

НАПРЯМИ МОДИФІКАЦІЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНИМ ЗАХИСТОМ НАСЕЛЕННЯ В УКРАЇНІ

У статті визначені основні напрями, шляхи та пріоритети удосконалення механізмів державного управління соціальним захистом населення в Україні.

Ключові слова: державне управління, соціальний захист, соціально-орієнтована економіка.

За умов глибоких ринкових перетворень і лише на засадах функціонування розвиненої системи соціального захисту населення (у тому числі і на регіональному рівні) Україна може сподіватися на віднайдення у XXI ст. власного безпечного та стабільного шляху до становлення соціально орієнтованої ринкової економіки, на практиці втілити стратегію щодо приєднання до складу розвинених країн світу. Така постановка питання обумовлює актуальність та своєчасність дослідження даної системної проблеми.

Засади функціонування системи державного управління соціальним захистом населення в умовах ринкової економіки у своїх працях висвітлили відомі західні вчені: В. Беверідж, Г. Браун, А. Мюллер-Армак, Дж. Хабермас та інші. Специфіку реформування системи соціального захисту населення в умовах трансформаційних перетворень української економіки проаналізували А. Вдовиченко, В. Близнюк, В. Воротін, Е. Лібанова, А. Гвелесіані, І. Літвін, О. Новікова та інші. Водночас, комплекс питань, пов'язаних з ефективним функціонуванням механізмів державного управління соціальними проектами на регіональному рівні в Україні у посткризовий період і досі залишається не висвітленим. Актуальність проблеми, недостатній рівень її розробки і обумовили необхідність написання даної статті.

Мета статті полягає у визначенні основних напрямів, шляхів і пріоритетів удосконалення механізмів державного управління соціальним захистом населення в Україні у посткризовий період. Для досягнення мети у статті розглядаються наступні завдання:

- визначити принципи, на яких базується діюча в Україні система загальнообов'язкового державного соціального страхування;
- проаналізувати можливі сценарії щодо визначення спеціального уповноваженого органу у сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування з урахуванням специфіки посткризового розвитку системи соціального захисту населення в Україні;
- виявити переваги та недоліки запровадження єдиної структури адміністрування соціального внеску в Україні як складової реформування державного управління системи соціального захисту населення;
- запропонувати підходи до структурної реорганізації існуючих в Україні страхових фондів (системи соціального страхування) у посткризовий період.

Базовим принципом удосконалення системи державного управління соціальним захистом населення на загальнонаціональному та регіональному рівні слід вважати перехід від бюджетного до страхового принципу фінансування значної частини видатків на соціальний захист. Одним із перспективних напрямів удосконалення управління системою державного соціального страхування залишається запровадження єдиного соціального внеску. При цьому мають бути збережені принципові засади, на яких базується діюча система загальнообов'язкового державного соціального страхування, а саме: страховий принцип фінансування видатків на соціальну сферу; відокремлення коштів державного бюджету і бюджету соціального страхування; управління фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування з дотриманням принципу паритетності сторін соціального партнерства.

Зазначимо, що *єдиний соціальний внесок* – це консолідований страховий платіж, що здійснюється до системи загальнообов'язкового державного соціального страхування в обов'язковому порядку та на регулярній основі з метою забезпечення прав застрахованих осіб на отримання страхових виплат (послуг) за всіма видами загальнообов'язкового державного соціального страхування. Реалізація ідеї єдиного соціального внеску в умовах України потребує першочергового визначення ряду питань. Перше питання пов'язано з економічною сутністю цього поняття: чи можна віднести єдиний соціальний платіж до податків, чи його слід розглядати як страховий внесок. Від відповіді на це питання багато у чому залежить вирішення і другого питання, пов'язаного з реформуванням системи управління державним соціальним страхуванням щодо вибору механізму адміністрування збору та обліку єдиного соціального внеску. Запровадження єдиного соціального платежу здійснюється з метою заміни страхових внесків до всіх фондів соціального страхування. Таким чином, за своєю економічною сутністю він є страховим внеском і не може розглядатися як податок.

Водночас, варто зазначити – якщо разом із запровадженням єдиного платежу не передбачати впровадження накопичувальної пенсійної системи, яка базується на персоніфікації пенсійних рахунків, то єдиний соціальний внесок нічим не відрізняється від податку. На сьогоднішній день відрахування у солідарний пенсійний фонд в Україні за своєю суттю є податком, оскільки вони не пов'язані із сумами, які реально отримує громадянин на пенсії. Те ж саме стосується відрахувань і до інших фондів. Таким чином, якщо не буде запроваджена персоніфікація державного соціального страхування, то єдиний соціальний платіж може бути прирівнено до податку. Водночас, враховуючи те, що в країні відбувається реформування системи пенсійного забезпечення та планується впровадження державного медичного страхування на принципах персоніфікації соціального страхування, єдиний соціальний платіж повинен розглядатися як страховий внесок. Цей висновок лежить в основі аналізу можливих напрямів удосконалення державного управління системою соціального страхування.

