

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Бечко Петро Кузьмич,

к.е.н., професор

Бондаренко Наталія Вікторівна,

к.е.н., доцент

Уманський національний університет садівництва
м. Умань, Черкаська область, Україна

Анотація. У статті систематизовано зарубіжний досвід оцінки ефективності функціонування системи соціального забезпечення, встановлено, що більшість моделей та методів оцінки спрямовані на досягнуті результати та витрати, при цьому було враховано всі недоліки та переваги представлених підходів функціонування системи соціальної безпеки.

Ключові слова: система соціального забезпечення, реформа, фінансова криза, колективне фінансування; відповідальність держави.

Фінансово-економічні пріоритети, починаючи з 90-х рр. минулого століття набули більшої значущості в порівнянні із соціальною сферою. З огляду на це, уряди країн з розвинутими ринковими відносинами переглянули зобов'язання щодо розвитку соціальної сфери шляхом підвищення ролі приватних інституцій. На роботодавців був покладений обов'язок щодо виплати окремих видів допомоги (зокрема допомоги з тимчасової непрацездатності). У низці країн було підвищено пенсійний вік, збільшено трудовий (страховий) стаж [1]. Пенсійні схеми зі встановленими виплатами замінено на пенсійні схеми зі встановленими внесками. Одночасно переважна більшість країн проводили експерименти щодо запровадження нових форм управління системою соціального забезпечення, особливо, стосовно приватизації, що призвело до виникнення чисельних проблем (Чилі, Аргентина та ін.). Метою вирішення проблеми щодо фінансової збалансованості системи соціального

забезпечення є не скорочення витрат, які негативно впливають на інтереси та права отримувачів соціальних виплат, а підвищення ефективності управління, включаючи заходи боротьби з несплатою внесків та неформальною зайнятістю.

До кінця 90-х рр. у багатьох країнах були створені державні агенції та інспекції соціального забезпечення з широкими аудиторськими повноваженнями, метою яких була мінімізація ризиків, пов'язаних із шахрайством та цільового і ефективного використання внесків.

Деякі країни встановили кримінальну відповідальність за такі види правопорушень у сфері соціального забезпечення, як шахрайство, або спотворення звітності щодо сплати внесків (підроблення документів).

Початок ХХІ ст. ознаменувався зниженням темпів економічного зростання, високим рівнем безробіття, зростанням бюджетного дефіциту, старінням населення. У умовах фінансові системи соціального забезпечення в окремих країнах країн було на межі краху. Великомасштабні реформи національних систем соціального забезпечення у багатьох країнах призвели до перерозподілу ризиків та відповідальності. Тенденція до підвищення відповідальності фізичних осіб за власне благополуччя поставила під загрозу збереження балансу між громадськими інтересами та особистими правами. Особливо це було помітно у охороні здоров'я. У зв'язку з цим Комітет експертів міжнародної організації праці із застосування конвенцій та рекомендацій прийшов до висновку, що фінансові ініціативи, хоч би якими важливими вони не були, не повинні превалювати над необхідністю зберігати стабільність та ефективність системи соціального забезпечення [2]. Будь-яке скорочення витрат на соціальне забезпечення має проводитися з урахуванням довготривалої експертизи щодо підтримки необхідного рівня соціального захисту. Перш ніж приймати рішення про скорочення видатків, уряди повинні здійснити моніторинг щодо необхідності виконання міжнародних зобов'язань у сфері соціального забезпечення.

В епоху глобалізації, витрати на соціальне забезпечення варто оцінювати не лише у національному, регіональному, але і в міжнародному масштабі. У

період економічної кризи міжнародна організація праці чітко сформулювала принципи, що стосуються правових та фінансових засад соціального забезпечення. Вони полягають у наступному – фінансування соціального забезпечення має бути стійким, а держава має нести за це відповідальність («general responsibility»).

Фінансова збалансованість національної системи соціального забезпечення в країнах зі складною демографічною ситуацією можна досягти двома способами:

а) загальним зростанням розміру внесків, які зобов'язані сплачувати усі члени товариства;

б) кожний члена суспільства в обов'язковому порядку повинен індивідуально накопичувати кошти, інвестиції від яких у майбутньому стануть основою для пенсійних виплат [3].

