



Надія ШАМАНСЬКА

ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНОГО СТРАХУВАННЯ НА ВИПАДОК БЕЗРОБІТТЯ: РЕАЛІЇ ТА ПРІОРИТЕТИ

Розкрито питання фінансового забезпечення системи загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття в умовах трансформаційних перетворень. Проведено аналіз доходної та видаткової частин бюджету Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття. Зроблено спробу виявити недоліки і проблеми у формуванні коштів бюджету Фонду та напрямів їх використання й окреслити пропозиції щодо їх вирішення.

A question of the financial providing of the system of obligatory state social security in case of unemployment in the conditions of transformation transformations is considered. On the basis of conducted analysis of profitable and expense parts of budget of Fund of obligatory state social security in case of unemployment an attempt to expose imperfection and problems in forming facilities of budget of Fund and directions of their use and outline suggestions in relation to their decision is done.

З огляду на події останнього десятиліття варто визнати, що економічні трансформації в Україні певним чином активізували низку соціально-економічних проблем, у тому числі й ті, що досі не отримали переважно позитивної чи негативної оцінки, але потребують дедалі пильнішої уваги. Це стосується, зокрема, проблем формування й розвитку ефективно функціонуючого ринку праці. На сучасному етапі ринкових перетворень характерними ознаками ринку праці України досі залишаються наявність значних обсягів та тривалості безробіття, досить низького рівня зайнятості та соціального захисту населення, зростання повного, часткового та прихованого безробіття, труднощі з

працевлаштуванням молоді, жінок та інших соціально незахищених верств населення. Проте найактуальнішим і найскладнішим є питання безробіття, особливо довготривалого. Успішний розвиток ринку праці, ефективність заходів сприяння зайнятості населення значною мірою залежать від стану і тенденцій фінансового забезпечення вітчизняної системи соціального страхування на випадок безробіття. Фінансове забезпечення механізму реалізації системи соціального страхування на випадок безробіття в Україні, як це і прийнято в світовій практиці, проводиться через Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок

безробіття (в подальшому – Фонд), діяльність якого спрямована на вирішення проблем, що виникають на ринку праці.

Питання підвищення ефективності управління формуванням та використанням коштів бюджету Фонду є надзвичайно актуальним у контексті побудови дієвого механізму регулювання ринку праці. Ефективність функціонування Фонду багато в чому визначає темпи стабілізації таких показників, як рівень зайнятості та безробіття, тому зрозуміло є необхідність пошуку раціональніших методів управління формуванням коштів бюджету Фонду та напрямів їх використання.

Проблемі фінансового забезпечення реалізації заходів політики зайнятості та соціального страхування на випадок безробіття значну увагу приділили С. Бандур, Д. Богиня, О. Грішнова, О. Комарова, Ю. Краснов, Г. Купалова, В. Куценко, О. Кучинська, Е. Лібанова, Л. Лісотор, О. Макарова, Ю. Маршавін, С. Мельник, В. Мортіков, Б. Надточій, В. Онікієнко, О. Павловська, І. Петрова, Т. Петрова, І. Петровська, Н. Юрлова, В. Яценко.

Відаючи належне високому рівню наукових робіт зазначених авторів слід зауважити, що у працях вітчизняних науковців, зазвичай, основна увага приділяється загальним характеристикам системи соціального страхування на випадок безробіття, чи питанням формування бюджету Фонду. Разом з тим, поза увагою залишаються такі актуальні проблеми, як аналіз методичних підходів щодо ефективності витрачання коштів Фонду на різні цілі сприяння зайнятості та спостерігається, у певній мірі, фрагментарний підхід щодо дослідження зазначених проблем, часто без урахування специфічних особливостей сучасного розвитку економіки країни.

Вже сам факт, що Фонд створений в період радикальних економічних перетворень, передбачає необхідність удоско-

налення його організації у контексті тих змін, що відбуваються в суспільстві. В світовій практиці, як відомо, діє два альтернативних принципи формування фінансових ресурсів на соціальні потреби: обов'язкове страхування і добровільне. Переваги обов'язкового страхування очевидні: завдяки залученню в цей процес держави, забезпечується надійність гарантій в критичній ситуації. В Україні в умовах командно-адміністративної економіки сформувалася орієнтація на державні гарантії підтримки в соціальній сфері. Це, звичайно, стримує можливості запровадження добровільного страхування на випадок безробіття. Не менш вагому роль відіграє і та обставина, що рівень доходів основної частини населення України дуже низький. Все це підтверджує, принаймні на даний час, безальтернативність курсу на мобілізацію фінансових ресурсів на основі обов'язкових страхових внесків, встановлених законодавством України.

До 1 січня 2001 р. джерелом фінансування соціального захисту від безробіття був Державний фонд сприяння зайнятості населення, утворений в 1991 р. Після включення Державного фонду сприяння зайнятості населення до складу Державного бюджету України (з лютого 1996 р.) майже єдиним джерелом його формування залишався збір на обов'язкове соціальне страхування на випадок безробіття від підприємств, установ, організацій та найманих працівників. За час існування фонду сприяння зайнятості населення розміри збору змінювались таким чином:

З 1 січня 2001 р. в Україні запроваджене загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття. Відповідно до Закону України "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття", який набрав чинності з 1 січня 2001 р., норми якого відповідають вимогам Міжнародної організації праці (МОП), правонаступником

Таблиця 1

Динаміка зміни розміру збору на обов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття в Україні впродовж 1991–2001 рр.

