трохи більше 40% користувались цим видом допомоги. Причинами цього є: недостатня обізнаність про можливість одержання такої допомоги; нездатність зібрати необхідні документи і поїхати до центру, що розподіляє талони, та ін.

З 1974 р. у США встановлено єдиний для всієї країни гарантований мінімальний рівень доходів для престарілих та інвалідів. Раніше допомоги зазначеним категоріям, наприклад у Каліфорнії, Коннектикуті, Айові вдвічі перевищували аналогічні в Південній Кароліні, Індіані, Нью-Мехіко.

Додатковий гарантований дохід об'єднав три існуючі раніше програми допомоги в одну: сліпим, престарілим, постійно і повністю непрацездатним. Вона зорієнтована на людей від 65 років і старше, в тому числі й тих, хто отримує пенсії по соціальному забезпеченню.

Друга програма, що здійснюється за допомогою фінансових підтримок – підняти або ж хоча б полегшити стан хронічно бідних, надати грошові допомоги нужденним сім'ям з дітьми та утриманцями.

У другій половині 80-их років її одержували близько 11 мільйонів американців. Як правило, це багатодітні сім'ї, де главою є самотня жінка (вдова, розлучена або мати-одиначка).

Незважаючи на те, що в загальній сумі особистих доходів американців державні дотації становлять близько 4%, у найбідніших прошарків населення вони являють собою значну частину надходжень. Так, соціальні виплати для 10% сімей з найменшими доходами досягають 63% їх регулярних доходів. Досвід організації програм допомоги свідчить, що вони ефективніші і швидше досягають поставлених цілей, якщо ними керують штати або місцеві установи. Багато штатів, які беруть участь у реалізації і фінансуванні програм допомоги незаможним, намагаються створити умови і стимули для низько дохідних категорій населення, тобто допомогти самому собі через участь у програмі "уркфор".

У ряді штатів стимулюється освітня підготовка дітей з нужденних сімей, спрямована на те, щоб почати заробляти на майбутню освіту, одержуючи гроші за гарні оцінки по шкільній програмі.

Такі підходи до боротьби з бідністю шляхом перенесення акценту з виплатою конкретних допомог для професійної підготовки, пошуку роботи працездатним розцінюються як найрентабельніші.

У США, як і в більшості інших країн, пенсії з державної системи соціального забезпечення є основним джерелом доходу пенсіонерів, особливо з числа звільнених низько оплачуваних працівників. Навіть у приватній пенсійній системі держава відіграє важливу роль, встановлюючи відповідні правила для захисту коштів працівників. Вищі посадові особи вважають, що найважливішим завданням державної і приватної пенсійної системи є забезпечення адекватних пенсій працівникам з найнижчими доходами.

Пенсійна системи США розвивалася упродовж 50 років і продовжує розвиватися. За цей час було створено необхідну для приватного пенсійного забезпечення систему банків,

страхових й інвестиційних компаній. Кожна країна має визначити оптимальну для неї структуру пенсійної системи.

У США, як і в інших країнах, пенсійна система має недоліки і переваги.

Недоліки:

- від роботодавців не вимагається укладати пенсійні плани;
- відсутність вимог щодо мінімального розміру пенсій;
- роботодавці можуть контролювати практично всі аспекти пенсійних планів, а працівники не мають такого права.

Переваги:

- суворі правила щодо використання пенсійних коштів з найбільшою для вкладників вигодою;
- запобігання конфлікту інтересів;
- розумні правила диверсифікації і безпечного інвестування пенсійних коштів;
- повне звітування і надання працівникам і урядовцям вільного доступу до необхідної інформації.

Очевидно, що надійність пенсійної системи залежить від економічного стану країни. У будь-якій країні здорові та енергійні молоді працівники повинні матеріально підтримувати своїх літніх співвітчизників. Якою б не була пенсійна система – солідарною чи накопичувальною, нам доведеться заощаджувати кошти сьогодні, щоб мати забезпечену старість завтра.