Конвенцією МОП встановлено принцип колективного фінансування соціального забезпечення, згідно з якою усі виплати, а також витрати на їх адміністрування, повинні покриватися за рахунок колективних джерел страхових внесків чи податків, або поєднанням цих джерел (Ст. 71 (1) Конвенції МОП № 102 1952 р.) [4]. Однак така «гнучкість» у підході до фінансування не означає, що будь-яке рішення є чинним. Періодичний характер страхових виплат, їх розміри та підтримка реальної вартості не можуть бути досягнуті за допомогою системи із встановленими внесками («defined contribution scheme»). Фінансування за рахунок внесків або податків виключає програми, засновані на одноосібних зобов'язаннях роботодавця або комерційному страхуванні. Незважаючи на те, що міжнародні стандарти встановлюють різний рівень захисту населення, вони визначають і межі, за які реформи не повинні виходити. Насамперед всього, це стосується приватизації соціального забезпечення.

На рубежі століть у країнах Центральної та Східної Європи та Латинської Америки набули широкого поширення системи зі встановленими розмірами внесків. Першою країною, яка у 1981 р. здійснила пенсійну реформу та

запровадила обов'язкові індивідуальні накопичення, була Чилі [5].

У 90-х рр. Ряд країн Латинської Америки наслідували приклад Чилі щодо соціального забезпечення, зокрема: Аргентина (1991), Болівія (1997), Домініканська Республіка (2003), Колумбія (1994), Коста Ріка (2001), Мексика (1997), Панама (2008 р.), Перу (1993 р.), Сальвадор (1998), Уругвай (1996) [6].

З країн Центральної та Східної Європи приватні пенсійні системи з'явилися у Болгарії, Угорщині, Латвії, Литві, Польщі, Росії, Румунії, Словаччині, Словенії, Хорватії, Чехії, Естонії. У зв'язку з цим Комітет експертів МОП із застосування конвенцій та рекомендацій неодноразово вказував, що пенсійні системи, засновані на капіталізації індивідуальних накопичень та керовані приватними пенсійними фондами, створювалися без урахування принципів солідарності, розподілу ризиків та колективного фінансування, що утворюють фінансову основу соціального забезпечення. Управління цими системами здійснюється без дотримання принципів відкритої, відповідальної та демократичної участі застрахованих осіб. Уряди Австрії, Німеччини, Кіпру, Мальти, Норвегії, Польщі, Фінляндії, Чеської Республіки, Японії дійшли висновку про те, що пенсійні системи, які використали солідарний принцип фінансування, постраждали внаслідок останньої кризи 2008–2010 рр. меншою мірою, ніж накопичувальні системи [7].

Нездатність приватних систем виплачувати гідні пенсії вимагає від урядів багатьох країн відновити реформи та відновити розподільні механізми фінансування. У 2009 р. Аргентина націоналізувала приватну пенсійну систему У 2007 р. Перу, а в 2008 р. Уругвай дозволили застрахованим, які мають необхідний страховий стаж, повернутися до розподільчої системи. У 2008 р. Чилі була змушена провести нову пенсійну реформу та встановити пенсії за старістю для бідних верств населення за рахунок бюджетних коштів. Принципи колективного фінансування та соціальної солідарності тісно взаємопов'язані. Соціальна солідарність допомагає подолати бідність і зробити суспільство соціально справедливим. Держава несе основну відповідальність за рівень життя населення (Ст. 71 (3) Конвенції МОП No 102 1952 р.). З правової точки

зору це означає таке:

а) тягар внесків та податків не повинен бути надто важким для осіб з низькими доходами, та осіб, які потребують особливих заходів соціального захисту;

б) витрати повинні розподілятися між соціальними партнерами на справедливій основі, за рахунок коштів застрахованих осіб і має покриватися понад 50% загальної величини фінансових витрат, решта коштів має надходити за рахунок внесків роботодавців та субсидій держави;

в) розміри виплат не повинні бути нижчими від рівня, встановленого ст.65-67 Конвенції МОП № 102;

г) доходи та витрати системи соціального забезпечення повинні бути збалансовані;

д) варто створювати механізми захисту від недобросовісного використання, крадіжки чи втрати., а у випадку недоплати внесків держава має компенсувати брак суми.

