Людмила КЛІВІДЕНКО

ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОГО СТРАХУВАННЯ НАСЕЛЕННЯ В УКРАЇНІ

Розглянуто сутність та необхідність соціального страхування в державі. Обгрунтовано, що на даному етапі розвитку держави соціальне страхування повинне забезпечувати спадкоємність в соціальній політиці і дотримання принципів суспільної солідарності і соціальної справедливості. Запропоновано формування нової моделі соціального страхування з урахуванням особливостей нашої держави.

Становлення основ ринкової економіки в Україні, перехід до моделі соціально орієнтованого ринку супроводжується поглибленням кризових явищ в суспільстві, що породжує складні політичні, економічні, правові і морально-етичні проблеми.

Ось чому сьогодні в Україні актуальним є питання створення *ефективної системи соціального захисту* населення, яка повинна бути розрахована не тільки на категорії громадян, що безпосередньо потребують захисту, але й на максимальний розвиток економіки, стимулювання трудових зусиль кожного працездатного члена суспільства. В умовах економічних перетворень важливу роль у системі соціального захисту населення має відігравати соціальне страхування.

Великий внесок у вирішення теоретико-методологічних питань соціального захисту населення та підвищення його ефективності вносять *вітчизняні науковці*, серед яких Н. Борецька, С Верега, О. Губар, В. Дєда, Б. Надточій. Проте, незважаючи на досить велику кількість публікацій, невирішеними залишаються чимало питань щодо формування місцевих фондів соціального страхування, організації їх управління та розподілу коштів. Доцільно розробити заходи щодо підвищення ефективності роботи фондів соціального страхування.

Необхідність соціального страхування зумовлена наявністю осіб, які згідно з Конституцією України (ст. 46) мають право на соціальний захист у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, у разі безробіття з незалежних від них обставин, у старості та інших випадках. Формування нової моделі соціального страхування повинно забезпечувати спадкоємність в соціальній політиці і дотримання принципів суспільної солідарності і соціальної справедливості з врахуванням досвіду розвинутих країн. Саме розгляду цих питань і *присвячена дана стаття*, метою якої є визначення необхідності створення системи соціального страхування в умовах ринкової економіки.

© Людмила Клівіденко, 2004.

Сучасна ринкова економіка створила адекватну систему соціального захисту населення, найважливішою ланкою якої є соціальне страхування.

Соціальне страхування в Україні – це встановлена державою система права щодо надання соціальних послуг та матеріального забезпечення громадянам у разі хвороби, повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від громадянина причин, старості та в інших випадках, передбачених законом, за рахунок грошових коштів, що формуються шляхом сплати страхових внесків працедавцями та найманими працівниками, а також бюджетних асигнувань у випадках, визначених законодавством.

Україна розпочала перебудову соціального страхування з початку 2001 року. Відповідно до діючого законодавства запроваджено чотири види загальнообов'язкового державного соціального страхування, а саме:

- пенсійне;
- з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням;
- від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання;
- на випадок безробіття.

Підготовлено проект Закону України "Про медичне страхування".

Європейський шлях реформування соціального страхування, який обрала Україна, передбачає широке впровадження в систему соціального страхування елементів самоврядування. Самоврядування у соціальному страхуванні означає, що всі учасники системи – як застраховані, так і працедавці – несуть відповідальність за управління страховою організацією. Управління фондами соціального страхування здійснюється на паритетній основі державою, представниками застрахованих осіб та роботодавців. Це випливає з положень рамкового Закону України "Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування" (ст. 15). А стаття 16 цього Закону встановила, що до складу Наглядової ради цільового фонду соціального страхування входять в однаковій кількості представники від застрахованих громадян, працедавців та держави.

Гарантії щодо права доступу представників працівників та роботодавців до органів управління та нагляду фондів соціального страхування надані Конвенцією 87 МОП щодо свободи асоціацій і захисту права на організацію, яка ратифікована колишньою Українською РСР ще 14 вересня 1956 р. Право працівників і працедавців на створення організацій для захисту своїх економічних і соціальних інтересів закріплене й у ст. 5 Європейської соціальної хартії, переглянутої 3 травня 1996 р. (ратифікована Україною 07.05.99) та у ст. 71 Європейського кодексу соціального забезпечення. Варто зауважити, що виділення соціального страхування із системи державного управління не означає, що держава не несе за нього ніякої відповідальності. Держава створює правову основу, на якій базуються відносини між страхувальником та застрахованими, а також регулює створення установ соціального страхування через прийняття законів та підзаконних актів. Держава, як вже було сказано вище, бере участь на засадах соціального партнерства в управлінні фондами соціального страхування, здійснює нагляд і контроль за цією системою.

