

УДК 351.84

АНАЛІЗ ПОТЕНЦІЙНИХ НАПРЯМКІВ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНОГО СТРАХУВАННЯ

Конопліна Ю.С., к.е.н.

*ДВНЗ «Українська академія банківської справи
Національного банку України»*

Автор формулює визначення поняття “соціальні ризики” у розширеному і звуженому трактуванні. Основна увага приділяється аналізу перспектив запровадження медичного страхування у рамках системи соціального страхування. Автор досліджує основні передумови запровадження другого рівня пенсійної системи України.

Автор формулює определение понятия «социальные риски» в расширенной и суженной трактовках. Основное внимание уделяется анализу перспектив введения медицинского страхования в рамках системы социального страхования. Автор исследует основные предпосылки введения второго уровня пенсионной системы Украины.

Постановка проблеми у загальному вигляді.

Зв'язок з науковими та практичними завданнями.

У процесі формування сучасної соціальної політики значна увага приділяється питанням реформування системи соціального страхування. Теза про необхідність реформування само по собі не викликає сумнівів. Однак, на наш погляд, не всі із наявних альтернатив реформування є прийнятними для вітчизняної системи соціального страхування. У даній роботі ми зосереджуємо увагу на двох найбільш часто обговорюваних варіантах реформування соціального страхування: на запровадженні обов'язкового медичного страхування і другого рівня пенсійної системи.

Аналіз останніх досліджень та публікацій.

Виділення не вирішених питань.

У більшості наукових публікацій, які присвячені питанням соціального страхування, автори представляють проблеми соціального страхування у згрупованому вигляді і подають власне бачення щодо можливостей комплексного вирішення означених проблем [1, 2, 4]. У такому контексті основний наголос автори здійснюють на можливості вирішення проблем соціального страхування саме на рівні формування соціальної політики. Крім того, ще одну вагому групу публікацій з питань соціального страхування представляють публікації, присвячені різноманітним

аспектам вдосконалення функціонування третього рівня пенсійної системи України [3]. Однак, на нашу думку, в процесі реформування вітчизняної системи соціального страхування необхідно спочатку досліджувати можливі напрямки реформування відокремлено, і лише після відповідного дослідження аналізувати можливості комплексної реалізації зазначених напрямків. На наш погляд, саме питання перспектив запровадження в Україні обов'язкового медичного страхування і другого рівня пенсійної системи потребують більш глибокого аналізу.

Загальна мета дослідження.

При підготовці даної статті нами було сформульовано такі цілі: 1) розкрити сутність поняття “соціальні ризики” як однієї із ключових ознак соціального страхування; 2) охарактеризувати доцільність, можливості і перешкоди на шляху запровадження в Україні обов'язкового медичного страхування і другого рівня пенсійної системи.

Виклад основного матеріалу.

Обґрунтування отриманих результатів.

Соціальне забезпечення поділяється на такі дві системи: систему соціального страхування і систему соціальної допомоги. Дані системи значно відрізняються одна від іншої за такими критеріями: 1) врахування або неврахування соціальних ризиків; 2) джерела фінансування; 3) організаційна структура. Стосовно першого критерію, в соціальному страхуванні використовується переважна кількість страхових принципів. Механізм фінансування соціального страхування заснований на оцінці і врахуванні ризиків. Однак в рамках соціальної допомоги поняття «ризик» не використовується, імовірність настання події не оцінюється. Стосовно другого критерію можна зазначити, що джерела фінансування соціального страхування формуються за рахунок страхових внесків, виплати здійснюються із фондів соціального страхування, а джерелами фінансування соціальної допомоги є податки, виплати при цьому здійснюються із Державного бюджету України. Стосовно третього критерію підкреслимо, що організаційна структура соціального страхування складається із чотирьох фондів соціального страхування, а організаційна структура системи соціальної допомоги включає в себе територіальні підрозділи Міністерства праці і соціальної політики.

Соціальне страхування є більш прогресивною системою у порівнянні із соціальною допомогою і має отримувати пріоритетний розвиток. Але при цьому існує коло завдань, які вирішуються виключно у рамках системи соціальної допомоги. У свою чергу соціальне страхування поділяється на загальнообов'язкове державне соціальне страхування і добровільне соціальне страхування.

