

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ФІНАНСУВАННЯ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ (НА ПРИКЛАДІ НІМЕЧЧИНИ)

БУХТІЯРОВ Олександр Сергійович - здобувач КиМУ

УДК 347.73:364.05

В статті розглядається зарубіжний досвід по організації системи соціального забезпечення, її управління та фінансування (на прикладі Німеччини) та можливості її використання в сучасних умовах розвитку національної системи соціального забезпечення в Україні.

Ключові слова. Система соціального забезпечення, медичне страхування, страхування від нещасних випадків, пенсійне страхування, страхування від безробіття.

Після розпаду Радянського Союзу та початку здійснення ринкових перетворень Україна зіткнулася з низкою проблем соціально-економічного характеру, в тому числі із зростанням безробіття та розширенням сфери неформальної економіки. Зміни в соціальному і економічному житті суспільства безпосередньо торкнулися функціонування системи соціального забезпечення. Вже на початку 90-х років, в результаті гіперінфляції, зростання рівня безробіття та ухилення від сплати податків (і як наслідок, скорочення відрахувань на соціальне страхування), виникли серйозні труднощі з фінансуванням сфери соціального забезпечення. Невисокий і малодиференційований розмір допомоги по соціальному забезпеченню, який не відповідає повною мірою обсягам виплачених внесків, привів до зниження особистої зацікавленості громадян в участі в програмах і схемах соціального забезпечення.

Дослідженню проблем соціального забезпечення присвячували свої роботи

В.В. Антропов, С.І. Ветров, С.М. Дидик, Н.П. Гриненко, Т.Д. Козій, О.Я. Коваль, В.В. Латик, Т.О. Мартинова, В.В. Мушинін, М.І. Казнова, О.Я. Коваль, Л.Л. Тарасенко, Н.Д. Тимчишена, С.О. Устинов, Т.Г. Яцків та інші, які розглядали їх з урахуванням механізму подібних систем в зарубіжних країнах. У цьому контексті, а також враховуючи прагнення України увійти в Європейський союз, особливої актуальності набуває досвід фінансування соціального забезпечення в країнах Європи, серед яких найбільш привабливим для дослідження вважаємо досвід Німеччини, бо саме в цій країні система соціального забезпечення вважається однією з найефективніших, у чому не останню роль відіграє те, що на фінансування соціального забезпечення в Німеччині (у порівнянні з іншими країнами Євросоюзу) виділяється найбільше коштів.

Ціллю нашої роботи буде дослідження основних аспектів системи соціального забезпечення в Німеччині та аналіз її управління та фінансування в міжнародному контексті.

У порівнянні з іншими подібними системами, існуючими у світі, німецька система соціальної допомоги являє собою щось середнє між абсолютноцентралізованими, впорядкованими системами (як у Великобританії) і децентралізованими, що допускають високий ступінь адміністративної свободи (як у Швеції) [1].

Німеччина була однією з перших країн Європи, в якій ще наприкінці ХІХ сторіч-

ця, за часів Бісмарка, у відповідь на зростання політичних вимог робочого класу було запроваджено систему соціального забезпечення. Першою «ластівкою» стала система медичного страхування (з'явилася в 1883 році), потім було введено страхування від нещасних випадків (у 1884 році), а страхування від непрацездатності і старості запроваджено в 1889 році [2]. Введення в 1911 році у Великобританії страхування від безробіття послугувало прикладом, і в 1927 році таке ж страхування було введено і в Німеччині [3]. Чотириохрівнева система соціального забезпечення існувала у вищевказаній країні протягом тривалого часу, і лише в 1994 році, після тривалої та бурхливої дискусії про принципи фінансування, було введено страхування від тривалої непрацездатності, яке стало п'ятим рівнем системи соціального страхування Німеччини. Як вказує В.В. Антропов [4, с. 28], визначені рівні створюють «костяк» системи соціального забезпечення Німеччини, проте не є її виключними елементами. Існує цілий перелік додаткових соціальних виплат – допомога на підставі перевірки потрібності, соціальна допомога, житлові субсидії, сімейні та дитячі виплати тощо.

Соціальне страхування відіграє важливу роль у німецькій системі соціального забезпечення. Грошові допомоги, як правило, пов'язані з розміром внесків, тобто з рівнем заробітку. Працівники та роботодавці зазвичай роблять рівні внески. Відповідно до принципу «самоврядування» (Selbstverwaltung) держава не займається безпосередньо виплатою пособій – їх виплачують схеми соціального страхування. У кожній галузі є величезна кількість схем соціального страхування, що охоплюють робітників і службовців різних професій. Однак диференціація розмірів допомог, як правило, незначна [5, с. 29].