Основними завданнями органів самоврядування в системі соціального страхування є такі [7]:

- співпраця у політичному процесі підготовки і прийняття законодавчих рішень, зокрема, кваліфіковане консультування і критика законодавця;
- здійснення повноважень щодо визначення прав і обов'язків застрахованих та страхових установ, наприклад, підготовка пропозицій щодо визначення величини страхового внеску при обов'язковому страхуванні або можливості надання додаткових соціальних послуг;
- прийняття розпоряджень та інструкцій щодо попередження нещасних випадків на виробництві;
- представництво в судах та позасудових інстанціях інтересів установ соціального страхування;
- врегулювання конфліктних ситуацій між одержувачами соціальних послуг і установами соціального страхування.

Головним джерелом фінансування витрат на здійснення загальнообов'язкового державного соціального страхування в законодавчих актах визначені платежі роботодавців та найманих працівників-застрахованих осіб. Ці платежі здійснюються одночасно обома сторонами, крім внесків до Фонду соціального страхування від нещасних випадків, куди відрахування здійснюють лише роботодавці. З переходом до ринкових відносин дедалі очевидною стає необхідність безпосередньої участі працівників у формуванні фондів соціального страхування, що дає їм можливість самим впливати на рівень свого соціального захисту в разі настання страхових випадків.

Розміри внесків на загальнообов'язкове державне соціальне страхування залежно від його виду щорічно встановлюються Верховною Радою України відповідно для роботодавців і застрахованих осіб з кожного виду страхування на календарний рік одночасно, із затвердженням Державного бюджету України. Кошти цільових страхових фондів не включаються до складу Державного бюджету України. В даний час розміри страхових внесків є наступними (табл. 1).

Таблиця 1

Розподіл страхових внесків на загальнообов'язкове державне соціальне страхування між роботодавцями та найманими працівниками України у 2003 році (% до фонду оплати праці).

	Соціальне страхування на випадок безробіття	Соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності	Пенсійне страхування	Соціальне страхування від нещасних випадків на виробництві	Разом на всі види страхування	В % до підсумку
Роботодавці	1,9	2,9	32,0	1,9	38,7	92,8
Наймані працівники	0,5	0,5	2,0	-	3,0	7,2
Разом	2,4	3,4	34,0	1,9	41,7	100,0
В % до підсумку	5,8	8,2	81,5	4,5	100,0	

Примітка: наведено за [5].

Аналіз розмірів внесків на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, наведених в табл. 1, показує, що основна частина витрат припадає на роботодавців – 92,8 %, а на працівників значно менша – всього 7,2 %. Основна частка всіх внесків роботодавців та працівників спрямовується на фінансування заходів, передбачених системою пенсійного страхування – 81,5%, в меншому обсязі на страхування у зв'зку з тимчасовою втратою працездатності – 8,2 %, решта витрачається на страхування на випадок безробіття та від нещасних випадків.

Той факт, що базою відрахувань коштів до фондів соціального страхування є фонд оплати праці, викликає певні проблеми, пов'язані з циклічністю економічного розвитку. Розмір фонду оплати праці має властивість змінюватися під впливом макроекономічного стану, політичних та інших причин. Наприклад, в період економічного спаду розмір заробітної плати та її частка у ВВП скорочується, що при стабільних ставках оподаткування приведе до відносного зменшення відрахувань у фонди соціального страхування. Проте в цей період зростає обсяг виплат з цих фондів. Зокрема, зростає обсяг циклічного безробіття та, відповідно, потреба у сплаті допомог по безробіттю. Зростають витрати Пенсійного фонду внаслідок збільшення виходу на пенсію працюючих осіб (як дострокового так і тих, хто працював після досягнення пенсійного віку, а в даний час змушений залишити роботу). Можуть зростати виплати у зв'язку із травматизмом та професійними захворюваннями, головною причиною чого може бути зниження вимог до дотримання правил охорони праці в умовах зростання безробіття.