Загальнообов'язкове державне соціальне страхування дозволяє суспільству вирішити проблему наявності такої категорії осіб, які нездатні оцінити необхідність заощадження коштів на майбутнє (тобто витрачають всі кошти на поточне споживання), не мають професійних навичок для здійснення раціонального вибору фінансових інструментів для інвестування заощаджень або вибору професійного фінансового посередника, не мають достатнього рівня поточної матеріальної забезпеченості для добровільного здійснення хоча б мінімальних заощаджень. Однак існує все ж таки певна категорія громадян, які можуть залишитися за межами соціального страхування та у майбутньому увійти до групи осіб, які втратили працездатність (наприклад, постійно, тобто мають пенсійний вік), однак при цьому не мають коштів для існування і не мають права на виплати із системи соціального страхування. До таких осіб відносяться особи, які в теперішній час не здійснюють внески до системи соціального страхування взагалі та розраховують на наявні в їх розпорядженні заощадження на майбутнє. Однак внаслідок фінансових криз або інших факторів такі заощадження можуть знецінитися або бути витраченими на поточне споживання. За такого негативного (песимістичного) сценарію розвитку подій дана категорія осіб може отримати певне матеріальне забезпечення в рамках системи соціальної допомоги.

Найважливішою економічною функцією соціального страхування є створення необхідних умов для відтворення трудових ресурсів у країні. Дана функція реалізується за рахунок: 1) формування грошових фондів для надання матеріального забезпечення непрацездатним особам, а також тим працездатним особам, які з незалежних від них обставин не беруть участі в трудовому процесі (тобто не мають змоги реалізувати свою працездатність); 2) забезпечення необхідної кількості і структури трудових ресурсів (наприклад, здійснення таких матеріальних виплат, як оплата відпустки з вагітності та пологів, причому у 100

% розмірі заробітку незалежно від стажу); 3) скорочення розриву в рівнях матеріального забезпечення різних прошарків населення (перерозподіл доходів у трьох напрямках: горизонтальний, вертикальний і віковий перерозподіл). Система соціального страхування має два напрямки роботи: 1) профілактика і збереження працездатності робітників (не тільки правова превенція, як у ринковому страхуванні, але й, що дуже важливо, фінансова превенція (включаючи надання соціальних послуг, спрямованих на попередження страхових випадків (страхування на випадок безробіття)), адже ринкові страхові компанії фінансову превенцію фактично не здійснюють); 2) матеріальне забезпечення осіб, з якими стався страховий випадок (включаючи і надання соціальних послуг, необхідних при настанні страхового випадку (страхування від нещасних випадків на виробництві)).

Результат ранжування фондів соціального страхування в порядку зменшення прояву фінансової превенції має такий вигляд: 1) Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань; 2) Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності та Фонд соціального страхування на випадок безробіття; 3) Пенсійний фонд України (фінансова превенція взагалі не здійснюється).

Фонди загальнообов'язкового державного соціального страхування представляють собою фінансові установи з унікальним набором характерних ознак. З фінансової точки зору вони характеризуються такими особливостями: 1) некомерційний характер діяльності; 2) статус природної монополії, економія на постійних витратах у розрахунку на одну особу за рахунок ефекту масштабу, фінансова стабільність за рахунок великої кількості застрахованих осіб (все працююче населення країни), а також платників внесків (переважна частина працюючого населення і всі роботодавці); 3) відсутність прямого доступу держави до управління коштами фондів (достатньо значна автономність в межах закону); 4) мінімізація ризиків управління коштами фондів за рахунок розподільчого (ненакопичувального) характеру фінансового механізму (методології управління коштами соціального страхування) діяльності фондів (зокрема, зменшуються ризики недостатньо ефективного інвестування або навіть знецінення коштів, характерні для накопичувальних видів страхування); 5) значний вплив демографічних чинників

(практично лише на один із чотирьох видів соціального страхування, а саме на пенсійне страхування, однак такий вплив є настільки значним, що знижує оцінку функціонування всієї системи соціального страхування в цілому); б) значний обмежуючий вплив поточної фінансово-економічної ситуації і темпів економічного розвитку в країні (руйнівний вплив фінансових криз, а також залежність величини зібраних фондами страхових внесків від темпів економічного розвитку в країні (темпи зростання ВВП) та від таких показників, як темпи зростання заробітної плати, зміна частки заробітної плати у ВВП, інфляція заробітної плати).

