

Максимчук Є. О.,

*аспірантка Науково-дослідного фінансового інституту
при Міністерстві фінансів України*

СИСТЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

Специфіка систем соціального захисту у різних країнах світу залежить від особливостей діяльності суспільних інститутів забезпечення загального добробуту, національних особливостей і культурних традицій.

Незважаючи на істотні відмінності в соціально-економічній та політичній ситуації в країнах з розвиненою ринковою та перехідною економікою, зарубіжний досвід соціальної політики має певне значення у формуванні ефективної моделі соціального захисту населення України. Системи соціальних гарантій, які існують у країнах Європи та США, створювалися після Другої світової війни понад 50 років. Україна ж поки перебуває на шляху пошуків і помилок у відпрацюванні власної моделі соціального захисту, стратегії й тактики її здійснення. Актуальність висвітленої у статті проблеми полягає в доцільності огляду сучасних існуючих систем соціального захисту, їх деяких елементів з урахуванням соціально-економічної ситуації та мотивації впровадження в Україні.

Залежно від співвідношення різних елементів у загальній структурі системи соціального захисту виділяються його різні моделі. Оскільки в основному завжди переважали два елементи – державне соціальне забезпечення або соціальне страхування, то зазвичай і моделі були побудовані із урахуванням суми коштів, що забезпечувала для соціального захисту чи універсальна система (яка фінансується з державного бюджету) чи страхова.

Основними перевагами універсальної моделі соціального захисту є досягнення соціальної справедливості у суспільстві, скорочення нерівності в розподілі соціальних та економічних ресурсів шляхом абсолютного зменшення різниці в статусі та доходах. За такого підходу держава гарантує визначений рівень доходів і соціальних послуг незалежно від особистого трудового внеску. У забезпеченні потреб найменш захищених верств населення переважають методи прямого (цільового) перерозподілу через податкову систему та бюджет. Спостерігається тенденція до посилення ролі приватних і регіональних (муніципальних) служб соціального забезпечення для надання адресної допомоги.

Потреби населення є підставою для визначення межі соціальних витрат. Витрати на соціальні послуги розглядаються як інвестиції у людський капітал, що є найвищою цінністю та умовою економічного зростання. Майбутнє цієї моделі визначає глибоке усвідомлення того, що люди здатні власною працею поліпшити свій добробут.

Страхова модель соціального захисту заснована на системі соціального страхування з пайовим відрахуванням внесків працюючими громадянами і роботодавцями. Боротьба з бідністю поєднується з підтримкою високих стандартів життя всіх членів суспільства. Ринок праці, зайнятість регулюються соціальними партнерами. Метою соціальної політики за такого підходу є

забезпечення рівних можливостей, надання однакових шансів усім у досягненні соціального статусу, відповідного особистості кожного. Держава не несе відповідальності за розвиток громадян та їхню соціальну перспективу, але створює їм необхідні для цього економічні, правові й культурні умови.

Так, універсальна модель соціального захисту найбільш розвинена в Австралії, Данії, Новій Зеландії, де соціальне забезпечення в переважній більшості гарантується державою. У таких країнах, як Німеччина, Бельгія, Австрія, Італія, Іспанія, Греція соціальний захист здійснюється через систему соціального страхування, тобто в них діє страхова модель соціального захисту.

У системі соціального захисту Швеції, Фінляндії та Норвегії вдало поєднуються державне соціальне забезпечення та соціальне страхування, тобто економіка великою мірою працює на задоволення потреб членів суспільства. Вона характеризується надзвичайно високою часткою ВВП, яка розподіляється через бюджет (понад 50 %), акумулюванням у руках держави значних фінансових ресурсів, домінуванням ідеї рівності та солідарності у здійсненні соціальної політики, активною упереджувальною політикою, профілактичними заходами у сфері зайнятості, жорсткою політикою доходів, високим рівнем соціального захисту населення, що забезпечується в основному за державні кошти. Тут соціальна політика тісно пов'язана з державним регулюванням економіки, яке має чітко виражену соціальну спрямованість, тобто соціальна політика виступає як мета економічної діяльності держави.