Нагальна потреба запровадження єдиного соціального податку обумовлює й структурне реформування діючої в Україні системи соціального страхування.

Насамперед, необхідно визначити структуру, що має виконувати функції адміністрування збору внесків на соціальне страхування та їх розподіл між відповідними страховими фондами. Слід зазначити, що і на сьогодні в Україні серед вчених та фахівців немає єдиного погляду щодо шляхів вирішення цієї проблеми.

Зазначимо, що головною метою адміністрування збору та обліку єдиного соціального внеску є уніфікація системи загальнообов'язкового державного соціального страхування. При цьому створюється цілісна система планування надходжень від сплати єдиного соціального внеску та забезпечується проведення єдиної державної політики щодо збору та обліку встановлених державою загальнообов'язкових платежів на соціальне страхування. Забезпечення прозорості системи збору та обліку єдиного соціального внеску створює умови для здійснення ефективного державного контролю за сплатою єдиного соціального внеску за рахунок забезпечення обліку в єдиній інформаційній системі [1].

У оновленій системі соціального забезпечення система адміністрування збору та обліку єдиного соціального внеску має виконувати такі функції:

- прийняття та обробку звітності від платників щодо сум нарахованої до виплати заробітної плати (отриманого доходу) та нарахованих сум єдиного соціального внеску;
- обробку інформації про сплату єдиного соціального внеску та співставлення її із звітною інформацією суб'єктів господарювання;
- облік надходжень від сплати єдиного соціального внеску у системі централізованих рахунків;
- розподіл надходжень від сплати єдиного соціального внеску за видами соціального страхування;
- ведення державного реєстру соціального страхування;
- підготовку офіційної звітності про надходження до фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування від сплати єдиного соціального внеску.

На практиці, впровадження єдиного соціального внеску передбачає визначення спеціального уповноваженого органу у сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування, який забезпечить виконання зазначених функцій адміністрування. Поряд з цим, має бути визначена спеціалізована розрахункова установа, яка буде здійснювати операції щодо обліку надходжень від сплати єдиного соціального внеску та розрахункові операції щодо розподілу цих надходжень за видами загальнообов'язкового державного соціального страхування (без акумуляції коштів). В цілому, зазначимо, що можна спрогнозувати декілька сценаріїв щодо визначення таких структур, кожен з яких характеризується своїми позитивними та негативними рисами. Так, перший сценарій передбачає, що роль такого уповноваженого органу має відігравати один з чотирьох існуючих фондів соціального страхування. У цьому випадку найбільш оптимальним є вибір Пенсійного фонду. На користь прийняття такого рішення свідчить те, що пенсійний фонд України (ПФУ) на даний час має найбільш потужне та розгалужене інформаційне і кадрове забезпечення. Враховуючи, що до функцій ПФУ відноситься облік усіх застрахованих осіб та персоналізований облік надходження

страхових внесків; створення та забезпечення функціонування єдиного державного автоматизованого банку відомостей про застрахованих осіб – вибір Пенсійного фонду в якості уповноваженого органу адміністрування єдиного соціального внеску є виправданим. До позитивних надбань такого сценарію слід віднести зосередження функцій, пов'язаних з формуванням страхових коштів та веденням єдиної для усіх фондів інформаційної бази, в одному уповноваженому органі. Це сприятиме забезпеченню прозорості фінансових потоків, підвищенню платіжної та звітної дисципліни платників страхових внесків і, як наслідок, має привести до збільшення надходжень до фондів соціального страхування.

На сьогоднішній день Пенсійний фонд єдиний з діючих страхових фондів має статус центрального органу виконавчої влади. Таким чином, вибір Пенсійного фонду в якості уповноваженого органу значно посилює вплив держави на управління системою соціального страхування, створюючи умови для прямого втручання держави у фінансову діяльність фондів. Звернемо увагу й на те, що у випадку, який розглядається, матеріально-технічна база та інші ресурси, пов'язані зі збором страхових внесків, будуть зосереджені в одному з фондів – Пенсійному, що порушує принцип незалежності фінансової діяльності фондів соціального страхування. І хоч формально за іншими фондами залишатимуться всі їх основні функції (керівництво та управління окремими видами соціального страхування, акумуляція страхових внесків, контроль за використанням коштів, забезпечення фінансування виплат за соціальним страхуванням та інші функції, згідно зі статутами фондів), фактично рівень залежності їх від Пенсійного фонду зростатиме, що створюватиме загрозу можливого нецільового використання страхових коштів (наприклад, на потреби виплат солідарного рівня пенсійного забезпечення тощо).

