

## РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ, ЯК ПЕРЕДУМОВА ЕКОНОМІЧНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ У ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ

*Резюме.* Оцінюються шляхи реформування системи соціального забезпечення в Україні. Проведено аналіз законодавчої та нормативної бази у галузі соціального забезпечення. Звернуто увагу на потребу зміцнення страхової основи в організації фінансового механізму соціального забезпечення, яке необхідно проводити у формі соціального страхування.

*Ключові слова:* соціальне забезпечення, соціальне страхування, ризики, фінансові ризики, страхові внески, фонди соціального страхування, актуарні розрахунки, пенсії.

Успішне входження України у міжнародне співтовариство, її активна участь у майбутніх інтеграційних процесах, безпосередньо залежить від характеру та рівня вирішення нею власних проблем у соціально-економічній сфері. Сьогодні вона репрезентується складною, розгалуженою і практично зруйнованою інфраструктурою системи соціального забезпечення населення.

Відповідно до діючих «Основ законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» система соціального захисту населення передбачає одночасне функціонування п'яти видів соціального страхування:

- пенсійного страхування;
- страхування у зв'язку із тимчасовою втратою працездатності та похованням;
- медичного страхування;
- страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності;
- страхування на випадок безробіття.

Законом також визначено принципи, згідно до яких повинно здійснюватися загальнообов'язкове державне соціальне страхування. Ними є:

- законодавче визначення умов і порядку здійснення соціального страхування;
- обов'язковість страхування осіб, які працюють на умовах трудового договору (контракту) та інших підставах, передбачених законодавством про працю та осіб, які забезпечують себе роботою самостійно, громадян — суб'єктів підприємницької діяльності;
- надання права отримання виплат по загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню особам, зайнятим підприємницькою чи творчою діяльністю;
- обов'язковість фінансування страховими фондами (установами) витрат, пов'язаних із наданням матеріального забезпечення та соціальних послуг, у обсягах, передбачених законами з окремих видів загальнообов'язкового соціального страхування;
- солідарність та субсидування;
- державна гарантія реалізації застрахованими громадянами своїх прав;
- забезпечення рівня життя, не нижчого за прожитковий мінімум, встановлений законом, шляхом надання пенсій, інших видів соціальних виплат та допомог, які є основним джерелом існування;
- цільове використання коштів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування;
- паритетність представництва усіх суб'єктів загальнообов'язкового державного соціального страхування в управлінні ним.

Клапків Михайло Семенович, канд. екон. наук. Тернопільська академія народного господарства, Україна.

Важливою рисою системи загальнообов'язкового державного соціального забезпечення є організація його фінансового механізму на страховій основі чи на принципі страхування, як визначається в окремих нормативних актах. Така нова кваліфікація соціального забезпечення зумовлює його підпорядкування вимогам страхової науки, принципам і традиціям страхової практики. Саме тому, в Основах вперше законодавчо закладено відповідне визначення понять — страхової термінології, необхідної для означення фінансових відносин, які тепер складаються у соціальній сфері. Як визнають спеціалісти, у будь-якій проблемі важко розібратися, якщо не знати її правових підвалин, зокрема понятійного апарату. Для нашого випадку це має особливе значення, оскільки в Україні майже одночасно формується весь комплекс законодавства, яке регулюватиме відносини з обов'язкового соціального страхування. Зокрема, чітко визначене коло сторін страхових відносин: за страхованих, страхувальників, страховиків. Відомим є те, що першопричиною виникнення страхових відносин виступає страховий ризик.

Позитивно сприймаючи факт введення Законом у практику соціального страхування поняття ризику, усе ж належить відзначити його дещо спрощене, а тому неповне визначення. Так, згідно до положень економічної науки, незважаючи на різноманітність поглядів її чисельних представників, ризик здебільшого дефінюється як подія, яка має ознаки ймовірності та випадковості настання, тобто як кількісна величина, яка піддається квантифікації. Саме таке визначення ризику пропонується Законом України «Про страхування» від 7 березня 1996 року, а також проектом Цивільного Кодексу України. Отже, якщо ризик визначається не лише як поняття якісного, але й кількісного характеру, то цим самим відкривається поле для необхідних розрахунків, які в окремих випадках можуть бути досить складними, з метою квантифікації відповідних страхових відносин у сфері соціального захисту.

