



ПЕНСІЙНЕ СТРАХУВАННЯ ЯК СКЛАДОВА СИСТЕМИ ЗАГАЛЬНООБОВ'ЯЗКОВОГО ДЕРЖАВНОГО СОЦІАЛЬНОГО СТРАХУВАННЯ В УКРАЇНІ

*М. М. Панієв,
Міністр, Міністерство праці
та соціальної політики України*

Трансформаційні процеси в Україні, пов'язані з переходом від державної до ринкової економіки, що супроводжувалися системною кризою, негативно позначилися на рівні соціальних гарантій і соціальної захищеності громадян.

Основним механізмом і провідною формою реалізації прав громадян на соціальний захист нині стає інститут соціального страхування. Створена система соціального захисту передбачає розподіл функцій зі здійснення різних видів соціальних виплат між фондами соціального страхування.

Система соціального страхування покликана забезпечити людині, яка втратила з тієї чи іншої причини працездатність або роботу, рівень життя, зрівняний з тим, який мають працюючі. Максимальний рівень страхових виплат сягає 100% у випадку захворювання, а також по вагітності та пологах, що покривається за рахунок фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності. Такий же розмір страхових виплат також у окремих випадках у разі професійного захворювання. Проте, очевидно, що забезпечити зазначений рівень виплат для інших видів соціального страхування практично неможливо.

У країнах з високим рівнем оплати праці йдеться вже про забезпечення достатнього рівня соціальних виплат, що істотно перевищує мінімально необхідний. В умовах України актуальним є досягнення таких страхових виплат, що забезпечили би мінімально необхідний рівень заміщення втраченого заробітку. Це питання є найскладнішим і найважливішим для визначення подальших шляхів розвитку системи соціального страхування. При цьому основним критерієм оцінки дієздатності системи є забезпечення необхідних, суспільно прийнятних витрат на відтворення людського потенціалу держави.

Кількісно функціональна структура системи соціального страхування в Україні може бути виражена через структуру страхових внесків за різними групами соціальних ризиків, які страхуються, що, в свою чергу, відображає структуру страхових виплат. Найбільша частка страхових внесків (81% від їх загальної суми) припадає на страхування пенсій та

суміжних видів ризиків, 8,11% становлять внески на соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності. На соціальне страхування на випадок безробіття спрямовується 6,21%, від нещасних випадків на виробництві – 4,53% [1, с. 3]. Ці показники відображають частку навантаження на фонд заробітної плати, що припадає на компенсацію втрат від впливу тієї чи іншої групи ризиків. Структура страхових внесків характеризує також реальні показники видатків, що спрямовуються на відшкодування втраченого заробітку. Як видно з наведених даних основна частка припадає саме на пенсійне страхування – 81,15%. Це високий відсоток, порівняно з середньоєвропейськими показниками по такому ж виду страхування, – в середньому 54,8% загальних витрат [2].

Внески на соціальне страхування у нашій країні складають 41,7% від фонду оплати праці, 38,7% з яких сплачують роботодавці, а 3% – застраховані особи.

Нині на порядку денному запровадження накопичувальної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування та створення системи загальнообов'язкового медичного страхування, що логічно завершить формування системи соціального страхування, яка охоплюватиме практично всі основні групи ризиків. Водночас це потребуватиме вирішення нагального питання щодо фінансування медичного страхування за рахунок обов'язкових відрахувань, які здійснюватимуться роботодавцями і застрахованими особами. За розрахунками, в результаті запровадження обов'язкового медичного страхування на користь системи охорони здоров'я необхідно буде перерозподілити додатково близько 3% виробленого внутрішнього валового продукту держави, що відповідає підвищенню загального розміру страхових внесків додатково на 4%. Від шляхів і методів вирішення цього питання залежатиме спроможність реального сектору економіки задовольнити фінансові потреби страхової системи загалом.

Без активного пошуку шляхів оптимізації діяльності обов'язкової страхової системи неможливо завершити її формування відповідно до чинного законодавства, підвищуючи при цьому рівень страхових виплат та якість послуг, що надаються системою.

Досягти відчутних позитивних зрушень у цій сфері можливо лише шляхом створення відповідних умов для подальшої детінізації заробітної плати у всіх сферах економічної діяльності, розширення бази для нарахування внесків на соціальне страхування та підвищення платіжної дисципліни, здійснення заходів щодо подальшого підвищення інституційної і технологічної спроможності суб'єктів системи, фінансової прозорості та економічної ефективності їхньої діяльності. Для цього мають бути оптимізовані бізнеспроцеси фондів, удосконалена й уніфікована їх організаційна структура як щодо збору внесків, так і здійснення страхових виплат та надання послуг.