Як свідчить досвід розвинених країн світу, оптимальним є сценарій визначення спеціального уповноваженого органу у сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування, суть якого полягає у створенні окремої структури, основною функцією якої є адміністрування збору та обліку єдиного соціального внеску. Розподіл коштів між фондами покладається на Державне казначейство. Такий сценарій позбавлений головних недоліків, що роблять всі попередні сценарії неефективними.

Упровадження єдиної системи збору та обліку внесків на загальнообов'язкове державне соціальне страхування може бути реалізоване шляхом об'єднання спільних функцій, які виконуються окремими фондами соціального страхування, і зосередження їх виконання у новоствореній окремій структурі. Це дозволить зменшити витрати на управління соціальним страхуванням за рахунок усунення дублювання однакових функцій фондами соціального страхування. Нова структура – Адміністратор єдиного соціального внеску створюється з урахуванням принципу паритетності. Його головне завдання – у створенні єдиної системи збору страхових внесків, їх обліку та контролю за повнотою і своєчасністю сплати, а також єдиної інформаційної системи платників страхових внесків та застрахованих осіб. Ця структура має бути самоврядною неприбутковою організацією, управління якої має

здійснюватися правлінням, яке формується на основі паритетності представниками держави, застрахованих осіб і роботодавців. Для збереження принципу паритетності голова правління фонду та його заступники повинні обиратися на певний термін почергово від представників кожної сторони. При цьому голова правління та його заступники мають бути представниками трьох різних представницьких сторін. Представники від держави призначаються і відкликаються Кабінетом Міністрів України, а представники від застрахованих осіб та роботодавців делегуються сторонами самостійно [2].

Основною перевагою такого сценарію є те, що буде створено єдину систему збору, обліку та контролю за сплатою страхових внесків. Централізована база даних про роботодавців і застрахованих осіб дасть змогу швидко виявляти неплатників або тих, хто сплачує внески вибірково чи не у повному обсязі. Отже додатково, така система сприятиме скороченню проявів тіньової економіки. Понад з цим, використання єдиної бази даних про застрахованих осіб забезпечить посилення контролю за цільовим використанням страхових коштів унаслідок призначення страхових виплат не за довідками роботодавців, а за даними персоніфікованого обліку. Її відсутність не сприятиме зміцненню фінансової стабільності системи соціального страхування та матиме інші недоліки. При запровадженні єдиної структури адміністрування соціального внеску значно спрощується процедура взаємодії роботодавця з фондами соціального страхування. У цьому сценарії роботодавцю потрібно буде взаємодіяти тільки з Адміністратором єдиного соціального внеску. Значно спростять справу і єдина база для нарахування страхових внесків і одна форма фінансових звітів та актів перевірок. Завдяки цьому значно скоротяться адміністративні видатки роботодавців на оформлення платежів і на підготовку та подання звітності. При цьому не передбачається обмеження сфери застосування принципу паритетності сторін соціального партнерства в управлінні страховими коштами.

Основною метою реалізації такого сценарію є внесення змін у адміністрування системи збору страхових внесків та усунення дублювання фондами соціального страхування однакових функцій. Такий перебіг подій не передбачає зміни принципових засад функціонування системи загальнообов'язкового державного соціального страхування: страхового принципу фінансування видатків на соціальну сферу, відокремлення коштів державного бюджету і соціального страхування, управління фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування на паритетних засадах представниками тих сторін, за рахунок яких формуються кошти фондів. Розрахунковою установою, яка має здійснювати операції щодо обліку надходжень від сплати єдиного соціального внеску та розподілу цих надходжень за видами загальнообов'язкового державного соціального страхування (без акумуляції коштів) має стати Державне казначейство України. До позитивних рис такого підходу з точки зору функціонування системи державного соціального страхування в цілому слід віднести: зменшення адміністративних витрат страхових фондів; підвищення дисципліни сплати страхових внесків; посилення контролю за збиранням страхових внесків.