Польща дуже близька Україні за територіальною ознакою і за схожістю пенсійних систем у стартовому становищі. Але Польща просунулась набагато далі у реформуванні свого суспільства, включаючи пенсійне забезпечення. Про це свідчать основні статистичні дані, наведені в таблиці 1.

Таблиця 1

Основні статистичні дані: порівняння України і Польщі за 1998 рік

I	Демографічні показники	Польща	Україна
1.1.	Чисельність населення	39 млн.чол.	50,1 млн.чол.
1.2.	Чисельність пенсіонерів	7,5 млн.чол.	13,9 млн.чол.
1.3.	Припадає пенсіонерів на 100 осіб	19 чол.	28 чол.
1.4.	На 100 пенсіонерів припадає працездатних осіб, котрі сплачують страхові внески	174 чол.	119 чол.
II	Макроекономічні показники		
2.1.	Валовий внутрішній продукт	93,1 млрд.дол.	19,35 млрд.дол..
2.2.	Валовий внутрішній продукт на одного громадянина	2 387 дол.	386 дол.
2.3.	Доходи бюджету	24,6 млрд.дол.	5,28 млрд.дол.
2.4.	Видатки бюджету	24,4 млрд.дол.	5,7 млрд.дол.
2.5.	Дефіцит веденого бюджету	1,8 млрд.дол..	0,4 млрд.дол.
III	Ринок праці		
3.1.	Чисельність працівників, зайнятих економічною діяльністю	14 млн.чол.	22 млн.чол.
3.2.	Чисельність трудових ресурсів, котрі сплачують страхові внески	13,1 млн.чол.	16 млн.чол.
3.3.	Мінімальна заробітна плата на місяць	139 дол.	13,8 дол.
3.4.	Середньомісячна заробітна плата	242 дол.	30 дол.
IV	Пенсіонери		
4.1.	Мінімальна пенсія	77,3 дол.	7,6 дол.
4.2.	Середньомісячна пенсія	130 дол.	11,3 дол.
4.3.	Рівень бідності	37,2 дол.	16,9 дол.
4.4.	Пенсійний вік	65 років для чоловіків 60 років для жінок	60 років для чоловіків 55 років для жінок

Як видно мінімальний пенсійний вік у Польщі – 60 років для жінок і 65 років для чоловіків. Можливість вибору віку виходу на пенсію є стимулом для продовження виробничого стажу тому, що кожний такий рік трудової діяльності означає істотне підвищення розміру пенсій. Наприклад, якщо якийсь чоловік виходить на пенсію у віці 66 років, а не в 65 років, то його пенсія збільшується приблизно на 7%, якщо він виходить на пенсію у 67 років, то розмір пенсії зростає ще на 9%. Для порівняння, у чинній системі прибавка зафіксована на рівні 1,3% від базової ставки пенсії за кожен додатковий рік роботи.

Важливим елементом нової системи соціального забезпечення є мінімальний розмір пенсії. Він становить 26–28% поточної середньої заробітної плати. Вимоги, що обумовлюють одержання мінімальної пенсії, – це досягнення встановленого законодавством пенсійного віку, а також визначеної кількості років трудового стажу.

У приватній пенсійній системі відповідно до польського законодавства функціонують три юридичні особи: компанія з управління Пенсійним фондом, власне сам Пенсійний фонд і банківський депозитарій. Компанія з управління Пенсійним фондом є засновником Пенсійного фонду. Пенсійний фонд має спеціальний статус юридичної особи, але не має власного капіталу та штату працівників і не може збанкрутувати.

Наведені цифри таблиці 1 говорять самі за себе. Тому польська пенсійна реформа викладає велику зацікавленість українських політичних діячів через географічну спорідненість, а також через те, що Польща майже 50 років належала до спільної з Радянським Союзом економічної і політичної системи. Польща розпочала свої реформи в умовах планової економіки та політичної диктатури і досягла значного прогресу при переході до демократичної форми державного устрою і ринкової економіки. В Україні є нагода багато чому навчитись з польського досвіду, який може бути творчо застосований в Україні. Ті, хто всерйоз замислюється про майбутнє України, не можуть ігнорувати існуючі можливості реформування пенсійної системи, так само як і безпеку, пов'язану з відсутністю реформ.