Дата запровадження	Ставка
березень – грудень 1991 р.	0,6% фонду оплати праці
січень 1992 р. – листопад 1994 р.	3,0% фонду споживання
грудень 1994 р. – квітень 1995 р.	1,0% фонду споживання
травень – грудень 1995 р.	2,0% фонду споживання
січень 1996 р. – лютий 1997 р.	2,0% фонду оплати праці
березень – червень 1997 р.	0
липень 1997 р. – лютий 2001 р.	1,5% фонду оплати праці + 0,5% суми оплати праці з фізичних осіб

Державного фонду сприяння зайнятості населення став Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття. Це принципово змінило механізм фінансового забезпечення заходів щодо політики зайнятості на ринку праці, який поєднує виплати застрахованим громадянам із бюджету зазначеного Фонду та виплати незастрахованим з поважних причин громадянам (молоді, яка закінчила заклад освіти, військовослужбовцям, звільненим зі Збройних сил України без права на пенсію) з державного бюджету та інших джерел фінансування. Фонд є цільовим централізованим фондом, некомерційною самоврядною організацією, кошти якого не включаються до Державного бюджету України. Цим Законом визначено, що сплачувати страхові внески на загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття зобов'язані роботодавці (власники підприємств, установ, організацій або уповноважені ним органи та фізичні особи, які використовують найману працю) та наймані працівники, як застраховані особи, за яких сплачують страхові внески роботодавці. Крім того, вищевказаним Законом передбачена категорія осіб, які беруть участь у страхуванні на випадок безробіття на добровільних засадах.

Основним джерелом надходжень коштів до бюджету Фонду є страхові

внески роботодавців та найманих працівників. Цей показник відображає частку навантаження на фонд оплати праці, і разом з тим є гарантією компенсації втрат від впливу ризику, яким є безробіття. Розміри страхових внесків установлюються Законом України "Про розмір внесків на деякі види загальнообов'язкового державного соціального страхування" на календарний рік. Динаміку зміни розміру внесків на загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття впродовж 2001–2006 рр. наведено в табл. 2.

Слід зазначити, що в Україні розмір внесків на загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття не є високим і прирівнюється до середньосвітових. Так питома вага відрахувань для роботодавців і працівників у деяких країнах встановлена: у Німеччині – відповідно 3,25 та 3,25%; Канаді – 4,13 та 2,9%; Франції – 5,13 та 3,04%; США – 6,2% та 0%; Швеції – 5,42 та 0% (застраховані особи роблять внески у сумі від 35 до 100 крон на місяць, що дорівнює відповідно 4,65 – 13,3 дол. США); Італії – 4,41 та 0%; Японії – 0,75 та 0,40% [1, 105].

Вочевидь, з урахуванням досвіду зарубіжних країн практика встановлення розмірів відрахувань до страхового фонду на випадок безробіття як роботодавців, так і працівників потребує більшої гнучкості та диференціації з урахуванням фінансового

Таблиця 2

**Динаміка розміру страхових внесків на випадок безробіття
в Україні впродовж 2001–2006 рр.**

Період	Розміри страхових внесків, %		Законодавчий акт
	для роботодавців	для найманих працівників	
з 22.02.2001 р. по 30.06.2001 р.	2,0	0,5	Закон України "Про розмір внесків на деякі види загальнообов'язкового державного соціального страхування" від 11 січня 2001 р. № 2213 – III
з 01.07.2001 р. по 08.02.2002 р.	2,5	0,5	
з 09.02.2002 р. по 28.02.2003 р.	2,1	0,5	Закон України "Про внесення змін до деяких законів України з питань загальнообов'язкового державного соціального страхування" від 17 січня 2002 р. № 2980 – III
з 01.03.2003 р. по 30.03.2005 р.	1,9	0,5	Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про розмір внесків на деякі види загальнообов'язкового державного соціального страхування" від 6 лютого 2003 р. № 492 – IV
з 31.03.2005 р. по 31.12.2005 р.	1,6	0,5	Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2005 рік" та деяких інших законодавчих актів України" від 25 березня 2005 р. № 2505 – IV
з 01.01.2006 р.	1,3	0,5	Закон України "Про Державний бюджет України на 2006 рік" від 20.12.2006 р. № 3235

стану підприємств і розмірів заробітної плати застрахованих осіб. Розмір заробітної плати найманого працівника, тобто ціна його робочої сили, як і ставки відрахувань із заробітної плати до страхового фонду безпосередньо впливають на інтенсивність та якість пропозиції робочої сили, на можливості її розширеного відтворення. Професійно-кваліфікаційні розбіжності у заробітній платі багато в чому регулюють зайнятість, самозайнятість, тривалість робочого часу тощо. Таким чином, ціна робочої сили і рівень зайнятості в професійно-кваліфікаційному розрізі є взаємопов'язаними. Цей взаємозв'язок, значною мірою, обумовлений також безпосередньою залежністю розміру відрахувань

до Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття від витрат на оплату праці. Показники фонду оплати праці та середньої заробітної плати впливають не лише на формування чисельності зайнятих у країні, регіоні, галузі, районі, а й безпосередньо формують обсяг фінансових ресурсів на реалізацію політики зайнятості. На нашу думку, за умови нарощення обсягів виробництва, подолання кризових явищ в економіці можливим є перегляд ставок у сторону їх підвищення. У той же час ефективно функціонуюча економіка формує достатньо високий попит на робочу силу, чим перешкоджає зростанню безробіття.