Сприйняття ризику у якості випадкової події призводить до деякого замішання у пенсійному страхуванні — нібито заперечення його існування у пенсійному забезпеченні (крім пенсійного забезпечення у випадку непередбаченого настання інвалідства і втрати працездатності). Поява ж пенсійного віку, як підстави для призначення пенсії є заздалегідь відомою подією для кожної особи, яка має право на пенсію. Отже момент виходу на пенсію за віком не може розглядатися у якості надзвичайного випадку, тобто ризиком. Разом з тим, з точки зору страхової теорії і теорії ризику, є усі підстави вважати, що пенсійне забезпечення пенсіонерів за віком також формується на ризикі. Це ризик дожиття, який є альтернативним до широко відомого ризику смерті. Ризик дожиття у пенсійному страхуванні — це ймовірність перевищення пенсіонером середньорозрахункового періоду перебування на пенсійному забезпеченні (утриманні), яке пов'язане із необхідністю додаткового фінансування, зверх очікуваного. Оскільки для кожної особи період такого перебування на пенсійному утриманні ніколи не є відомим, тому він має усі ознаки ризику. У цьому значенні пенсійне страхування дуже наближене до страхування одного із фінансових ризиків — втрат прибутку (доходу) підприємцем внаслідок непередбаченого перерви виробничого процесу. Відмінність між ними полягає лише на тому, що при страхуванні втрат прибутку невідомим залишається як момент настання страхового випадку, так і його закінчення, оскільки цей випадок має тривалий характер. При страхуванні ж пенсій невідомим переважно є лише настання часу припинення виплат окремим застрахованим особам з причини їх смерті. Наслідком нерозуміння теоретичного змісту і суті економічного ризику стає ігнорування і відхід від принципу солідаризму при страхуванні пенсій за віком. Цей принцип є ключовим у теорії страхування і будується, як і весь страховий механізм, на можливості «вирівнювання» ризиків серед пенсіонерів як у часі (між окремими віковими генераціями), так і у просторі (між окремими особами в межах однієї вікової генерації). Без такого вирівнювання ризиків, яке передбачає виплати пенсій (страхових сум) живим пенсіонерам за рахунок коштів, залишених передчасно помершими пенсіонерами, ефективне пенсійне страхування взагалі неможливе. Воно з часом деградує у просту, примітивну форму соціального забезпечення на рівні соціальної опіки.

Неповне трактування поняття ризику, як це має місце в Основах, може впливати на обмеження страхової відповідальності страховика щодо страхових інтересів застрахованих. Зокрема, як відзначають спеціалісти, дане визначення ризику вже різко контрастує з

визначенням медичного страхування і звужує страхове фінансування послуг охорони здоров'я лише до випадків, які пов'язані з виплатою засобів до існування через непрацездатність за станом здоров'я.

В умовах бурхливого законотворення у галузі соціального забезпечення виникли чисельні випадки невідповідного застосування спеціальної страхової термінології, що може призводити до непорозумінь у стосунках сторін та зниження ефективності економічних та фінансових інструментів. Вже минув рік з часу опублікування законів «Про збір на обов'язкове державне пенсійне страхування» та «Про збір на обов'язкове соціальне страхування». У зв'язку з цим у фахівців виникає доречне запитання: чому законодавцем відмовлено державному пенсійному страхуванню у праві бути одним із видів соціального страхування, враховуючи, що джерело фінансування у них одне — страхові внески. Навіть після прийняття Основ законодавства України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» та новелізації Указом Президента від 4 липня 1998 року «Про впорядкування сплати збору на обов'язкове державне пенсійне страхування та раціональне використання коштів Пенсійного фонду України» відповідного Закону, підтверджено закладені раніше розбіжності, як у визначенні видів соціального страхування, так і предмету законодавчого регулювання — страхових внесків, вперто іменованих законодавцем «зборами». Оскільки ж, як декларує ст. 46 Конституції України, загальнообов'язкове державне соціальне страхування здійснюється за рахунок страхових внесків, то відповідні закони і укази повинні застосовувати саме цей термін. Фахівцям відомо, що фінансову основу страхових фондів складають не збори, а страхові внески, які суттєво і структурно відрізняються від зборів, які можуть виступати повноцінним джерелом усіх фондів, інших, ніж страхові. Це канонічне твердження фінансової та страхової теорії. Його ігнорування найкраще характеризує латинський вислів, вживаний у подібних випадках Іваном Франком: «*Magnum finansicae rej ignorantium*»<sup>1</sup>