Медичне обслуговування більшості населення також забезпечується за рахунок соціального страхування. Розміри внесків пропорційні заробітку, але працівники, які заробляють понад 3.825 євро, можуть припинити свою участь у системі обов'язкового медичного страхування і перейти в систему приватного страхування. Однак, завдяки

тому, що система соціального медичного страхування безкоштовна для дітей і того з подружжя, хто не працює, до приватного страхування вдаються далеко не всі – система соціального медичного страхування охоплює майже 90 відсотків громадян Німеччини [6, с. 79].

Страхування від нещасних випадків забезпечують численні асоціації зі страхування відповідальності роботодавців. На відміну від усіх інших галузей соціального страхування, тут фінансування схеми здійснюється виключно за рахунок роботодавців [7, с. 433].

Допомоги по старості, інвалідності та у разі втрати годувальника виплачуються з пенсійної системи, яка включає в себе кілька схем, що охоплюють різні категорії працівників. При цьому, розміри допомог практично не відрізняються одні від одної. Участь у пенсійному страхуванні є обов'язковою для більшості працівників (за винятком невеликої групи державних службовців і ряду інших категорій), для яких існують особливі схеми. Розміри внесків пропорційні валовому місячному заробітку при максимумі в розмірі 5.100 євро (Західна Німеччина) і 4.250 євро (Східна Німеччина). Розміри допомоги зазвичай пропорційні сумі внесків [8, р. 66].

Вирішення проблеми низького залучення при прийомі на роботу серед престарілих осіб та осіб, які отримують допомогу недостатнього розміру, було встановлено виплати щодо забезпечення цих осіб мінімальним доходом (Grundsicherung im Alter). Зазначені виплати за розміром не відрізняються від тих, які існують в загальній системі соціальної допомоги, але порядок звернення за їх отриманням спрощений [9].

Страхування від тривалої непрацездатності тісно пов'язане з медичним. Виплати здійснюються у грошовій формі, або в натуральній, залежно від потреб застрахованої особи [10, с. 14].

До 2001 року сімейні і дитячі виплати фінансувалися за рахунок загальних податків, а потім були перетворені в податкову пільгу в рамках функціонування системи сімейного оподаткування. Відповідно прин-

ципу захисту сім'ї та шлюбу, закріпленому в Конституції Німеччини, сімейне оподаткування є найефективнішим, коли один з подружжя не працює або заробляє менше за іншого. Крім того, існує компенсаційна податкова пільга для батьків–одинаків [11].

Вартість житлових послуг компенсується за рахунок окремих житлових субсидій, які виплачуються безпосередньо органами соціального забезпечення тим особам, які звертаються за соціальною допомогою. Житлові субсидії можуть також призначатися особам, які не отримують соціальної допомоги, але цим особам виплати, як правило, здійснюють інші органи. Житлові субсидії зазвичай покривають повну вартість оренди житла, але їх розмір може бути зменшений, якщо на думку відповідних органів, стан квартири або будинку, що орендується, є занадто розкішним [13, с. 177].

Виплати соціальної допомоги, як правило, індексуються відповідно з динамікою зміни цін. Однак на розміри виплат впливають також інші чинники, в тому числі фактичні витрати незаможних сімей, що не включені в коло отримувачів, а також динаміка зміни чистого доходу. Це інституціоналізоване відтворення принципу «зменшення нарахованих прав» (Lohnabstandsgebot), яке слугує для уникнення випереджаючого зростання виплат соціальної допомоги у порівнянні із зростанням заробітку працюючих сімей [14, с. 128].

Для певних груп населення встановлені особливі правила. Деякі категорії молоді не мають права на соціальну допомогу, бо для їх потреб існують інші системи. Це відноситься, зокрема, до студентів і учнів професійно-технічних училищ. Проте, в певних обставинах (наприклад, в період вагітності або виховання дітей), діють винятки з цього загального правила [13, с. 178].

З 1993 року особи, що попросили політичний притулок, і деякі категорії біженців перестали отримувати регулярну соціальну допомогу після того, як для цієї групи були встановлені особливі види соціальної допомоги, які виділялися в натуральному вигляді, за винятком невеликої частини, яка виплачується грошима [13, с. 177].

Отже, німецька система соціальної допомоги гарантує мінімальний рівень життя тим, хто заробляє недостатньо коштів для існування. Її завдання полягає в тому, щоб гарантувати «соціально-культурний» мінімум рівня життя, що виходить за рамки чисто фізичних потреб і включає в себе також соціальні та культурні потреби, що дозволяє одержувачам залишатися активною частиною суспільства. Це досягається за рахунок виваженої системи фінансування системи соціального забезпечення.