Очевидно, в цьому випадку постає класичне питання про пошук "золотої середини", яка визначала б встановлення такого розміру відрахувань, який би одночасно сприяв як безпосередній стабілізації ринку праці, так і опосередкованій – через зростання господарської діяльності.

Отже, як за часів існування Державного фонду сприяння зайнятості населення, так і в умовах запровадження загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття, обсяги фінансового забезпечення заходів політики зайнятості визначались та визначаються урахуванням відрахувань певному відсотку від заробітної плати кожного найманого працівника та від фонду оплати праці кожного суб'єкта господарювання. Змінювались ставки відрахувань, але незмінною залишалась база розрахунків – заробітна плата кожного найманого працівника як ціна його робочої сили і фонд оплати праці кожного суб'єкта господарювання як сумарна ціна робочої сили усіх найманих працівників. Проте, теоретичне значення спільної сплати страхових внесків роботодавцями і працівниками є суперечливим. В країнах з перехідною економікою той факт, що сам робітник теж сплачує свій внесок має як політичне, так і фінансове значення. Політичний аспект питання полягає в тому, що держава несе відповідальність за створення загальних засад страхування у разі безробіття, водночас як громадяни своїми особистими внесками значною мірою несуть відповідальність за себе. Тоді, коли внески сплачують лише підприємства, працюючі не мають уявлення про те, яким чином їхні власні витрати пов'язані з наданням допомоги у разі безробіття, і отже, не мають жодного стимулу, щоб обмежити свої вимоги. Навіть при частковій особистій сплаті працівниками внесків на соціальне страхування будь-яке підвищення розміру

допомоги можливе лише за умови збільшення тарифів відрахувань. У результаті надходить фінансовий сигнал про те, що допомога у разі безробіття хоча б частково була сплачена самим робітником. Коли ж виплати фінансуються лише роботодавцями (як це було в Україні до липня 1997 р.), кожен працюючий вважає, що допомога надається за рахунок іншого; тому не існує жодного політичного запобіжного заходу для стримування витрат [2, 13–14].

Взаємовідносини, що виникають при сплаті страхових внесків до Фонду, диктуються правовою природою таких внесків. По-перше, держава в централізованому порядку визначає норми страхових внесків і їх платників. Нормативний метод нарахування внесків упорядковує мобілізацію коштів, фактично прирівнюючи їх до обов'язкових відрахувань. Страхові внески відносяться на собівартість робіт і послуг платника, а в якості оподатковуваної бази використується фонд оплати праці. Обов'язковий характер страхових платежів проявляється також у фінансових санкціях. Визначаючи сутність страхових внесків як форми накопичення коштів, які повертаються до індивіда в разі настання страхового випадку – безробіття, зазначимо, що ототожнення страхування з оподаткуванням є стратегічною помилкою. Зокрема, сплачуючи податок, (платник не отримує прямого еквіваленту, тобто податок виступає в ролі безповоротної фінансової участі індивіда у витратах суспільства. Основою страхування, на відміну від оподаткування, є еквівалентність, повний паритет сторін, а не одностороннє вилучення.

Зупинимось детальніше на особливостях формування доходів бюджету зазначеного Фонду, передбачених Законом України "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття".

Відповідно до чинного законодавства України у дохідну частину бюджету Фонду зараховуються:

- страхові внески страхувальників – роботодавців, застрахованих осіб;
- асигнування державного бюджету;
- суми фінансових санкцій, застосованих до підприємств, установ та організацій за порушення встановленого порядку сплати страхових внесків;
- благодійні внески підприємств, установ, організацій.

Аналіз дохідної частини бюджету Фонду свідчить про значне зростання надходження коштів до бюджету Фонду впродовж 1994–2004 рр. (майже в 35 разів) з 62093,8 тис. грн. у 1994 р. до 2153634,0 тис. грн. станом на 01.01.2005 р.

Зокрема, слід відзначити, що в 2001–2004 рр. спостерігається найбільш позитивна динаміка зростання надходжень, що на нашу думку, пов'язано, перш за все, з реформуванням системи соціального страхування на випадок безробіття та зростанням фонду оплати праці найманих працівників. Інформація щодо зростання загальних надходжень до бюджету Фонду наведена в табл. 3.

Динаміка відносного показника загальних надходжень до бюджету Державного фонду сприяння зайнятості населення у відсотках до ВВП характеризується більшою синусоїдністю. Зокрема, в певні періоди даний показник мав тенденцію до зниження: у 1995 р. порівняно із 1994 р. він знизився з 0,52% до 0,31% або в 1,7 раза; у 1997 р. порівняно із 1996 р. – з 0,34 до 0,23% або у 1,5 раза; у 1999 та 2000 рр. порівняно з попередніми роками – на 0,02%.

Проведемо аналіз виконання бюджету Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття за доходами в розрізі статей надходжень впродовж 2001–2004 рр. на основі даних, приведених в табл. 4.