Звертає на себе увагу також вільне трактування, як з боку законодавців, так і з боку чисельних авторів публікацій, соціального страхування, як виду господарської діяльності. Так, можна легко зауважити, що найчастіше у якості синонімів вживається «соціальне страхування» і «соціальне забезпечення». Фактом є те, що названі поняття стали є предметом невпинної, багатолітньої дискусії як щодо їх однозначності, так і наслідків, які з цього виникають. Підсумком цих дискусій є майже загальноприйняте визначення, згідно до якого соціально-економічна діяльність в кожній країні історично проходить три фази: соціальної опіки, соціального страхування та соціального забезпечення. У першій фазі соціальної опіки допомога здійснювалася, передусім, органами місцевого самоврядування за рахунок коштів фондів загального користування на безплатній основі. У другій фазі домінуючу роль починає відігравати соціальна допомога, організована на страховій основі. Тобто, соціальне страхування здійснюється на базі спеціальних фондів, які формуються за рахунок страхових внесків, обсяг яких визначається величиною ризиків і потребами у коштах на їх покриття. Третя фаза розвитку базується на ідеї соціального забезпечення кожної особи, яка цього потребує, за рахунок коштів, змобілізованих державою через загальнодержавний бюджет.

Приречені на сумісне функціонування, співіснування, усі названі три історичні форми соціально-економічного захисту населення відігравали домінуючу роль окремо у певні періоди суспільного і державного розвитку. Так, значно спростивши справу, можна погодитись з думкою окремих авторів, що на Європейському континенті перша фаза була пануючою до часу вибуху Першої світової війни, друга фаза — до початку Другої, а настання третьої фази пов'язується з післявоєнним і сучасним періодом. Війни завжди загострювали проблему соціального захисту, а тому не дивно, що вони прийняті за своєрідні віхи на шляху її вирішення.

Таким чином, соціальне забезпечення виступає ніби вищим аналогом соціальної опіки, але організованої на значно вищому фінансовому рівні та чітко регламентованої відповідними правовими нормами. Крім наведеної точки зору, панує також переконання, що поняття соціального забезпечення є дещо ширшим від поняття соціального страхування. Таке

<sup>1</sup> «Велике неугтво у фінансовій справі».

переконання мотивується тим, що соціальне страхування здебільшого сприймається у строго правових нормах, як економіко-правова категорія, а соціальне забезпечення — як вид соціальної економіки, як соціально-економічна діяльність. Більше того, соціальне страхування розглядається як метод соціального забезпечення, як метод акумуляції коштів для цілей соціального забезпечення. На думку чеського вченого Я.Востатка — соціальне забезпечення є метою соціально-економічної діяльності, а соціальне страхування — засобом її реалізації.<sup>1</sup>

Близько до змісту наведених словосполучень стоїть визначення соціального страхування, яке дає стаття 1 Основ законодавства — як системи прав, обов'язків і гарантій, яка передбачає надання соціального захисту, що включає матеріальне забезпечення громадян у різних випадках, передбачених законом.

Варто відзначити, що одним із перших поняття «соціального страхування» ввів найстарший польський страховий практик і теоретик Вацлав Луцевський ще у першій половині XIX століття. Соціальне страхування він етимологічно виводив із посередньої форми страхування, побудованої як на засадах діяльності товариств взаємного страхування, так і на застосуванні найкращих рис комерційного страхування. Нова форма страхування, побудована таким чином, на двох примітивніших типах страхового захисту під безпосереднім патронатом держави, отримала назву «соціального страхування», як такого, що відзначається загальносуспільним характером. Порядку організації та функціонування соціального страхування присвячено десятий (останній) розділ під назвою «Організація соціальних страхувань» його найважливішої роботи «Про суспільну цінність систем страхування та про їх нормальну організацію». Як приклад небувалого розширення сфери соціального страхування Луцевський наводить факти із життя Польського Королівства, страхові заклади якого почали практикувати соціальне (загальнообов'язкове, державне) страхування не лише у сфері майнового страхування, як це мало місце у німецьких землях, але й у сфері страхування життя.<sup>2</sup> Наведений історичний екскурс є досить повчальним і корисним для розуміння економічної суті сучасного соціального страхування.