Для Великої Британії, Ірландії, Канади є характерним регулювання соціальних процесів з боку держави, проте нижчий, ніж в універсальній моделі, рівень оподаткування і перерозподіл ВВП через держбюджет (не більше 40 %). Крім того, має місце приблизно рівний розподіл витрат на соціальне забезпечення між державою та приватним сектором, пасивна державна політика на ринку праці¹.

Включення до системи соціального захисту нових елементів, які являють собою додаткові колективні чи індивідуальні форми захисту, змінює раніше створені стереотипи. Передусім це стосується США та Японії. Незважаючи на організацію національних систем соціального страхування в цих країнах, частка видатків на обов'язковий соціальний захист до середини 90-х рр. минулого століття так і не перевищила 20 % від ВВП, хоча до 2000 р. в середньому по Європейському Союзу видатки на обов'язковий соціальний захист становили 28,2 % від ВВП.

Низький рівень і обмежене поширення обов'язкових соціальних виплат стали передумовою посиленого розвитку добровільних форм соціального захисту. Зокрема, лише у сфері страхуванні життя як Японія, так і США щорічно збирають стільки ж страхових премій, скільки всі країни Європейського Союзу разом узяті. Тому в сучасних умовах системи соціального захисту цих країн більше відповідають моделі корпоративного чи індивідуального захисту, ніж традиційним універсальним і страховим моделям. Однак, як свідчить статистика, поки що можна говорити тільки про моделі соціаль-

¹ Якова С. А. Организация социальной защиты населения как системы управления социальными рисками // Страховое дело. — 2001. — № 8. — С.10.

ного захисту, що орієнтовані на розвиток колективних або індивідуальних форм, які покликані не замінити, а доповнити обов'язкові елементи.

Отже, реальна ситуація є такою, що соціальне страхування залишається на сьогодні найбільш поширеним і найбільш вагомим елементом системи соціального захисту більшості держав світу. В європейській економічній зоні обсяг коштів, які щорічно проходять через механізм соціального страхування, вдвічі перевищує асигнування державного бюджету та втричі – надходження на додатковий захист². А взагалі, розвинені країни найчастіше комбінують різноманітні економічні важелі для проведення досить вдалої соціальної політики.

Проте досить значне місце у системі соціального захисту має займати саме державна підтримка найбільш вразливих верств населення. Розглянемо деякі елементи побудови системи соціального захисту в розвинених країнах.

Система соціального захисту в **Нідерландах**, наприклад, включає в себе страхування службовців, державне страхування й соціальну допомогу. При страхуванні найманих працівників внески сплачують роботодавці й наймані працівники з фонду заробітної плати. Збір внесків здійснюють промислові страхові асоціації. Внески до державного страхування сплачують наймані працівники й ті, хто працює не за наймом, із доходу. Збір внесків здійснюють державні податкові управління.

До соціальної допомоги вдаються у двох випадках: у разі крайньої необхідності – як до останнього засобу, та коли допомога соціального страхування менша гарантованого доходу. У першому випадку її надають муніципалітети, в другому – промислові страхові компанії. Обидва різновиди допомоги надають тільки після попереднього визначення рівня доходу.

У Нідерландах існує п'ять різновидів соціальної допомоги, що фінансуються із загальних податкових надходжень. Це – допомога дітям, додаткова допомога безробітним і непрацездатним, допомога за віком і частковою непрацездатністю, а також безробітним і тим, хто працює не за наймом.

Закон про додаткові допомоги забезпечує допомогу безробітним, непрацездатним, тим, хто має пільги за іншими законами, якщо їхній дохід разом із доходом чоловіка або дружини нижче гарантованого мінімального доходу. Ця допомога перекидає місток між мінімальним і гарантованим доходами. Максимальну допомогу складають: 30 % мінімальної заробітної плати – для одружених, 27 % – для самотніх батьків і 21 % – для самотніх людей.

Окрім зазначеного закону є дві постанови, норми яких забезпечують додатковий дохід старим, частково непрацездатним, безробітним і тим, хто працює не за наймом. Цим отримувачам законодавчо забезпечено мінімальний гарантований дохід, при цьому різним категоріям отримувачів надається різна допомога. Так, береться до уваги вік людини, допомога, яку вона отримує за іншими статтями (наприклад, допомога по безробіттю), ступінь непрацездатності, статус безробітного.