Важливим є створення правових, організаційних та технічних умов для запровадження нових інституційних компонентів системи соціального страхування, що даватимуть можливість застосовувати сучасні технології збирання та обробки інформації, підтримувати бази даних в актуальному стані, використовувати переваги новітніх технологій у фінансовій сфері. Необхідно також зберегти і примножити основні досягнення сформованої сьогодні системи: страховий принцип фінансування, відокремленість бюджетів фондів, принцип паритетності участі сторін соціального партнерства в їх управлінні, гласність, прозорість та доступність соціального страхування для всіх верств населення.

Високе значення сукупної ставки внесків на соціальне страхування віддзеркалює існуючий високий коефіцієнт залежності системи, що характеризує відношення отримувачів страхових виплат до фактичних платників внесків. Зокрема, значення цього коефіцієнта для пенсійної системи України у 2003 році дорівнювало 1,1 [1, с. 26]. Подібна ситуація спостерігалася також в інших східноєвропейських країнах з перехідною еконо-

мікою. Запровадження нових пенсійних систем у цих країнах супроводжувалося суттєвими змінами в механізмах збору та обліку внесків на соціальне страхування, що були підкріплені відповідними механізмами для забезпечення платіжної дисципліни.

Найважливішими умовами ефективного функціонування системи соціального страхування є її концептуальна визначеність, цілісність, фінансова прозорість, інформаційна надійність і захищеність, а також (що не менш важливо) усвідомлення і прийняття суспільством як змісту, форм і рівнів соціальних гарантій, що надаються системою, так і механізмів їх забезпечення.

Практика засвідчує, що (хоча початок реформ в Україні супроводжувався широкою інформаційно-роз'яснювальною роботою) значна частина суспільства поки що не бере участі у активному формуванні фондів соціального страхування. Цьому є низка причин соціально-економічного характеру: високий рівень „тінізації” економіки, недостатність мотивацій для участі громадян та роботодавців у системі соціального страхування, доволі слабкий інструментарій, що застосовується державою для забезпечення балансу суспільних інтересів на основі взаємоузгодження інтересів держави, особистих свобод й інтересів окремих громадян та їхніх роботодавців.

Одним з механізмів зниження коефіцієнта залежності є посилення страхової природи обов'язкового соціального страхування. Для цього в багатьох країнах йдуть шляхом активізації залучення самих застрахованих осіб до формування солідарних страхових фондів. Поступовий перехід до такого механізму фінансування страхових фондів передбачений також і в Україні.

За умов ринкової економіки внески на соціальне страхування є основним джерелом формування доходів страхових фондів. Оскільки ставки страхових внесків до системи загальнообов'язкового державного соціального страхування встановлюються у відсотках до бази оподаткування (в чому досі є певна розбіжність по окремих видах обов'язкових відрахувань), розміри страхових виплат безпосередньо залежать від рівня оплати праці.

У зв'язку з нарізлюю необхідністю визначення в Україні оптимальних шляхів подальшого розвитку системи соціального страхування корисним може бути порівняння розмірів ставок внесків на соціальне страхування у різних країнах та пропорцій в їх розподілі між роботодавцями і найманими працівниками.

Так, в Албанії загальна ставка внесків на соціальне страхування становить 31,7%, з них роботодавець сплачує 22,9%, найманий працівник – 8,85%. В Азербайджані – роботодавець сплачує 23%, найманий працівник – 1,5%.

У Болгарії досі роботодавець і найманий працівник сплачують внески у співвідношенні 80/20 при загальній ставці внесків 32,7% для працівників першого класу професійного ризику. Передбачається, що до 2007 року це співвідношення для всіх категорій працівників зміниться і становитиме 50/50. Для інших класів професійного ризику ставки внесків збільшуються на кілька відсотків. Цікаво, що для вчителів загальна ставка внесків складає 37%, з яких 4,3% сплачуються роботодавцями до професійного фонду вчителів.

В Канаді внески на покриття ризиків тимчасової втрати працездатності та безробіття становлять: за рахунок роботодавця – 3,08%, за рахунок найманого працівника – 2,2% від річного доходу. На пенсійне страхування і покриття суміжних ризиків внески розподіляються порівну між роботодавцем і найманим працівником – по 4,6% і в сумі становлять 9,2%.