З посеред усього блоку питань, визначених Основами законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування, найбільш наболілим і назрілим є питання пенсійного страхування. Це визначається цілим рядом обставин. Так, воно є соціально найбільш вагомим з огляду на те, що одним із небагатьох зростаючих показників в Україні є зростання питомої ваги людей пенсійного, непрацездатного віку — з 21,3% в 1990 році до 22,7% у 1996 році, а чисельність пенсіонерів серед загальної чисельності населення зросла за вказаний період з 25,3 % до 28,6%.<sup>3</sup> Сьогодні, при 14 млн. пенсіонерів, їх чисельність рівняється загальній чисельності працюючого населення. Більше того, є області, у яких населення похилого віку перевищує чисельність працюючого населення. Наприклад, у Чернігівській області на 1300 пенсіонерів припадає всього 1000 працюючих. Вже у трохи віддаленій перспективі ця проблема ще більше загостриться. Як свідчать прогнозні розрахунки, до 2026 року частка населення у непрацездатному віці зросте до 29,7 %.

Іншою не менш суттєвою рисою пенсійної проблеми є її велика фондоемність, адже річна потреба Пенсійного фонду у коштах сягає майже десяти мільярдів гривень. Отже, соціальна та економічна роль пенсійної системи у сучасному суспільстві визначається тим, що її надійність є запорукою його соціальної, а у значній мірі і економічної та політичної стабільності.

Ганьбою сучасного пенсійного страхування є мізерний рівень пенсій. Навіть максимальна пенсія не забезпечує гідного життя, бо не відповідає вартості споживчого кошика, а тим більше рекомендаціям міжнародних організацій, зокрема МОП щодо мінімального

<sup>1</sup> Vostatek Jaroslav. Ubezpieczenia a zabezpieczenie socjalne / Ekonomika, ubezpieczenia, prewencja. — Radom: WSI w Radomiu, — 1986, — с.285.

<sup>2</sup> Luszczewski Wacław. Pisma z teorii ubezpieczen. — Warszawa: PZUW, 1934, с.95-103.

<sup>3</sup> Яременко О., Солдатенко М. Пенсійне забезпечення: сучасне і майбутнє // Праця і зарплата. — 1997. — №24. — с.25.



пенсійного забезпечення. Сьогодні більше тридцяти відсотків пенсіонерів одержують пенсії у розмірі, який нижчий за межу малозабезпеченості.

Окремою проблемою, яка поглиблює гостроту попередньої, є низька ефективність стягнень страхових внесків до Пенсійного фонду. Внаслідок цього заборгованість з виплати пенсій за минулий період (за винятком березня 1998 року) становила один млрд. 57 млн. гривень. Вже у березні цього року Пенсійний Фонд недофінансовано на 519 млн. гривень. Найбільшими боржниками є підприємства агропромислового комплексу, оскільки зарплату вони значною мірою виплачують натурою.

Негативом сучасної пенсійної системи є перевантаженість Пенсійного фонду різними виплатами, які не мають страхового характеру. Загальний перелік таких виплат сягає 15-ти видів. На їхнє фінансування витрачається півтора млрд. грн. щорічно. Витрати на доставку пенсій становлять майже 3,3 % доходів Пенсійного фонду, що значно вище від світових стандартів.

Недоліком діючої пенсійної системи також є відсутність відчутної диференціації пенсійних сум відповідно до основних чинників: величини заробітку та стажу роботи пенсіонерів.

Саме названі та інші недоліки пенсійної системи опинилися у полі зору Указу Президента України «Основні напрями реформування пенсійного забезпечення в Україні», опублікованого 13 квітня 1998 року. Відповідно до постанов даного Указу, корінному реформуванню піддаються усі сторони діяльності у сфері організації пенсійного забезпечення. Основними завданнями реформування пенсійного забезпечення з огляду на ситуацію, що склалася, є:

- реалізація конституційних прав громадян на соціальний захист;
- запровадження діючої системи пенсійного страхування, яке дасть можливість застрахованим громадянам після виходу на пенсію мати гарантований рівень доходу, що забезпечував би сталий рівень життя;
- впровадження принципу матеріальної зацікавленості кожної працездатної особи у власному матеріальному забезпеченні при виході на пенсію;
- врахування результатів трудової діяльності кожного працівника при визначенні розміру пенсії шляхом встановлення прямої залежності розміру пенсії від трудового вкладу та страхового стажу (обсягу страхових внесків);
- запровадження додаткового добровільного недержавного пенсійного страхування за рахунок роботодавців і працівників.