Протягом 1980-х років витрати Німеччини на соціальні потреби залишалися відносно стабільними (приблизно 20 відсотків ВВП), але після об'єднання країни в 1997 році вони збільшилися (майже до 28 відсотків ВВП). Альтернативна методика аналізу даних соціального бюджету країни (Sozialbudget) показує, що з середини 1970-х років спостерігалось відносно стабільне зростання витрат на соціальні потреби на рівні майже однієї третини ВВП, що продовжується і до сьогодні. Витрати на виплату пенсій займають найвищу частку в соціальному бюджеті – майже одну третину. За ними йдуть витрати на медичне страхування (майже одна п'ята частина), а потім – витрати з виплати допомоги по безробіттю та проведення активної політики у сфері ринку праці (приблизно одна десята частина всіх витрат). Разом з витратами по страхуванню від нещасних випадків і тривалої непрацездатності, виплати допомог соціального страхування становлять майже дві третини всіх соціальних витрат. Навпаки, на частку витрат з виплати допомог на основі перевірки потрібності (за винятком допомоги безробітним) – на соціальну допомогу та житлові субсидії – припадає менше 5 відсотків усіх витрат на соціальні потреби. Інші великі складові соціальних витрат включають в себе витрати на утримання особливих схем страхування державних службовців та інших груп, а також виплати, що виплачуються роботодавцями – 8 відсотків усіх витрат на соціальні потреби [16, р. 34].

Управління та фінансування соціального забезпечення в Німеччині здійснюють федеральні землі (Länder), а також

муніципалітети. Витрати на соціальну допомогу з підтримки доходу фінансуються з муніципальних бюджетів, а витрати на надання допомоги в особливих обставинах – з бюджетів федеральних земель. Однак, незважаючи на істотну децентралізацію фінансування, федеральні землі і муніципалітети мають відносно невеликі регулюючі та адміністративні повноваження. Правову основу системи формує Федеральний Закон про соціальну допомогу [17, р. 99], який доповнюється директивами федерального і місцевого рівня. На цій основі муніципалітети проводять власну політику, але в обмежених межах. Ті, хто потребує допомоги, мають відносно великі і впорядковані права, які можуть бути захищені в судах, зокрема, в особливих «соціальних судах» (Sozialgerichte) [17, р. 100].

Соціальна допомога нараховується домогосподарствам. Голова домогосподарства отримує стандартну допомогу в повному розмірі, а кожен з членів отримує меншу частину стандартної допомоги залежно від віку: діти до 6 років – 50 відсотків (55 відсотків, якщо вони живуть в неповній сім'ї), діти 7–14 років – 65 відсотків, діти 14–17 років – 90 відсотків, дорослі – 80 відсотків. У 2002 р. середній розмір стандартного допомоги становив 288 євро. Ця частина допомоги призначена для забезпечення «соціально-культурного мінімуму», до якого входить харчування, засоби особистої гігієни, опалення, а також мінімальні потреби для участі у суспільному житті (наприклад, оплата телефонних дзвінків або періодична купівля газет). Розміри допомоги встановлює уряд кожної федеральної землі, але, як правило, за погодженням з іншими федеральними землями з метою уникнення надмірних розбіжностей. Тому, хоча за розміром соціальна допомога відрізняються одна від іншої залежно від конкретної землі, ця різниця невелика. Так, у 2000 році найменший розмір допомоги становив 279 євро, а найвищий – 294 євро, що пояснювалося різницею у вартості життя в різних регіонах [18, р. 67].

У цілому система соціального забезпечення Німеччини охоплює всіх осіб, з доходом нижче певного рівня. А.Ю. Жуковська

констатує [19, с. 182], що зазначена система забезпечує рівновагу між захистом людської гідності і прав особистості, з одного боку, і громадським контролем і економією коштів з іншого.

Проте, ефективність німецької системи соціального забезпечення ще належить поліпшити. Сучасна її проблема полягає в тому, що динаміка звернення за соціальною допомогою і припинення її отримання набагато вище, ніж очікувалося. Згідно з оцінками експертів, до третини населення звертається за соціальною допомогою, принаймні, один раз на п'ять-шість років [20]. Ці спостереження привели до висновку, що завдяки системі соціального забезпечення в країні утворився прошарок населення, який вважає за краще отримувати соціальну допомогу, ніж працювати. Все частіше лунає думка, що соціальна допомога повинна бути скоріше «трампліном», ніж «гамаком» [21, р. 38], і тому розробляється програма реформування системи соціальної допомоги – з метою зменшення виплат соціальної допомоги.