У Хорватії внески на пенсійне страхування (та суміжні), а також на покриття ризиків професійного захворювання та інвалідності сплачують до першого рівня страхової системи роботодавці в розмірі 8,75%, наймані працівники – 10,75%, самозайняті – 19,5%

до встановленої бази, самозайняті у сільському господарстві – 9,75% до встановленої бази. Для тих, хто бере участь у другому рівні пенсійної системи, ставка внеску до першого рівня зменшується на 5 пунктів, що спрямовуються до другого рівня. Внески на страхування тимчасової втрати працездатності сплачують роботодавці в розмірі 7,47% та наймані працівники – в розмірі 9%.

На Кіпрі внески на соціальне страхування сплачують порівну роботодавці і наймані працівники – по 6,3% від встановленої бази. Самозайняті сплачують 11,6% від задекларованого доходу відповідно до встановлених категорій доходності різних видів економічної діяльності.

У Чехії загальна ставка внеску на базове пенсійне страхування становить 26% від сукупного доходу, з них частка роботодавця – 19,5%, частка найманого працівника – 6,5%.

В Естонії ставка внесків на соціальне страхування становить 33% оподаткованого доходу, з них на пенсійне страхування припадає 20%, на медичне страхування та страхування від тимчасової втрати працездатності – 13%. Усі внески сплачує роботодавець.

В Угорщині роботодавець сплачує до системи пенсійного страхування 18%, найманий працівник – 8% до солідарної системи та 2% до другого рівня. На медичне страхування роботодавець сплачує 11%, найманий працівник – 3% від сукупного доходу.

У Латвії у разі, якщо найманий працівник охоплений всіма видами соціального страхування, він сплачує 9% сукупного доходу, а роботодавець – 26,09% від фонду оплати праці.

У Литві на пенсійне страхування внески розподіляються таким чином: роботодавці сплачують 22,5% від фонду оплати праці, наймані працівники – 2,5% сукупного доходу.

На Мальті роботодавці і наймані працівники сплачують внески до системи соціального страхування порівну – по 10%.

У Молдові внески до державного соціального страхового бюджету становлять: 29% – за рахунок роботодавців і 1% від місячного сукупного доходу – за рахунок найманих працівників.

У Польщі загальна сума внесків на пенсійне страхування, страхування від тимчасової втрати працездатності та на випадок виробничої травми становить 36,59%. З них 17,88% сплачує роботодавець, а 18,71% – найманий працівник. Додатково у Польщі страхується ризик втрати роботи: 2,45% сплачує роботодавець. Внески на медичне страхування здійснюються виключно найманим працівником у розмірі 7,75%.

В Румунії загальна ставка внеску для першого класу професійного ризику становить 35% фонду оплати праці і збільшується до 45% для третього класу. З них 11,67% сплачує найманий працівник, решту – роботодавець.

У Російській Федерації до страхової системи 35,6% від фонду оплати праці, що оподатковується, сплачує виключно роботодавець. Ставка має регресивну шкалу від 20% до 2% для доходів, що перевищують 100 тисяч російських рублів.

У Словаччині на пенсійне страхування роботодавці сплачують 21,5% від фонду оплати праці, наймані працівники – 6,4% від місячного заробітку.

У Словенії на пенсійне страхування роботодавці сплачують 8,85% від фонду оплати праці, наймані працівники – 15,5% від заробітної плати. Самозайняті сплачують 24,35% від встановленої бази. Самозайняті в сільському господарстві – 15,5% від встановленої бази. Додатково на всі види медичного страхування сплачується за рахунок роботодавців та за рахунок найманих працівників – по 6,36% від фонду оплати праці та заробітку відповідно.

У Туреччині внески на пенсійне страхування сплачують у таких розмірах: роботодавець – 11%, найманий працівник – 9% від фонду оплати праці та заробітку відповідно. Розмір внесків зростає для тих застрахованих осіб, які працюють на підземних роботах та в шкідливих умовах, на 9%, а для їх роботодавців – на 13% [3].

Як видно з наведених даних, у різних країнах встановлені досить різні ставки внесків на соціальне страхування та існують різні підходи до вирішення питання щодо розподілу часток страхових внесків між роботодавцями та найманими працівниками.