Система пенсійного забезпечення, передбачена Указом, складає сукупність трьох видів пенсій:

- трудової пенсії — за рахунок страхових внесків і лише для деяких категорій працівників — за рахунок державного бюджету;
- соціальної пенсії — за рахунок коштів державного і місцевих бюджетів;
- додаткової пенсії — за рахунок фондів недержавного пенсійного страхування.

Запрограмоване видове розгалуження пенсійної системи є втіленням поширеної у багатьох країнах (передусім у центральноевропейських) так званої «концепції трьох рівнів». Ця система, у свою чергу, будується на відомій в економічній теорії концепції тріади економічних інтересів членів суспільства: суспільних, групових, індивідуальних. Виходячи з цього, кожен із названих видів інтересів повинен бути захищеним економічно шляхом виплати відповідної пенсії. Найнижчий, базовий рівень складає соціальна пенсія. Вона є мінімальною і виплачується державою усім своїм громадянам, незалежно від їх заслуг. Саме тому, на другому етапі реформування пенсійного забезпечення соціальні пенсії планується перевести у систему соціальних допомог відповідно до закону про суспільну допомогу, а ще пізніше, за умови досягнення економічної та фінансової стабільності в Україні, привести соціальні пенсії до рівня мінімальних соціальних стандартів.

Основою сучасної пенсійної системи стануть, так звані, трудові пенсії. Вони будуть ґрунтуватися частково на принципі солідарності між поколіннями та всередині поколінь, а також на запровадженій частковій капіталізації обов'язкових страхових внесків на персональних

рахунках застрахованих осіб. Такий напрям реформування пенсійної системи шляхом створення абсолютно нового рівня пенсійної системи є наочною спробою перейти від солідарного режиму (закладеного у Німеччині і наслідуваного іншими країнами) до персоніфікованого, відомого тепер у світовій практиці як чилійського.

Головною перевагою персоніфікованого обліку пенсійних страхових внесків є можливість встановлення залежності майбутніх пенсій від обсягу вкладу пенсіонера у постаті страхових внесків до Пенсійного фонду. Персоніфікований облік нагромадження страхових внесків викличе необхідність застосування актуарних розрахунків для визначення майбутніх місячних пенсій не лише виходячи із величини відрхованих на персоніфікований рахунок сум, але й із врахуванням додаткового доходу, який Пенсійний фонд зможе отримати від інвестування нагромаджених коштів. Доходи, отримані від інвестування персоніфікованих коштів, повинні направлятися на приріст пенсій. Економічне право власності страхувальників на капіталізовані доходи на міжнародному рівні підтверджені вже давно, а методика їх врахування була предметом обговорення актуаріїв на міжнародних конгресах у Стокгольмі в 1930 році та в Парижі в 1938 році.

Суттєвим недоліком персоніфікованої системи спеціалісти називають високі кошти обслуговування рахунків. В тих країнах, у яких ця система вже застосовується, затрати на обслуговування (ведення) цих рахунків сягають 15% валових надходжень. Вже така обставина стримує дію на уряди багатьох країн, захоплених спокусою перейти до високомотиваційної пенсійної системи.

Головним недоліком персоніфікованої системи стане обмеження можливостей перерозподілу ризику дожиття у просторі, тобто перерозподілу коштів між окремими особами однієї вікової генерації. При відсутності такого перерозподілу може виникнути питання: як утримувати пенсіонера, який проживши довге життя, вичерпав кошти на своєму персоніфікованому рахунку. Отже, як видно, механізм вирівнювання ризиків (типовий страховий механізм) несумісний із пропозицією про введення спадковості і правонаступництва щодо лишків страхових внесків, нагромаджених пенсіонерами на своїх персоніфікованих рахунках, невикористаних ними з приводу смерті. Виходячи із вимог страхової теорії, правонаступниками таких коштів можуть виступати лише пенсіонери даної вікової групи, які переживуть середній рівень дожиття. Отже, розрахунок річної (місячної) величини пенсії за віком для кожного пенсіонера буде здійснюватися шляхом рівномірного, помісячного розподілу наявних на персоніфікованому рахунку коштів, виходячи із показника ймовірності його дожиття до певного віку, який є відомим для актуаріїв, або ж можливим для розрахунку.