Криза 2008–2010 рр. наочно засвідчила, яку важливу роль відіграють національні системи соціального забезпечення у подоланні бідності. Про запровадження базових пенсій, виплата яких гарантується державою за рахунок бюджетних коштів, як свідчать дані МОП запровадили уряди Албанії, Боснії та Герцеговини, Німеччини, Канади, Литви, Марокко, Румунії, Швеції, Естонії. З метою подолання бідності у загальносвітовому масштабі Комітет експертів МОП із застосуванням конвенцій та рекомендацій у 2011 р. запропонував екстраполяцію фінансових принципів, закріплених у Конвенції МОП No 102, в цілому на світову економіку. Держави зобов'язані взяти на себе колективну відповідальність за низький рівень соціального забезпечення та вжити термінових заходів.

Фонди, в яких акумулюються кошти, мають бути захищені максимально від непрофесійного управління та циклічних коливань ринку. Заходами, спрямованими на подолання фінансових труднощів, МОП пропонує наступні:

- регулярне актуарне оцінювання пенсійних систем;

- створення резервних чи стабілізаційних фондів для покриття дефіциту коштів у періоди економічних криз;
- жорсткі правила інвестування, що дають змогу мінімізувати втрати під час економічних спадів.

Важливо підкреслити, що будь-які реформи у сфері соціального забезпечення мають здійснюватися з урахуванням актуарних розрахунків. Практика свідчить, що навіть у економічно розвинених країнах законодавство приймається для вирішення поточних економічних завдань без необхідного фінансово-економічного аналізу довгострокових наслідків. Інвестування засобів соціального забезпечення має сприяти створенню нових робочих місць в економіці країни та підвищенню якості життя населення загалом (це можуть бути інфраструктурні проекти, охорона здоров'я, освіта та інші види соціальних послуг).

Купівельна спроможність виплат повинна зберігатися за допомогою їх періодичної індексації відповідно до зростання вартості життя. Найбільш поширеними є два методи індексації виплат:

- а) відповідно до рівня зростання середньої заробітної плати в країні;
- б) відповідно до індексу зростання споживчих цін.

Але який би метод індексації не використовувався, купівельна спроможність пенсій має зберігатися. Обидва методи доповнюють один одного. Їхнє використання свідчить про фінансове благополуччя національної пенсійної системи. Індексація лише за рівнем інфляції не врятує пенсіонерів від відносної бідності, оскільки розрив між розміром їхньої пенсії та зростанням доходів працюючого населення збільшуватиметься У низці країн (Німеччина, Швеція, Японія) вже застосовуються і «нетрадиційні» методи індексації за рівнем економічного зростання та інших макроекономічних показників. Однак у період економічної кризи використання цього методу неминуче призведе до зниження розмірів пенсій, що суперечить Конвенції МОП № 102.

У довгостроковій перспективі фінансового дефіциту не повинно виникати, оскільки держава має забезпечувати фінансову збалансованість

системи. Для скорочення дефіциту коштів можуть використовуватись різні механізми – від розширення бази для сплати внесків до посилення відповідальності за несплату внесків та шахрайство.

В умовах сучасної глобалізації та соціально-економічної нестабільності необхідно розширення міжнародних стандартів та поширення їх на нові групи населення, що перебувають поза сферою охоплення міжнародними актами та національним законодавством. Особливо це стосується країн з низьким та середнім рівнем економічного розвитку, де значна частина населення досі залишається без жодного соціального захисту. Деякі країни намагаються подолати цей серйозний недолік національної системи соціального забезпечення за допомогою запровадження загального охоплення населення медичним страхуванням. Наприклад, у Непалі в 1995 р. була створена загальна пенсійна система для осіб старше 75 років і вдів старше 60 років. З 1 січня 2009 р. запроваджено державне соціальне страхування у Литві на осіб, які отримують доходи за авторськими договорами та спортсменів.