В цей період завданням держави є пошук додаткових джерел фінансування вищезазначених заходів. Так, починаючи із другої половини 1998 року, Верховна Рада України двома законами запровадила додаткові збори до Пенсійного фонду у розмірі 1% від суми операцій із купівлі валюти, 5% від вартості реалізації ювелірних виробів із золота (крім обручок), платини і коштовних каменів, 3% від вартості легкових автомобілів під час їх продажу, від вартості вироблених або імпортованих тютюнових виробів, 1% від вартості придбаної нерухомості, а також 6% від вартості послуг стільникового мобільного зв'язку. Згідно із законом, перші три збори мали діяти до погашення заборгованості із виплати пенсій, інші – до 1 січня 2001 року.

Вказані додаткові збори справляються при придбанні престижних товарів та послуг, наявність яких у людей символізує перехід їх до більш високої соціальної страти. Розмір цих зборів не можна вважати дуже обтяжливим для громадян із середнім та високим рівнем доходів, хоча в окремих випадках ці збори можуть стримувати попит на деякі товари та послуги.

Важливим джерелом фінансування Пенсійного фонду є відрахування на купівлю іноземної валюти. Ці відрахування було встановлено в розмірі 1% до вартості іноземної валюти. При їх впровадженні передбачалось, що головними покупцями іноземної валюти в Україні є забезпечені люди. Це міркування, на наш погляд, є цілком слушним. Збір у Пенсійний фонд з операцій щодо купівлі іноземної валюти був фактично єдиним податком, яким обкладалися доходи громадян від цих операцій. Скажімо, якщо громадянин придбав в банківській установі 100 євро за 550 грн., а через рік продав цю валюту по курсу 575 грн., то він отримав 25 грн. доходу, який ніякими податками, внаслідок анонімності операцій, не обкладався.

У випадку, коли існував податок у Пенсійний фонд, цей громадянин був би змушений сплатити 5,5 грн., або, в нашому прикладі, 22% до суми отриманого доходу. Внаслідок скасування у 2003 р. збору з операцій з готівковою валютою, пенсійна система перестала отримувати значні кошти, а немала частка доходів населення вийшла з під оподаткування.

Сьогодні соціальна політика України спрямована на подолання бідності населення. У Стратегії подолання бідності, затвердженій Указом Президента України від 15 серпня 2001 року № 631/2001, як головний напрям подолання бідності визначено підвищення зайнятості населення та розвиток ринку праці. Зокрема, передбачені заходи щодо забезпечення продуктивної зайнятості, збалансування попиту і пропозиції на ринку праці, запобігання безробіттю [10]. Ця стратегія буде реалізуватися в три етапи.

На першому етапі (2001–2002 рр.) передбачається зупинення скорочення зайнятості в усіх сферах економічної діяльності та стабілізація тривалості пошуку роботи.

Другий етап (2003–2005 рр.) характеризуватиметься поступовим зниженням безробіття з одночасним збільшенням обсягів зайнятості.

Метою третього етапу визначено зростання сукупного попиту на робочу силу та забезпечення кількісної та якісної збалансованості робочих місць і робочої сили. Інструментом здійснення державної політики зайнятості населення є реалізація державної та регіональних програм зайнятості.

Державна політика зайнятості включає в себе комплекс заходів щодо сприяння зайнятості та зменшення втрат від безробіття. До таких заходів відносяться:

- стабілізація сфери прикладання праці;
- розвиток нетрадиційних форм і видів зайнятості;
- розвиток малих підприємств;
- організація оплачуваних громадських робіт;
- сприяння зайнятості населення, яке проживає у сільській місцевості;
- професійна підготовка та перепідготовка вивільнюваних працівників і незайнятого населення;
- організація роботи по професійній орієнтації;
- забезпечення зайнятості жінок, молоді та інших соціально незахищених категорій населення;
- надання матеріальної допомоги безробітним і членам їх сімей.

Ми вважаємо, що державі потрібно забезпечувати реалізацію найважливіших принципів соціального страхування: відповідальність суспільства і держави за бережливе ставлення до особистості; державних гарантій, пов'язаних із забезпеченням по соціальному страхуванню; відповідальності страховика і страхувальника за забезпечення прав застрахованих осіб і особистої відповідальності працівників за збереження свого здоров'я і працездатності.

Для вирішення розглянутої проблеми нами розроблені деякі пропозиції.