Станом на 01.01.2005 р. фактичний обсяг надходжень до бюджету Фонду становив 2153634,0 тис. грн., що на 467122,3 тис. грн. більше відповідного періоду 2004 р. та на 622611,2 тис. грн., ніж станом на 01.01.2003 р. Таке перевищення було обумовлене, насамперед,

Таблиця 3

Динаміка загальних надходжень до державного Фонду зайнятості та Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття впродовж 1994–2004 рр.*

Період	Загальні надходження до Фонду зайнятості, ** тис. грн.	% до ВВП
1994 р.	62093,8	0,52
1995 р.	169037,5	0,31
1996 р.	275500,0	0,34
1997 р.	217756,8	0,23
1998 р.	456978,0	0,45
1999 р.	550794,7	0,43
2000 р.	731522,6	0,41
2001 р.	1259623,4	0,61
2002 р.	1531022,8	0,69
2003 р.	1686511,7	0,64
2004 р.	2153634,0	0,62

* Складено автором на основі звітних даних Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття за 1994–2004 рр.

** з 2001 р. загальні надходження до Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття.

Таблиця 4

Інформація про виконання дохідної частини бюджету Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття за 2001–2004 рр. *
тис. грн.

Показники	2001		2002		2003		2004	
	касові доходи	% вик.	касові доходи	% вик.	касові доходи	% вик.	касові доходи	% вик.
Залишок на початок року	135549,7		421873,1		516304,2		385738,9	
Доходи, всього	1259623,4	112,5	1531022,8	120,4	1686511,7	101,4	2153634,0	101,8
з них:								
1. Страхові внески, всього	1213423,4	113,0	1484476,4	121,1	1655596,9	101,2	2125860,3	101,7
в т.ч.:								
– страхові внески роботодавців	975592,4		1204818,2		1316906,9		1684583,8	
– страхові внески найманих працівників	237831,0		279658,2		338690,0		441276,5	
2. Інші	6200,0	103,3	6546,4	109,1	21010,5	116,7	27440,2	100,0
3. Асигнування з державного бюджету	40000,0	100,0	40000,0	100,0	9904,3	100,0	333,5	100,0
4. Всього надходжень з урахуванням залишку	1395173,1	111,1	1952895,9	115,5	2202815,9	101,1	2539372,9	101,6

* Складено автором на основі звітних даних Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття за 2001–2004 рр.

прискореними темпами зростання середньої заробітної плати в усіх видах економічної діяльності та погашенням раніше накопиченої заборгованості.

Аналіз структури доходної частини бюджету Фонду свідчить, що основними джерелами надходжень є страхові внески роботодавців (2001 р. – 975592,4 тис. грн. (77,4%); 2002 р. – 1204818,2 тис. грн. (78,7%); 2003 р. – 1316906,9 тис. грн. (78,1%); 2004 р. – 1684583,8 тис. грн. (78,2%)) та страхові внески, утримані роботодавцями з суми виплат найманих працівників у 2001 р. – 237831,0 тис. грн. (18,9%); у 2002 р. –

279658,2 тис. грн. (18,3%); у 2003 р. – 338690,0 тис. грн. (20,1%); у 2004 р. – 441276,5 тис. грн. (20,5%)).

Асигнування з Державного бюджету України (призначені для матеріального забезпечення та надання соціальних послуг безробітним з числа незастрахованих осіб та соціального захисту працівників, що вивільняються у зв'язку з виведеннями із експлуатації Чорнобильської АЕС) станом на 01.01.2005 р. становила 333,5 тис. грн., щорічно зростаючи до 9570,8 тис. грн. менше, ніж у 2003 р. та на 39665,5 тис. грн. менше, ніж у 2001–2002 рр.

В структурі доходів бюджету Фонду впродовж 2001–2004 рр. частка інших надходжень (зокрема, надходження від застосування штрафних санкцій органами державної служби зайнятості, повернення кредитів на створення додаткових робочих місць та започаткування підприємницької діяльності, повернення позик та фінансової допомоги за розпорядженнями Кабінету Міністрів України, відсотки від депозитних вкладів) була менш суттєвою і відповідно становила у 2001 р. – 6200 тис. грн. (0,5%); у 2002 р. – 6546,4 тис. грн. (0,4%); у 2003 р. – 21010,5 тис. грн. (1,2%) та у 2004 р. склала 27440,2 тис. грн. (1,3%). Станом на 01.01.2005 р. загальний обсяг доходної частини бюджету Фонду (разом з перехідним залишком на початок року) становив 2539372,9 тис. грн., що на 336557,0 тис. грн. більше відповідного показника 2003 р.; на 586477 тис. грн. більше, ніж у 2002 р. та на 1144199,8 тис. грн. більше, ніж станом на 01.01.2002 р.

Однак, незважаючи на зростання надходжень, у формуванні бюджету Фонду є низка проблем. Це, в першу чергу, стосується приведення у відповідність законодавчої бази щодо сплати страхових внесків на випадок безробіття платниками, які обрали спрощену систему оподаткування, обліку та звітності, тобто сплачують єдиний податок. Адже згідно з чинним законодавством, платники, які сплачують єдиний податок, можуть не нараховувати і не сплачувати страхові внески в розмірі, встановленому законодавством для роботодавців (на даний час – 1,3%), через те, що від суми сплаченого ними єдиного податку перераховується 4% до Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття.