Закон про державну допомогу забезпечує мінімальний дохід для кожного громадянина, котрий не має достатніх фінансових засобів. Додаткову

² *Павленко Ю.* Світовий досвід функціонування систем соціального страхування. Уроки для України // Україна: аспекти праці. – 2002. – № 6. – С. 30–36.

допомогу надають, наприклад, урахувуючи аліменти, інші соціальні допомоги або доходи від роботи. Для людей після 23-х років встановлено три мінімальних рівні з деякими відмінностями: для одружених – 100 % мінімальної заробітної плати, самотніх батьків – 70 %, самотніх – 51 %. Останнім муніципалітет може надати додаткову допомогу.

Закон про допомогу інвалідам забезпечує їх життєдіяльність незалежно від віку та працездатності. Дана допомога включає також такі заходи, як спеціальний моторизований транспорт, додатковий громадський транспорт і засоби адаптації вдома.

Розглянемо деякі елементи побудови системи соціального захисту в Данії. Ще в 1961 р. в цій державі набуло чинності нове законодавство з соціального забезпечення. В нього було включено класичний соціалістичний принцип, проголошений ще на початку 30-х рр. ХХ ст., що декларує пільги. Завдяки ухваленню багатьох соціальних законів Данія перетворилася на зразок сучасної держави “загального благоденства”.

Національна програма медичного страхування надає 4/5 населення Данії безкоштовну первинну медичну допомогу й всім громадянам – безкоштовне лікування в державних лікарнях. Всі громадяни, що проживають у країні та досягли 67-річного віку, одержують щомісячні пенсії, а робітники, що вийшли на пенсію, і службовці одержують додаткові пенсії різних розмірів. Муніципалітети та уряд країни надають субсидії на житло для малозабезпечених і старих; останні користуються також обслуговуванням вдома.

Важлива ланка системи соціального забезпечення пов’язана з охороною материнства й родини. Жінки отримують безкоштовну дородову та післяпологову медичну допомогу, а жінки, що раніше працювали – до 90 % заробітної плати протягом 14 тижнів декретної відпустки. Така відпустка може бути надана й батькові дитини. Родині на кожну дитину до 16-ти років надається неоподатковувана грошова допомога, що індексується з урахуванням вартості життя.

Компенсація працюючим за втрату заробітку через хворобу або через виробничу травму виплачується роботодавцями державою протягом перших п’яти тижнів, а потім – протягом необмеженого періоду, аж до повного видужання. Особи, які працюють не за наймом, мають право протягом п’яти тижнів отримувати грошову допомогу і можуть застрахувати себе на більш тривалий термін. Розмір компенсації становить 90 % втраченого заробітку, причому максимальний розмір місячної допомоги не повинен перевищувати 60 % середнього заробітку робітників у промисловості.

Фінляндія входить у першу п’ятірку країн світу за якістю життя (тут враховується стан охорони здоров’я, рівень життя, його тривалість, доходи й реалізація прав жінки). Система соціального захисту у Фінляндії, одним з компонентів якої є соціальне забезпечення, будується за скандинавською моделлю соціальної держави. В основі системи соціального забезпечення лежить розвинена законодавча база. Її головним принципом є рівність людей: всі вони мають рівні права на одержання тих самих послуг, незалежно від економічного й соціального статусу.

Існує система обов'язкового страхування по старості й непрацездатності, за рахунок державних програм виплачуються допомога по безробіттю, допомоги по вагітності та догляду за дитиною, допомоги багатодітним родинам, фінансуються дитячі садки й групи продовженого дня в школах, соціальна допомога інвалідам тощо.

Інвалідам у Фінляндії надаються такі послуги: курси адаптації та реабілітаційні консультації, надання житла, особиста допомога й послуги перекладача для осіб, які погано бачать абочують. Їм відшкодовується вартість відповідної реконструкції їхнього житла, придбаних ними устаткування й пристосувань, якщо така реконструкція, устаткування або пристосування необхідні для забезпечення незалежного способу життя інваліда. Компенсується також вартість медичних послуг і ліків³.