Проте є й загальні тенденції. Розподіл внесків у розвинених і сталих економіках, як правило, забезпечує паритетність участі обох сторін. Серед перелічених це спостерігається у таких країнах, як Канада, Кіпр, Туреччина. У країнах з перехідною економікою це питання має протилежні тенденції – як у Хорватії та Польщі, де це питання вирішено на користь паритетності; як у Болгарії, де спостерігається рух до рівного розподілу ставок внесків; і як у Росії чи в Молдові, де наймані працівники зовсім не сплачують страхові внески або сплачують лише 1% із загальних 30% відповідно.

Здійснений аналіз свідчить про те, що у країнах зі сталою економікою розмір ставок внесків значно нижчий, ніж у країнах з перехідною економікою. Питання оптимізації ставок страхових внесків та уніфікації бази їх нарахування належить до найважливіших питань, що вирішуватимуться в процесі подальшого розвитку системи соціального страхування в Україні. Воно безпосередньо стосується не тільки інтересів роботодавців, а й охоплює значне коло інтересів найманих працівників.

У країнах з ринковою економікою соціальні платежі розглядаються як частина доходів найманих працівників від трудової діяльності, працівник зацікавлений в них так само, як і в заробітній платі. Хоча зниження навантаження на фонди оплати праці на короткий час може призвести до зменшення доходної частини бюджетів страхових фондів. Сам факт того, що рішення сплачувати страхові внески чи не одноосібно приймає роботодавець, виходячи з того, наскільки прийнятним він для себе вважає їх розмір в сумі валових витрат на оплату праці, є абсолютно неприпустимим для розвиненого суспільства. Механічне зменшення розмірів страхових внесків без посилення ролі застрахованих осіб в управлінні страховою системою і без підвищення її функціональної ефективності загалом призведе лише до консервації неприпустимо низького рівня страхових виплат, що склався на даний час.

Зменшення страхового навантаження на заробітну плату можливе без шкоди для соціального страхування, якщо здійснюватиметься поступово, одночасно з уніфікацією самої системи та виведенням заробітної плати з „тіні”, зі збільшенням її частки у виробленому внутрішньому валовому продукті, підвищенням темпів економічного зростання в державі.

Організаційне розростання системи обов'язкового державного соціального страхування і формування окремих фондів як юридичних осіб (при страхуванні близьких за змістом соціальних ризиків для одних і тих же застрахованих осіб) не сприяє як повній соціальній захищеності населення, так і ефективному використанню коштів системи. Об'єднання окремих адміністративних функцій фондів соціального страхування поряд із запровадженням ефективних механізмів збору та обліку страхових внесків, а також уніфікацією порядку призначення та здійснення різних видів страхових виплат могло б стати відправним моментом для повноцінного включення обов'язкової страхової системи в комплекс соціально-економічних відносин у державі та створення умов для більш ефективного (стимулюючого) перерозподілу виробленого внутрішнього валового продукту.

Наведений вище порівняльний аналіз ставок страхових внесків, що діють у розвинених економіках та в економіках, що перебувають у перехідному стані, вказує на потенційні мож-

ливості системи соціального страхування, а відтак, на необхідність застосування системних підходів до подальшого розвитку інститутів соціального страхування в Україні. Цей процес, насамперед, пов'язаний зі створенням нових і вдосконаленням діючих складових системи, що обслуговують фінансові та інформаційні потоки, забезпеченням чіткої технологічної ув'язки фіскальних, інформаційних, адміністративних підсистем, створенням потужної мотиваційної бази та використанням широкого кола регуляторного інструментарію з метою заохочення до формування рівних відносин роботодавців та найманих працівників, підвищення правового статусу праці як специфічного виду капіталу.

У цьому зв'язку перспективним є залучення ресурсів капіталу до активнішого відтворення робочої сили, самофінансування соціальної складової валових витрат виробництва (охорона праці та здоров'я найманих працівників, підвищення кваліфікації, підтримка малозабезпечених та неповних сімей, соціальне страхування та участь у добровільних формах страхування).

Ефективність і дієвість механізму мінімізації витрат на соціальну сферу шляхом переходу до соціалізації підприємництва і, таким чином, підвищення його соціальної відповідальності підтверджена міжнародною практикою. Такі механізми діють у багатьох розвинених економіках, проте навіть в економіках, що розвиваються, є приклади ефективного застосування такої політики. Так, у Болгарії державою був ініційований процес встановлення (за взаємною згодою роботодавців та профспілок) тарифної сітки для 48 галузей економіки, що визначає мінімальні розміри заробітної плати для 9-и категорій найманих працівників за займаними посадами. Це дало можливість істотно зменшити рівень „тіньової” оплати праці та підвищити доходи обов'язкової страхової системи загалом [4].