Також, на нашу думку, не зовсім досконалим і врегульованим є питання сплати страхових внесків на випадок безробіття платниками, які приймають участь у сплаті страхових внесків на

випадок безробіття на добровільних засадах. Наприклад, якщо до Фонду соціального страхування від нещасного випадку на виробництві та професійних захворювань такий платник повинен сплатити в рік не менше однієї мінімальної заробітної плати, встановленої законодавством, то до Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття лише 1,8% від суми сукупного оподаткованого доходу. Звісна річ, сукупний оподатковуваний дохід в більшості випадків становить не більше мінімальної заробітної плати, тобто дана категорія платників в рік може сплатити всього 6,3 гривень (з 1 січня 2006 р. мінімальна заробітна плата становить 350 грн.), а отримувати матеріальне забезпечення (при реєстрації в центрі зайнятості як безробітних) в сумі 131,9 гривень в місяць [3, 12].

Негативно впливає на формування доходів бюджету Фонду періодичне списання заборгованості зі сплати страхових внесків. Загалом, сам механізм стягнення заборгованості зі страхових внесків на випадок безробіття є не зовсім досконалим, про що свідчить значна заборгованість перед Фондом збанкрутілих підприємств (наявність активів підприємств-банкрутів на практиці виявляється меншою, ніж грошові вимоги кредиторів). Це свідчить про наявність недоодержаних коштів до бюджету Фонду.

Крім цього, слід зауважити, що базою підвищення якості контрольно-аналітичної роботи має стати аналіз і накопичення аналітичної інформації за результатами попередніх перевірок платників страхових внесків щодо дотримання законодавства. Отже, необхідно посилити аналітичну і контрольну роботу центрів зайнятості як основи підвищення рівня забезпечення надходжень. Від ефективності цих напрямів діяльності залежить життєздатність і дієвість системи соціального страхування на випадок безробіття.

Всі вищенаведені факти свідчать про існуючі недоліки у формуванні доходів бюджету Фонду, тому основним пріоритетом на майбутнє, перш за все, повинно стати удосконалення законодавчої та нормативної бази.

Видаткова частина бюджету Фонду, її динаміка та структура у значній мірі є концентрованим відображенням державної політики у сфері регулювання зайнятості. Від пріоритетності використання коштів, залежить саме те, яку стратегію обирає держава у цій сфері: пасивного спостереження чи активного учасника цього процесу.

Законом України "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття" визначено систему виплат допомоги з безробіття відповідно до страхового стажу, розміру заробітної плати та терміну перебування громадян у стані безробіття; соціальний захист частково безробітних громадян, нова структура управління страховими коштами, що передбачає відповідальність за реалізацію соціальних гарантій держави, роботодавців та громадян. Разом з тим закладено такі підходи до визначення допомоги з безробіття, які спонукають безробітного до активного пошуку роботи як через самі розміри допомоги, такі через їхній зв'язок з тривалістю перебування у стані безробіття. Соціальні послуги надаються в повному обсязі незалежно від причин втрати роботи та відпрацьованого часу до настання безробіття. В умовах соціального страхування допомога з безробіття також використовується не лише як пасивний захід підтримки на період безробіття, а й як спосіб повернення безробітного до трудової діяльності. Безробітним, які виявили бажання займатися підприємницькою діяльністю та організувати власну справу, допомога з безробіття може виплачуватись одноразово для організації підприємницької діяльності.

Державною службою зайнятості – виконавчою дирекцією Фонду з метою

якнайшвидшого повернення незайнятих і безробітних громадян до професійної діяльності, підвищення їхньої конкурентоспроможності на ринку праці, підвищення мотивації до праці надається комплекс соціальних послуг і матеріального забезпечення у випадку безробіття згідно з Законами України "Про зайнятість населення" та "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування України на випадок безробіття".

Особливу увагу служба зайнятості приділяє наданню соціальних послуг безробітним з числа найуразливіших верств населення, що потребує додаткових гарантій соціального захисту. Розширено можливості забезпечення зайнятості неконкурентоспроможних на ринку праці осіб, а також громадян, що тривалий час перебувають безробітними, шляхом надання дотацій для працевлаштування цих категорій громадян. Для розвитку й підтримки підприємницької ініціативи безробітних державна служба зайнятості здійснює комплекс заходів для тих, хто бажає відкрити власну справу. Сюди входять навчання основам підприємництва, складання бізнес-планів, консалтинговий супровід, а також надання таким безробітним фінансової підтримки у вигляді одноразової виплати допомоги з безробіття.

Динаміка загальних витрат Державного фонду сприяння зайнятості населення та фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття впродовж 1994–2004 рр. характеризується даними, наведеними в табл. 5.