Наведені матеріали у порівнянні з діючими механізмами соціального захисту в Україні та їх змінами участі дають підстави зробити висновок, що в нашій країні запроваджені чималі форми підтримки різних верств населення. Але найскладнішим є здійснення їх в економічній ситуації на перехідному етапі до ринку, в умовах різкого падіння виробництва, обмежених джерел бюджету на соціальні потреби. Це, в свою чергу, стримує формування гідної системи соціального захисту. Крім того, важливою проблемою є визначення нужденності та соціального стану громадянина країни, що потребує більш досконалого обліку населення, наприклад, шляхом впровадження реєстрованого його обліку.

Пріоритетним напрямком системи соціального захисту населення України має стати посилення адресності і цілеспрямованості. Для забезпечення цього необхідне термінове створення соціальних служб безпосередньо на місцях: у регіонах, районах тощо. Тільки на цьому низькому рівні можна реально визначити ступінь нужденності особи, яка звернулась за допомогою.

Поступово цим службам повинні бути передані функції щодо реалізації державних програм захисту малозабезпечених і неповних сімей. На ці служби також будуть здійснюватись виплати компенсації та допомоги сім'ям і окремим категоріям громадян, які потрапили в скрутне матеріальне становище: надання короткотермінових кредитів чи допомоги молодим сім'ям, студентам.

Для населення робота цих служб може бути доступною та оперативною за умови їх повної комп'ютеризації і створення в Україні єдиної національної бази даних.

Перспективним напрямком є створення і функціонування недержавних пенсійних фондів, робота яких дасть змогу цивілізованими заходами підтримувати значний рівень життя у старшому віці. Це дасть можливість знизити навантаження з державних важелів фінансового перерозподілу, знизити дефіцит пенсійного фонду. Поряд з цим необхідно розробити чітке законодавство, за яким недержавні пенсійні фонди повинні ставити інтереси вкладників вище власного збагачення, передбачити адміністративну відповідальність за обман і зловживання.

Пріоритетним напрямком соціального захисту є й система соціального страхування охорони праці. Її слід побудувати так, щоб трудові колективи несли витрати відповідно до рівня травматизму та професійної захворюваності робітників, а не так як зараз, коли всі підприємства сплачують однакові внески. Політика в галузі оплати праці має бути спрямована

на підвищення її реального змісту, передумовою чого є недопущення стрибкоподібної інфляції, забезпечення збалансованості платоспроможного попиту та пропозиції.

Відновлення принципу рівної оплати за кількістю та якістю праці, зміцнення стимулів до трудової діяльності залишаються основою державної політики.

Відродження нашої країни передбачає необхідність розбудови соціальної держави, яка повинна увібрати в себе все краще зі світового досвіду та врахувати власні історико-національні особливості.

Література

1. Конституція України // Час – Time. – 1996. – № 27. – с.4–6.
2. Бурджалов Ф. Є., Гришин И. В. Типы социальной политики: концепции, практика // Общество и экономика. – 1997. – № 1–2. – С. 19–40.
3. Варнхейген М. Розвиток системи державного і недержавного пенсійного забезпечення в США. // Соціальний захист. – 1998. – № 8. – 92-99.
4. Ерасов В. В., Скворцов Н. Н. Как избежать массовой безработицы. – Киев, 1994.
5. Куницький Р. Й. Соціальний захист населення в умовах переходу до ринкової економіки. – Львів. – 1995. – С.11.
6. Сологуб О. Досвід окремих країн з ринковою економікою з питань соціального захисту // Україна: аспекти праці. – 1997. – № 1. – С. 81.
7. Шкляревський Ю. Соціальний захист в економічній структурі суспільства // Соціальний захист. – 1998. – № 8. – С.33–40.
8. Яременко О., Солдатенков М. Пенсійне забезпечення: сучасне і майбутнє // Україна: аспекти праці. – 1998. – № 3. – С.35-39.