Успішне подолання наслідків світової фінансової кризи з мінімальним зниженням рівня життя пенсіонерів можливе лише за наявності у країні багаторівневої системи соціального забезпечення. Перший мінімальний рівень національної системи соціального забезпечення функціонує на засадах колективного фінансування, соціальної солідарності та інших стандартів, встановлених Конвенцією МОП No 102 (1952 р.).

Другий рівень утворюють обов'язкові чи добровільні накопичувальні системи (професійні, корпоративні), діяльність яких жорстко контролюється державою. Третій рівень – індивідуальне (особисте) страхування. Трирівневі системи соціального забезпечення дають змогу пенсіонерам мати гідне матеріальне забезпечення, що уможливило їм зберегти звичний спосіб життя після припинення трудової діяльності. У 2008–2009 рр. вік набуття права на пенсію за старістю знижено до 70 років і планується його подальше зниження до 65 років. Ця система у повному обсязі фінансується за рахунок бюджетних коштів та є унікальним прикладом для азіатських країн.

В інших країнах підхід полягає в розширенні національних пенсійних систем та поширенні їх на працівників та сім'ї з низькими доходами, зайнятими в неформальному секторі, і через це не набувають права на будь-які соціальні допомоги. Деякі країни прагнуть посилити адміністрування соціального забезпечення та взаємозв'язок різних соціальних програм з метою скорочення масштабів неформальної зайнятості. У 2008 р. в Індії було ухвалено закон, що встановив страхування на випадок старості, інвалідності, трудового каліцтва, а також медичне страхування для осіб, зайнятих у неформальному секторі, включаючи сільськогосподарських працівників та мігрантів. Аналогічні заходи вживаються і в інших країнах, зокрема, у Бангладеш, Мексиці. Як позитивний приклад МОП оцінює поширення програм соціального забезпечення на самозайнятих осіб.

Комітет експертів МОП із застосування конвенцій та рекомендацій вважає, що з метою їх соціального захисту можна організувати системи страхування на випадок тривалої хвороби, материнства, інвалідності та смерті. У багатьох країнах вже ухвалено законодавчі акти, що стосуються самозайнятих осіб. Так, у серпні 2009 р. Швейцарія включила самозайнятих осіб до переліку осіб, які мають право на сімейну допомогу. У 2010 р. Латвія відкрила доступ до системи соціального забезпечення для тих самозайнятих осіб у сфері побутових послуг (ремонт одягу, взуття, годинників, замків, флористики, фотографії тощо), доходи яких не досягають величини мінімальної заробітної плати, з якої сплачуються страхові внески.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ

1. Лопушняк Г. С. Державна соціальна політика як передумова економічного розвитку України: монографія Львів : ЛРІДУ НАДУ. 2011. 372 с.
2. Смоквіна Г. А., Кімінчиджи Г. І. Дослідження основних завдань міжнародної організації праці та напрямів використання закордонного досвіду у вітчизняному законодавстві. URL: <https://economics.net.ua/files/archive/2020/No1/61.p> (дата звернення 30.01.2023 р.)

3. Павлова Л. О. Зарубіжний досвід пенсійних реформ та їх вплив на українську модель пенсійного забезпечення. Розвиток економіки України в умовах активізації євро інтеграційних процесів: матеріали міжнар. наукової студентсько-аспірант. конф. Львів : ЛНУ ім. Івана Франка. 2012. С. 241–243.

4. Конвенція про мінімальні норми соціального забезпечення. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_011#Text. (дата звернення 23.01.2023р.)

5. Пенсійні фонди у світі. URL: https://knpf.bank.gov.ua/uchasnykam/baza_znan/pensiini_fondy_u_sviti.html. (дата звернення 06.02.2023р.)

6. Лук'яненко Д. Г. Міжнародна економіка. К.: КНЕУ.2014. URL: <https://ru.scribd.com/document/481528585/1luk-yanenko-d-g-poruchnik-a-m-stolyarchuk-ya-m-mizhnarodna-e-pdf/> (дата звернення 01.02.2023р.)

7. Приступа М. І. Особливості соціальної політики за сучасних умов розвитку ринку праці. URL: http://journals.khnu.km.ua/vestnik/pdf/ekon/VKNU-ES-2014-N5-Volume1_216.pdf (дата звернення 18.01.2023р.)