За видами страхування існуюча в Україні система соціального страхування поділяється на: пенсійне страхування; страхування від безробіття; страхування з тимчасової втрати працездатності; медичне страхування; страхування від нещасного випадку на виробництві. Як показує аналіз, медичне страхування та страхування з тимчасової втрати працездатності мають багато спільних рис. Потреба у медичному обслуговуванні та наданні допомоги по тимчасовій непрацездатності, вагітності та пологах для працюючих осіб у більшості випадків виникає при настанні одного й того ж страхового випадку. Ці випадки регулюються положеннями Конвенції Міжнародної Організації Праці про медичну допомогу та допомогу у випадку хвороби (№ 130 від 04 червня 1969 року), що передбачає управління цими видами допомоги однією установою [3]. Необхідно також прийняти до уваги й те, що зниження рівня захворюваності, зменшення витрат на виплату допомоги по страхуванню у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності у значною мірою залежить від якості медичного обслуговування застрахованих осіб і являє собою єдину систему медико-соціального забезпечення працюючих. Виходячи з цього, можна зробити висновок, що створення окремої структури медичного страхування, крім збільшення витрат на організаційні заходи, призведе також до значного зростання витрат внаслідок дублювання ряду функцій по страхуванню здоров'я, які покладено зараз на Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності (зокрема, по відновленню здоров'я застрахованих осіб і членів їх сімей, дітей, у тому числі на потреби фінансування заходів профілактичного характеру). На нашу думку, всі види матеріального забезпечення та соціальних послуг, які зараз надаються застрахованим особам за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності, мають бути представлені у складі медичного страхування. Таким чином, найбільш ефективним, на наш погляд, є збереження трьох існуючих фондів (пенсійного, по безробіттю та від нещасного випадку на виробництві) та створення нового фонду медичного страхування, який буде поєднувати медичне страхування та страхування з тимчасової втрати працездатності.

Основною удосконалення системи державного управління соціальним захистом населення в Україні у посткризовий період має стати перехід від механізмів бюджетного до страхового принципу фінансування значної частини видатків на соціальний захист населення на регіональному та загальнодержавному рівні. Одним із перспективних напрямів удосконалення управління системою державного соціального страхування залишається запровадження єдиного соціального внеску, введення якого здійснюється з метою заміни всіх різновидів страхових внесків до всіх існуючих на сьогодні в Україні фондів соціального страхування. За своєю економічною сутністю єдиний соціальний внесок є страховим внеском і не може розглядатись як податок. Водночас, якщо разом із запровадженням єдиного соціального платежу не передбачати запровадження накопичувальної пенсійної системи (що базується на персоналізації пенсійних рахунків), то єдиний соціальний внесок нічим не відрізнятиметься від податку.

Отже, враховуючи те, що в Україні має відбутися реформування системи пенсійного забезпечення та планується впровадження державного медичного страхування (на принципах персоналізації соціального страхування), єдиний соціальний платіж повинен розглядатися як страховий внесок, що має використовуватись тільки за цільовим призначенням. Впровадження єдиного соціального внеску передбачає визначення спеціального уповноваженого органу у сфері загальнообов'язкового державного соціального страхування, до повноважень якого належатиме забезпечення виконання зазначених функцій адміністрування. Крім того, виникає потреба у визначенні спеціалізованої розрахункової установи, яка буде здійснювати операції щодо обліку надходжень від сплати єдиного соціального внеску та розрахункові операції щодо розподілу цих надходжень за видами загальнообов'язкового державного соціального страхування (без акумуляції коштів).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Новікова О. Ф. Соціальна безпека: організаційно-економічні проблеми і шляхи вирішення. – Донецьк: ІЕП НАН України, 1997. – 460 с.
2. Соціальний захист. Офіційний сайт Міністерства праці та соціальної політики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mlsp.gov.ua/control/uk/index>.
3. Конвенція Міжнародної організації праці №130 від 4.06.1969 р. "Про медичну допомогу та допомоги у випадку хвороби". Сайт законодавства Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=7&user=c395>.

Стаття надійшла до редколегії 22.03.13.

Демчак Р.Е., канд. техн. наук

Национальный институт стратегических исследований при Президенте Украины, Киев

НАПРАВЛЕНИЯ МОДИФИКАЦИИ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТОЙ НАСЕЛЕНИЯ В УКРАИНЕ

В статье определены основные направления, пути и приоритеты совершенствования механизмов государственного управления социальной защитой населения в Украине.

Ключевые слова: государственное управление, социальная защита населения, модификация, социальный взнос, реформирование.

Demchak R.E., Candidate of Technical Sciences

National Institute for Strategic Studies under the President of Ukraine, Kyiv

DIRECTIONS FOR MODIFICATION OF STATE OFFICE OF SOCIAL WELFARE IN UKRAINE

The article identified the main directions and priorities, ways of improving the mechanisms of state management of social protection of the population in Ukraine.

Keywords: governance, social protection, modification, social contribution reform.