Соціальний захист, як будь-яка інша сфера суспільної діяльності, має свої правила, нормативи та стандарти. Оцінюються соціальний захист повинен передусім не за кількісними, а за якісними категоріями. Якщо для України розробка якісних показників, надання соціальних послуг нехай і не така далека, але все ж перспектива, то в розвинених європейських державах без цих стандартів соціальна робота неможлива. Просто проголосити створення соціально-орієнтованої держави недостатньо. В європейських країнах регламентовано, зведено в єдину систему та уніфіковано всі умови й аспекти надання соціальних послуг.

Наприклад, у Великобританії всі послуги, що надаються в галузі освіти, медицини й інших сферах, законодавчо визначені як соціальні. Британці створили ринок соціальних послуг, який складається з державних, приватних соціальних служб й громадських організацій, що надають ці послуги. Таким чином, у людей є вибір, і в той же час створюється конкуренція стосовно якості й стандартів послуг між державою та приватними організаціями.

Держава виділяє гроші на певну послугу, а користувач сам вирішує де її купувати – там, де вона більш якісна або де більш дешева. Дуже важливо й те, що в європейських країнах, і, зокрема, в Британії завжди точно знають, яка кількість людей має потребу в соціальних послугах. Відповідно, вони можуть прорахувати необхідний обсяг фінансових ресурсів для надання цих послуг.

Різні напрямки соціальної роботи регламентуються своїми нормативами й стандартами. Наприклад, стандарти життя дитини в прийомній родині стосуються не тільки умов проживання, але й, наприклад, таких речей, як право дитини на доступ до телефону, на спілкування зі своїми біологічними батьками, якщо вона цього хоче, ще на низку інших, передбачених Конституцією прав.

У притулках і дитячих будинках Європи просто не існує кімнат на 20–30 осіб, у яких діти всі разом живуть, сплять і граються. Після такого “колективізму” вони виявляються не готовими до самостійного життя. Тобто у європейському співтоваристві стандарти соціального захисту пов'язані з потребами особистості.

На Заході інвалід, особливо той, у якого немає родичів, має право жити як у спеціальному інтернаті, так і у своїй квартирі, але з обов'язковим об-

³ Антропов В. В. Социальная защита в странах Европейского союза. История, организация, финансирование, проблемы. – М.: Экономика, 2006. – 271 с.

слуговуванням вдома соціальними працівниками. Зокрема, у Німеччині на державному рівні підтримуються будь-які програми для адаптації таких людей у суспільстві.

У багатьох європейських країнах чітко організована система соціального захисту населення. В Італії й Франції дуже розвинений волонтерський рух. А у Швеції модель соціальної роботи вважається кращою у світі, оскільки шведам вдалося об'єднати все позитивне, запозичене з досвіду значної кількості країн. Економісти навіть ввели такий термін – “шведська модель”. Середня тривалість життя тут становить 78 років. Середній дохід на душу населення – близько 20,5 тис. євро. Рівень безробіття менше – 1,5 %. Будь-який житель Швеції економічно захищений у випадку хвороби, при народженні дитини, у зв'язку з нещасними випадками, травмами, втратою роботи й в старості. Крім того, всім нужденним виплачується грошова допомога, що забезпечує гідний рівень проживання⁴.

В Україні на сучасному етапі соціальний захист як системне утворення вищого порядку складається з двох основних елементів – державної й недержавної системи соціального захисту, які законодавчо закріплені й функціонують у визначених правових рамках шляхом реалізації суб'єктами відповідних правовідносин своїх прав і обов'язків.

На сьогодні в Україні виплата більшості соціальних допомог здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України у вигляді субвенцій до місцевих бюджетів. Ці кошти в основній своїй масі забезпечують соціальну підтримку непрацездатного населення. Кошти підприємств, закладів, організацій тощо є джерелом, що забезпечує реалізацію соціальних гарантій для працездатного населення. Додатковим джерелом ресурсів у соціальній сфері є також кошти закордонних цільових позик і кредитів, що виділяються під конкретні соціальні програми.