Дані табл. 5 свідчать про перманентне зростання витрат з бюджету Фонду, причому спостерігається синхронне зростання витрат по відношенню до ВВП. Це обумовлено низкою причин, зокрема: збільшується абсолютний розмір допомоги з безробіття; зростає рівень заробітної плати в усіх галузях економіки; підви-

Таблиця 5

**Динаміка загальних витрат Державного фонду сприяння зайнятості населення
та Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування
на випадок безробіття у 1994–2004 рр. ***

Роки	Загальні витрати з бюджету Фонду зайнятості**, тис. грн.	% до ВВП	Статті витрат у % до ВВП		
			виплата допомоги по безробіттю	заходи активної політики зайнятості	утримання Державної служби зайнятості
1994	26606,5	0,22	0,01	0,09	0,05
1995	104386,5	0,19	0,02	0,06	0,06
1996	114947,0	0,14	0,05	0,03	0,04
1997	198865,4	0,21	0,14	0,02	0,05
1998	331747,0	0,32	0,20	0,03	0,05
1999	520500,2	0,41	0,26	0,04	0,05
2000	633638,8	0,36	0,24	0,04	0,05
2001	973300,0	0,47	0,27	0,04	0,06
2002	1477054,5	0,67	0,35	0,07	0,08
2003	1817077,0	0,69	0,36	0,08	0,07
2004	2385347,3	0,69	0,32	0,09	0,08

* Складено автором на основі звітних даних Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття за 1994–2004 рр.

** з 2001 р. загальні витрати з бюджету Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття.

щується кількість залучених безробітних до активних форм зайнятості; нарощуються темпи створення додаткових робочих місць, які дотуються з бюджету Фонду.

Отже, впродовж 2001–2004 рр. спостерігалося значне зростання обсягів видаткової частини бюджету Фонду. Так, станом на 01.01.2005 р. загальна сума видатків бюджету Фонду становила 2385347,3 тис. грн. (95,4% передбачених бюджетом), що на 568270,3 тис. грн. більше відповідного показника 2004 р., на 908292,8 тис. грн. більше, ніж у 2002 р. та на 1412047,3 тис. грн. більше, ніж у 2001 р. У структурі видатків фінансування матеріального забезпечення і соціальних послуг склало станом на 01.01.2005 р. 1604820,4 тис. грн. (96,3% передбачених бюджетом), що на 631520,4 тис. грн. відповідного показника 2001 р. (77,5% передбачених бюджетом). В тому числі слід відзначити, що впродовж 2001–2004 рр. значно зросли видатки бюджету Фонду на виплату допомоги в

зв'язку з безробіттям, матеріальної допомоги та допомоги на поховання, що склало у 2001 р. – 591462,7 тис. грн.; у 2002 р. – 816467,7 тис. грн.; у 2003 р. – 1009374,4 тис. грн.; у 2004 р. – 1151437,3 тис. грн. Така динаміка, перш за все, обумовлена збільшенням розмірів допомоги з безробіття. Позитивною тенденцією вважаємо зростаючу динаміку витрат бюджету Фонду щодо адаптації та підвищення конкурентоспроможності безробітних на ринку праці. Це витрати на професійну підготовку та перепідготовку, які зросли у 2,2 раза (з 58630,9 тис. грн. у 2001 р. до 129472,6 тис. грн. у 2004 р.). Слід зазначити, що видатки бюджету Фонду щодо забезпечення виплати допомоги у зв'язку з безробіттям є захищеними і їх фінансування проводиться в першочерговому порядку.

Із запровадженням у 2001 р. діючої системи соціального страхування на випадок безробіття почала діяти прин-

ципово нова схема державного стимулювання створення нових робочих місць, а саме:

- підтримка розвитку малого підприємництва серед безробітних шляхом одноразової виплати допомоги для організації власного бізнесу;
- заохочення роботодавців до збільшення кількості робочих місць шляхом надання дотацій із Фонду на їх додаткове створення.

Ці заходи дали можливість збільшити обсяги та розширити фінансування безробітних й стимулювати активні заходи, спрямовані на швидке повернення безробітних до трудової діяльності. Зокрема, фінансування дотацій роботодавцям зросло більш як у 14,4 рази і станом на 01.01.2005 р. склало 150165,6 тис. грн., тоді як станом на 01.01.2002 р. ці видатки становили лише 10395,6 тис. грн. Зростання цього показника пов'язано із збільшенням кількості новостворених дотаційних робочих місць, а також з підвищенням розміру мінімальної зарплати. Більш як у 4,3 рази збільшились витрати, пов'язані з одноразовою виплатою для зайняття підприємницькою діяльністю (з 25788,6 тис. грн. у 2001 р. до 111968,1 тис. грн. у 2004 р.)

Видатки на утримання та забезпечення діяльності виконавчої дирекції та її робочих органів, ІПК та управління Фондом склали відповідно у 2001 р. – 130664,3 тис. грн.; у 2002 р. – 167549,8 тис. грн.; у 2003 р. – 192135,0 тис. грн.; у 2004 р. – 282993,5 тис. грн. Зростання цих видатків пов'язано, перш за все, з підвищенням заробітної плати органам державного управління, закладам освіти, охорони здоров'я та закладам соціальної сфери. Проте питома вага цієї статті витрат у загальних видатках бюджету Фонду істотно не змінилася і становила: 2001 р. – 13,4%; 2002 р. – 11,3%; 2003 р. – 10,6%; 2004 р. – 11,9%.

Особливо помітним є збільшення впродовж 2001–2002 рр. витрат на роз-

виток матеріальної та інформаційної бази Фонду (2001 р. – 90700,0 тис. грн.; 2002 р. – 184813,3 тис. грн.), що пояснюється облаштуванням приміщень центрів зайнятості України відповідно до вимог Єдиної технології обслуговування незайнятого населення (ЄТОНН) (будівництво, реконструкція, капітальний ремонт, придбання меблів) та запровадження в центрах зайнятості України Єдиної інформаційно-аналітичної системи (ЄІАС) (розробка та впровадження програмного забезпечення, підключення та підтримка роботи в мережі Інтернет, модернізація та придбання комп'ютерної техніки).