Таким чином, досвід Німеччини щодо фінансування системи соціального забезпечення може бути використаним для удосконалення фінансування такої системи в Україні в умовах. Досвід інших зарубіжних країн у цій сфері також заслуговує на увагу, що може стати предметом подальших наукових досліджень.

Література

1. Leibfried S. Politik der Armut und Die Spaltung des Sozialstaats / S. Leibfried, F. Tennstedt. – Frankfurt (Main) : Suhrkamp, 1985. – P. 169–189.
2. Schmid G. Machen Institutionen einen Unterschied? Finanzierungssysteme der Arbeitsmarktpolitik im internationalen Vergleich / G. Schmid, B. Reissert // Staatstätigkeit – International und historisch vergleichende Analysen. – Opladen: Westdeutscher Verlag, 1988. – 397 p.
3. Leisering L. Time, Life & Poverty / L. Leisering // Social Assistance Dynamics in the German Welfare State. – Cambridge : Cambridge University Press, 1999. – 312 p.

АНОТАЦІЯ

В статті розглядається зарубіжний досвід з організації системи соціального забезпечення, її управління і фінансування (на прикладі Німеччини) та можливості його використання в сучасних умовах розвитку вітчизняної системи соціального забезпечення в Україні.

SUMMARY

The article deals with international experience on the organization of the social security system, its management and financing (for example, Germany) and the possibility of its use in modern conditions of development of the national social security system in Ukraine.

4. Антропов В.В. Социальная помощь в Германии / В.В. Антропов // Труд за рубежом. – 2002. – № 3. – С. 26–31.

5. Adamy W. Sozialhilfe und Erwerbstätigkeit: Gibt es eine Arbeitslosigkeitsfalle in der Sozialhilfe? / W. Adamy // In Soziale Sicherheit. – 1998. – № 47. – P. 29–36.

6. Антропов В.В. Медицинское страхование в Германии / В.В. Антропов // Экономика здравоохранения. – 2005. – № 4. – С. 72–79.

7. Behrendt C. At the Margins of the Welfare State: Social Assistance and the Alleviation of Poverty in Germany, Sweden and the United Kingdom / C. Behrendt // In Social Indicators Research. – 2002. – № 58. – P. 429 – 440.

8. Engels D. Der Abstand zwischen Sozialhilfe und unteren Arbeitnehmereinkommen, Forschungsbericht des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung / D. Engels. – Bonn : Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung, 1999. – 217 p.

9. Давидюк О.О. Світовий досвід фінансування соціальних виплат / О.О. Давидюк // [Електронний ресурс] : режим доступу : http://cpsr.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=9:2010-06-10-20-27-

10. Антропов В.В. Системы медицинского страхования в государствах-членах ЕС / В.В. Антропов // Труд за рубежом. – 2006. – №2. – С. 11–16.

11. Report on the Evolution of the Family in Europe 2009 / Institute for Family Policy. URL : [Internet Resource]. – Mode to access: // <http://www.ipfe.org>.

12. Müller C. Der Rückgriff auf Angehörige von Sozialhilfeempfängern: Ein Leitfaden / C.

Müller. – Baden-Baden: Nomos, 1998. – 198 p.

13. Voges W. Receiving Social Assistance in Germany: Risk and Duration / W. Voges, G. Rohwer // In Journal of European Social Policy. – 1991. – № 45. – P. 175–191.

14. Дидик С.М. Зарубіжний досвід фінансування соціального захисту населенню / С.М. Дидик // Економічні науки. – 2010. – № 4. – С. 127–129.

15. Козій Т. Проблеми фінансового забезпечення соціального захисту населення / Т. Козій // [Електронний ресурс] : режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Evu/2010_14/Koziy.pdf

16. Adema W. Social Assistance in Germany, Labour Market and Social Policy Occasional Paper / W. Adema. – Paris: OECD, 2003. – 58 с.

17. Antropov V. Die soziale Komponente in der Wirtschaftsordnung der Russischen Foederation / V. Antropov, A. Bossert // Volkswirtschaftliche Diskussionsreihe, Universitaet Augsburg. – 2005. – №273. – С. 98–111.

18. Buhr P. Dynamik von Armut: Dauer und biographische Bedeutung von Sozialhilfe / P. Buhr. – Opladen: Westdeutscher Verlag, 1995. – 112 p.

19. Жуковська А.Ю. Соціальні стандарти у сфері доходів населення та проблематика їх запровадження в Україні / А.Ю. Жуковська // Актуальні проблеми економіки. – 2009. – № 11. – С. 181–189.

20. German Government. Neuregelungen zum Jahresanfang. – Berlin: German Government, 2003. – 34 p.

21. Gough I. Social Assistance in OECD countries / I. Gough // In Journal of European Social Policy. – 2007. – № 1. – P. 17–43.