Важливим напрямком фінансування соціальної сфери є активне залучення елементів страхування до системи соціального захисту населення, а саме: створення необхідних економічних умов для розвитку соціального страхування як основоположного елементу системи соціального захисту населення. Із п'яти узаконених видів соціального страхування на сьогодні в Україні діють чотири: пенсійне, з тимчасової втрати працездатності, на випадок безробіття та від нещасного випадку на виробництві.

У перспективі для покращання системи фінансування соціального захисту населення України доречно зосередити увагу на викладених нижче напрямках.

Оскільки бюджетне фінансування є головним джерелом підйому соціальної сфери, слід прискорити процес реформування системи податків та здійснювати додаткові заходи щодо наповнення дохідної частини державного бюджету та бюджетів усіх рівнів. Для розв'язання цієї проблеми доцільно використати досвід розвинених країн світу, наприклад, Швеції, Великобританії, Данії. Стягнення окремих видів податків у цих країнах закріплюється за фінансуванням

⁴ Макарова О. В. Державні соціальні програми: теоретичні аспекти, методика розробки та оцінки: Монографія. – К.: Ліра-К, 2004. – 328 с.

відповідних соціальних видатків. Така система дає можливість державі виступати гарантом того, що кошти буде повернено у суспільство у вигляді соціальних послуг і пільг. Доцільно також переглянути значну кількість пільг і компенсацій, які реалізуються сьогодні в Україні. Недостатньо ефективна система пільг створює постійний дефіцит фінансових ресурсів держави для їхнього забезпечення. На даному етапі можна виділити два варіанти реформування системи пільг – це заміна пільг на адресну (грошову) допомогу та часткове збереження пільг як форми державної підтримки.

Важливим кроком у вирішенні зазначеного завдання стало ухвалення урядової програми заміни системи пільг на адресну грошову допомогу. “Адресність” допомоги полягає у тому, що її отримує конкретна людина, яка має право на допомогу відповідно до встановлених законодавством критеріїв і довела це право через надання відповідних документів. Адресність забезпечує ефективність допомоги.

Часто адресна допомога має цільовий характер. Слід відмітити, що така система дуже ефективно діє в США. Наприклад, малозабезпечені громадяни можуть отримувати адресну допомогу за програмою “купони на їжу” (food stamps). Спочатку люди отримували купони на придбання їжі. Пізніше купони було замінено на дебетні картки. За рахунок цієї допомоги можна придбати харчові продукти, але її не можна використати на алкогольні чи тютюнові вироби, вітаміни, медикаменти та інші нехарчові товари.

У сфері соціального страхування відмічаються такі пріоритети розвитку, як: наближення розмірів мінімальних страхових виплат за загальнообов’язковим державним соціальним страхуванням до рівня прожиткового мінімуму; спрощення процедур сплати внесків на соціальне страхування та створення єдиної системи їх збору та обліку.

Потребують також здійснення заходи щодо зменшення адміністративних видатків фондів соціального страхування, посилення державного контролю за цільовим використанням страхових коштів і фінансовою діяльністю державних цільових фондів загалом.

Слушною є позиція багатьох науковців і практиків щодо виконання одним із фондів соціального страхування відповідних функцій і встановлення в Україні консолідованого (єдиного) страхового внеску на загальнообов’язкове державне соціальне страхування. Він може сплачуватись однією сумою на рахунок фонду з наступним розподілом за видами страхування.

Таким чином, для вирішення проблем, що постають нині перед Україною в галузі соціального захисту, доцільно було б запозичити деякі риси систем соціального захисту найбільш розвинених країн світу. Адже їх багаторічний досвід дає можливість відібрати лише позитивні та ефективні методи соціального захисту, тим самим уникнути значних помилок при вдосконаленні власної системи захисту.

Зокрема, зважаючи на обмеженість бюджетних коштів в Україні, можливо, слід більше розвивати систему соціального страхування (в тому числі індивідуального), яке разом з тим повинно поєднуватися з державними соціальними гарантіями, а також ретельніше підходити до процесу визначення кола отримувачів соціальної допомоги.