З метою забезпечення фінансової стабільності роботи Фонду впродовж 2001–2004 рр. було утворено резерв Фонду в сумі: 2001 р. – 60843,1 тис. грн.; 2002 р. – 40124,3; 2003 р. – 103539,1 тис. грн.; 2004 р. – 47365,2 тис. грн., який використовується тільки за цільовим призначенням та рішенням правління.

Аналізуючи видаткову частину бюджету Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття, слід відзначити і негативні явища, що мають місце. Зокрема, це відсутність досконалої автоматизованої звірки даних Пенсійного фонду та Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття щодо осіб, які отримують пенсії по інвалідності чи по догляду за непрацездатною особою та даних райдержадміністрацій щодо зареєстрованих суб'єктів підприємницької діяльності – фізичних осіб. В результаті чого мають місце випадки, коли виявляються особи, які отримували матеріальне забезпечення не маючи при цьому на це права.

Також, на нашу думку, необхідно зменшити видатки бюджету Фонду на виплату одноразової допомоги для організації підприємницької діяльності безробітним, які не можуть бути працевлаштовані у зв'язку з відсутністю на

ринку праці підходящої роботи. Для організації власної справи таких коштів недостатньо, так як сума такого матеріального забезпечення може становити від 800 до 4500 грн. і особи через рік знімаються з обліку як платники податків, не проводивши господарської діяльності. Поряд з цим необхідно збільшити видатки на надання дотацій роботодавцям на створення додаткових робочих місць безробітним. Окрім цього, в умовах масового вивільнення працівників слід було б включати до програм зайнятості заходи щодо встановлення податкових пільг для підприємств, що зберігають і створюють нові робочі місця.

Назріла необхідність перегляду, з огляду на нові реалії, складних розрахунків розмірів допомоги по безробіттю в залежності від середньомісячного заробітку. На нашу думку, при визначенні розміру допомоги з безробіття слід виходити з величини прожиткового мінімуму, який склався в конкретному регіоні. Існуюча допомога з безробіття не спонукає людей до пошуку роботи, тому одночасно з обмеженням верхньої її межі самі виплати доцільно поставити в залежність від активності громадян у такому пошуку.

Однак, слід зазначити, що стандарти тривалості надання допомоги з безробіття в Україні цілком відповідають загальноєвропейським, зафіксованим у Конвенції Міжнародної організації праці № 102 "Мінімальні норми соціального забезпечення", але її рівень є невиправдано низьким. У 2004 р. середньомісячний розмір допомоги з безробіття становив в середньому лише 34,1% до прожиткового мінімуму для працездатних осіб. І хоча впродовж 2000–2004 рр. середньомісячний розмір цієї допомоги істотно збільшився (як в абсолютному вимірі, так і співвідносно до встановленого прожиткового мінімуму для працездатних осіб), він становить лише 131,9 грн. станом на 1 січня 2005 р. Проте не всі безробітні

реально бідують: близько 10% середньота високодохідних груп населення України становлять саме безробітні. Це засвідчує, що частина населення пристосувалась до складної ситуації і знаходить джерела доходів поза зареєстрованим сектором економіки [4, 40–41].

Дуже важливо, на нашу думку, налагодити повну прозорість витрат коштів Фонду та забезпечити максимально ефективно їх використання; проаналізувати адресність і обґрунтованість кожної статті видатків у системі соціального страхування на випадок безробіття; посилити кадрову політику держави у цій сфері, причому як на центральному так і, особливо на базовому рівнях роботи. Зокрема, необхідно позбавити Фонд виконання невластивих йому функцій виплати допомоги незастрахованим особам і фінансування створення нових робочих місць.

Разом з тим, у контексті проблем, що розглядалися, 2001 р. можна вважати переломним у державній політиці регулювання зайнятості населення, адже це був перший рік роботи Державної служби зайнятості населення в умовах соціального страхування від безробіття. Запровадження системи соціального страхування від безробіття дало поштовх розвитку нових механізмів регулювання ринку праці, суть яких полягає в переході від пасивної підтримки безробітних шляхом виплати соціальних допомог до активних заходів щодо повернення їх до трудової діяльності, створення нових робочих місць, розвитку партнерських стосунків служби зайнятості з роботодавцями, від яких залежать її можливості щодо ефективного регулювання безробіття в країні.

Обмеженість фінансового забезпечення реалізації політики зайнятості не дає змоги застосувати усі засоби активізації регулювання ринку праці. За таких умов актуальним залишається питання ефек-

тивного використання наявних фінансових ресурсів для регулювання ринку праці та їх раціонального розподілу між регіонами.