Поряд з принципами діяльності приватних підприємств за схемою благодійництва (пожертвування, меценатство, залучення до розв'язання суспільних проблем) у багатьох країнах застосовується практика соціального рейтингування корпорацій, що надають певний „соціальний пакет” найманим працівникам (поліпшення умов праці, соціального захисту, відпочинку, врахування особливостей жіночої праці та ін.). Саме на основі „партнерської єдності”, підкріпленої правовими умовами для вирішення виробничих і соціальних проблем, долається пасивність „соціальних низин” і вирішуються державні та виробничі питання щодо соціального забезпечення та підвищення ефективності самого виробництва.

Важливим напрямом соціальної діяльності держави й удосконалення механізмів реалізації соціальних прав громадян є встановлення на законодавчому рівні державних соціальних стандартів. До таких відносять: прожитковий (соціальний) мінімум; вартість споживчого кошика; мінімальний розмір оплати праці і ставка першого тарифного розряду в бюджетній сфері; мінімальна пенсія; максимальна тривалість робочого дня, тижня, місяця; тривалість і оплата щорічних відпусток; максимально припустима норма витрат сім'ї на оплату житла і комунальних послуг; інші соціальні стандарти, що фіксуються Трудовим кодексом та іншими законодавчими актами.

Державні соціальні стандарти встановлюються для визначення бази основних потреб і оцінки рівня життя населення, обсягів фінансування соціальних програм, обґрунтування розмірів державної соціальної допомоги.

Нижньою межею соціальних стандартів є рекомендації міжнародних організацій: Міжнародної організації праці, ЮНЕСКО, ЮНІСЕФ, ВОЗ та інших. Верхня межа — це рівні відповідних соціальних стандартів, що застосовуються в країнах з розвиненою економікою і високим рівнем соціального захисту громадян (Швеція, Німеччина та ін.).

Крім соціальних стандартів, доцільно розробляти індикативні соціальні нормативи, виконання яких не є обов'язковим, проте залежно від їх досягнення можливо оцінювати

динаміку розвитку соціально-економічних інститутів держави, здійснювати планування відповідних бюджетних видатків тощо.

Лише в розрізі зазначених стандартів та індикативів можливо оцінювати реальний стан та перспективи розвитку системи соціального страхування та системи соціального захисту в цілому.

Один із визначальних принципів ефективної державної соціальної політики полягає в тому, що розмір соціальної благодійності держави в результаті успіхів в економічній політиці і при зростанні суспільного багатства і добробуту громадян має не розширюватися, а навпаки, скорочуватися. Чим багатше суспільство, тим менше в ньому потенційних отримувачів соціальної допомоги і тим більше можливостей у держави здійснювати комплексні заходи, спрямовані на підвищення внутрішньої ефективності системи соціального захисту. Усвідомлення цього в умовах обмежених ресурсів держави в перехідний період спонукає до започаткування саме таких системних механізмів, що даватимуть змогу забезпечити власні можливості і ресурси для інституційного саморозвитку системи обов'язкового державного соціального страхування в майбутньому.

У підсумку слід зазначити, що реформа системи соціального страхування, важливим елементом якої є запровадження нової пенсійної системи, - це багатоаспектна робота, розрахована на тривалу перспективу. Беручись за неї, Уряд прагне створити прозору та ефективну систему адміністрування соціальним страхуванням, надання послуг у цій сфері, а також стабільно працюючу накопичувальну складову пенсійної системи. При цьому свою роль він бачить у створенні надійного механізму щодо взаємодії всіх зайнятих у соціальному страхуванні установ, забезпеченні ефективної співпраці між ними у рамках єдиної загальнодержавної стратегії реформування системи соціального страхування.

Джерела

1. *Загальнообов'язкове державне соціальне страхування та пенсійне забезпечення у цифрах і фактах.* – Київ, 2003. – С. 3, 26.
2. *Концепция Социального кодекса Российской Федерации.* – Москва: Минтруд России, 2004. – С.180.
3. *Comparative tables of social protection system in 21 member states of the Council of Europe, Australia, Canada and New Zealand, 11-th edition (situation on 1 January 2002), MISSCEO – Mutual Information System on Social Protection of the Council of Europe.* – Strasbourg, 2002. – S. 76–81.
4. *За матеріалами робочої зустрічі українських спеціалістів та представників з Російської Федерації та Болгарії „Міжнародний досвід розвитку систем соціального страхування”.* – Київ, квітень, 2004.