Пропонуємо реформування соціальних виплат здійснювати у таких напрямках:

По-перше, необхідно встановити економічно обґрунтовані розміри соціальних виплат згідно з рівнем заробітку, стажем трудової діяльності та розмірами страхових

внесків шляхом персоніфікованого обліку страхових внесків з окремих видів страхування, підвищення зацікавленості застрахованих осіб у збільшенні страхових відрахувань і посилення контролю за витрачанням страхових коштів;

По-друге, упорядкувати вимоги до надання соціальних виплат, тобто при настанні страхового випадку допомога повинна виплачуватися лише за умов втрати заробітку.

Також необхідно реформувати систему страхових платежів і внесків у державному соціальному страхуванні. Доцільним вважається застосування триканальної схеми надходження коштів, відповідно до якої більша частина навантаження припадає на роботодавців та робітників і менша – на державу. Співвідношення між сплачуваними внесками розраховується залежно від виду страхування. При цьому страхування, пов'язане із нещасними випадками на виробництві, здійснюється повністю за рахунок внесків роботодавців, а страхування мінімальних гарантій працюючим громадянам – за рахунок бюджетних коштів.

Важливим напрямком удосконалення системи страхових внесків з соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань має стати диференціація тарифів страхових внесків залежно від величини витрат по кожному виду страхування, обумовлених станом загальної і професійної захворюваності, виробничого травматизму та інших соціальних і професійних ризиків. Це стимулюватиме роботодавців з метою економії коштів до здійснення заходів щодо поліпшення умов і охорони праці, профілактики та зниження захворюваності працюючих.

Пропонується поступово розширювати участь працівників у сплаті страхових внесків, що дозволить активізувати роль доходів населення у розв'язанні найбільш актуальних соціальних проблем.

Найважливішим у реформуванні соціального страхування є подальший розвиток сучасної нормативної бази, яка регулювала б правові, економічні та організаційні основи державного соціального страхування та відповідної системи управління ним. Безперечно, Основи законодавства України про соціальне страхування є законом, на базі якого були прийняті закони з окремих видів страхування. Але систему законодавчих актів повинні доповнювати закони про страхові зобов'язання і страховий контроль. Мають бути розроблені нормативно-правові акти, що регулюють інші відносини в системі соціального страхування.

Необхідно передбачити подальший розвиток недержавних видів добровільного страхування, включаючи страхування професійної відповідальності у випадках підвищеної небезпеки життя та здоров'я громадян.

У міру становлення представницьких органів працівників та роботодавців здійснювати лібералізацію системи соціального страхування на основі формування самоврядних недержавних об'єднань працівників і роботодавців як у галузевому, так і в регіональному розрізах при збереженні за державою законодавчих та контрольних функцій.

Література

1. *Конституція України. Затверджена Верховною Радою України 28.06.96 № 254/96-ВР // Відомості ВРУ. – 1996. – № 30.*

2. Закон України "Про збір на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" № 400-97-ВР від 26.06.97 // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 37.
3. Закон України "Про збір на загальнообов'язкове соціальне страхування" // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 37.
4. Закон України "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності" від 23 вересня 1999 року № 1105-XIV// Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 38.
5. Загальнообов'язкове державне соціальне страхування та пенсійне забезпечення в цифрах і фактах. Міністерство праці та соціальної політики України. Пенсійний фонд України. – К., 2003. – С. 132.
6. Надточій Б. О. Соціальне страхування: адміністративна організація та фінансування // Соціальний захист. – 1998. – № 3. – С. 39.
7. Надточій Б. О. Соціальне страхування чи соціальне забезпечення? Погляд з позицій системи прав, установ та принципів // Україна: аспекти праці. – 2003. – № 1. – С. 24.
8. Плиса В. Й. Загальнообов'язкове державне страхування в Україні. Навчальний посібник. Львів, видавничий центр ім. І. Франка. – 2003.
9. Статистичний бюлетень за січень-вересень 2003 року. – К.: Держкомстат України, 2003. – 241 с.
10. Стратегія подолання бідності. Затверджено Указом Президента України від 15 серпня 2001 року №637 / 2001 // Соціальний захист. – 2001. – № 9. – С. 4–11.
11. Формування та використання Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття в 2002 році // Соціальний захист. – 2003. – № 4. – С. 14.