Нині існує механізм розподілу фінансового забезпечення, який передбачає формування річного кошторису видатків бюджету Фонду для кожного регіону зокрема. У свою чергу, кошторис видатків для всієї держави формується на підставі поданих замовлень областями про обсяг необхідного фінансування на рік із затверджується для кожної області окремо. На обласному рівні визначення потреби в коштах здійснюється після надання відповідних замовлень про обсяг коштів, необхідних для реалізації заходів політики зайнятості районними центрами зайнятості. Щомісяця регіони отримують кошти на основі замовлень у межах кошторису. Як бачимо, нинішня система розподілу фінансового забезпечення ґрунтується на тому, що регіони самостійно визначають обсяг коштів, необхідних для проведення регіональної політики зайнятості без наукового обґрунтування процедури формування цієї потреби. Відсутність централізованого розподілу коштів між регіонами, з урахуванням особливостей регіональних ринків праці, не дає змоги раціонально використовувати загальнодержавні ресурси.

Вищевикладений матеріал дозволяє зробити такі узагальнення:

1. Сучасний процес трансформації національної економіки й перебіг подій на ринку праці потребують створення нових, адекватних теперішнім умовам господарювання фінансових механізмів управління зайнятістю та ринком праці.

2. Потребує вирішення питання сплати страхових внесків платниками, які сплачують єдиний податок. На нашу думку, було б доцільніше виключити з Закону України "Про спрощену систему оподаткування, обліку і звітності суб'єкта малого підприємництва" надходження до Фонду

загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття. Тоді б не виникало розбіжностей і суперечностей в сплаті страхових внесків на випадок безробіття на загальних підставах всіма без виключення платниками.

3. Щодо платників, які сплачують страхові внески на добровільних засадах, ефективнішим і правомірнішим було б внести зміни до Закону України "Про розмір внесків на деякі види загальнообов'язкового державного соціального страхування", тобто встановити фіксований мінімальний розмір внесків у розмірі не менше однієї мінімальної заробітної плати в рік.

4. Для забезпечення своєчасного та повного надходження коштів до бюджету Фонду передусім необхідно посилити контрольно-аналітичну діяльність на регіональному рівні. Це стосується не тільки проведення перевірок, а й розгортання ефективної роз'яснювальної роботи з платниками страхових внесків, проведення семінарів-навчання. Необхідно переконати платників страхових внесків – фізичних осіб в доцільності реєстрації трудових договорів з усіма фактично працюючими працівниками, в доцільності створення додаткових робочих місць шляхом отримання дотації.

5. Застосовувати штрафні санкції за неподання чи несвоєчасне подання звітності платниками страхових внесків. На нашу думку, істотним недоліком системи звітування відносно сплати збору на соціальне страхування у випадку настання безробіття є відсутність персоніфікованого обліку нарахованої заробітної плати застрахованих осіб і сплачених внесків.

6. Для запобігання випадкам надання матеріального забезпечення зайнятим у тіньовій економіці доцільно використовувати механізм самовизначення цієї категорії населення. Так, можливість одержання матеріального забезпечення у разі безробіття доцільно обумовити участю

у державних програмах зайнятості з неповним робочим днем, на громадських роботах. Лише тоді непрацюючі мало-забезпечені звертатимуться за матеріальною допомогою.

7. Назріла необхідність перегляду, з огляду на нові реалії, складних розрахунків розмірів допомоги з безробіття залежно від середньомісячного заробітку. На нашу думку, при визначенні розміру допомоги з безробіття слід виходити з величини прожиткового мінімуму, який склався в конкретному регіоні.

8. Необхідно налагодити повну прозорість та забезпечити максимально ефективне використання коштів Фонду; проаналізувати адресність і обґрунтованість кожної статті видатків у системі соціального страхування на випадок безробіття.

9. Посилити кадрову політику держави у цій сфері, причому як на центральному так і на базовому рівнях роботи. Зокрема, необхідно позбавити Фонд виконання невласливих йому функцій виплати допомоги незастрахованим особам і фінансування створення нових робочих місць.

10. Зменшити видатки бюджету Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття на виплату одноразової допомоги для організації підприємницької діяльності, використовуючи кошти на надання дотації роботодавцям на створення додаткових робочих місць чи на оплачувані громадські роботи, що сприятиме зниженню рівня безробіття.

Література

1. Бандур С. І., Кучинська О. О. Система соціального страхування в Україні: сучасний стан та шляхи розвитку // *Зайнятість та ринок праці*. – 1999. – № 9. – С. 98–107.

2. Яценко В. Страхування від безробіття як чинник стабілізації зайнятості в Україні // *Україна: аспекти праці*. – 1998. – № 3. – С. 9–14.

3. Загальнообов'язкове державне соціальне страхування та пенсійне забезпечення у цифрах і фактах. Матеріали підготовлені Міністерством праці та соціальної політики України, Пенсійним фондом України за участю та при підтримці проекту компанії PADCO "Впровадження пенсійної реформи в Україні", що фінансується Агентством США з міжнародного розвитку (USAID): Київ, 2005. – 58 с.

4. Складові добробуту і бідності // *Соціальний захист*. – 2004. – № 5. – С. 38–42.

5. Ринок праці України у 2001 році: Аналітично-статистичний збірник // *Державний центр зайнятості Міністерства праці та соціальної політики України*. – К., 2002.

6. Ринок праці України у 2002 році: Аналітично-статистичний збірник // *Державний центр зайнятості Міністерства праці та соціальної політики України*. – К., 2003.

7. Ринок праці України у 2004 році: Аналітично-статистичний збірник // *Державний центр зайнятості Міністерства праці та соціальної політики України*. – К., 2005.