Жодна з фінансових установ не характеризується саме таким набором фінансових особливостей. Таким чином, Фонди соціального страхування не можуть бути прирівненими до певної існуючої категорії фінансових установ.

В діяльності страхових компаній і фондів соціального страхування ефект масштабу проявляється у зменшенні постійних витрат у розрахунку на 1 застраховану особу. Оскільки застрахованими особами у фондах соціального страхування є практично все працююче населення країни, саме в фондах соціального страхування спостерігається максимальний ефект масштабу у порівнянні з ринковими страховими компаніями. Таким чином, реалізація функцій соціального страхування через фонди соціального страхування, а не через ринкові страхові компанії, для суспільства виявляється набагато дешевшою.

Соціальне страхування характеризується чітким зв'язком із найманою працею. Дійсно, соціальне страхування має надати матеріальне забезпечення особі, яка не має можливості отримати доходи від власної праці (переважно найманої праці). При цьому за умови сплати належних внесків не має значення наявність у особи заощаджень та інших джерел доходів (наприклад, доходів у вигляді ренти). Всі працюючі особи зобов'язані сплачувати внески, і всі працюючі особи мають право на матеріальне забезпечення у разі настання страхового випадку в залежності від здійснених внесків і середньої заробітної плати.

У соціальному страхуванні немає несприятливого відбору клієнтів завдяки принципу субсидування, який означає, що особи з різним рівнем індивідуального ризику сплачують однакову ставку страхового внеску, тобто особи з низьким індивідуальним ризиком субсидують осіб з високим індивідуальним ризиком. Таким чином,

завдяки принципу субсидування здійснюється один із напрямків перерозподілу доходів у рамках соціального страхування, а саме горизонтальний перерозподіл.

Принцип солідарності застосовується як ринковими страховими компаніями, так і фондами соціального страхування, і полягає в тому, що застраховані особи, у яких страховий випадок у певному часовому інтервалі не відбувся, своїми внесками допомагають тим особам, у яких страховий випадок відбувся. Принцип солідарності використовується лише в ризикових видах страхування. За інших рівних умов, чим більшою є кількість застрахованих осіб у страховій компанії, тим більш фінансово стабільною вона є. Оскільки у фондах соціального страхування застрахованими особами є все працююче населення країни, в усіх фондах досягається максимальний масштаб суспільної солідарності, а значить і максимальна фінансова стабільність у порівнянні з ринковими страховими компаніями.

На нашу думку, можна сформулювати розширене і звужене трактування соціальних ризиків. Так, соціальні ризики у розширеному трактуванні – це ризики зменшення рівня (або відсутності) матеріальної забезпеченості особи (в окремих випадках і членів родини) в результаті дії таких груп факторів: 1) внаслідок таких економічних та політичних явищ і процесів, які спостерігаються у суспільстві в цілому, і на які будь-яка окрема особа вплинути не здатна; 2) внаслідок втрати особою працездатності або неможливості з незалежних від неї обставин реалізувати свою працездатність. Прикладом соціального ризику у розширеному трактуванні є ризик інфляції в країні. Ризик інфляції та деякі інші види соціальних ризиків не бере на страхування жодна ринкова страхова компанія, оскільки стосовно цих ризиків неможливо чітко визначити імовірність настання страхового випадку. Однак ризик інфляції знаходить покриття у соціальному страхуванні, а саме: відбувається індексація всіх виплат в рамках соціального страхування. Згідно звуженого трактування, соціальні ризики – це ризики зменшення або втрати особою доходу від власної праці внаслідок втрати нею працездатності або неможливості з незалежних від неї обставин реалізувати свою працездатність.

Саме від соціальних ризиків і захищають застрахованих осіб усі чотири існуючі види загальнообов'язкового державного

соціального страхування. Однак запровадження медичного страхування як нового п'ятого виду загальнообов'язкового державного соціального страхування викликає певні сумніви. Одним із основних дискусійних питань при цьому є характер страхового випадку в рамках медичного страхування та його відповідність сутності соціального ризику. Під страховим випадком у медичному страхуванні, на наш погляд, слід розуміти захворювання особи (а не втрату нею працездатності), і компенсуються при настанні такого страхового випадку витрати особи на лікування (а не втрачена частина заробітної плати). Таким чином, очевидним є протиріччя між характером страхового випадку в рамках медичного страхування та поняттям соціального ризику в запропонованому нами трактуванні. При цьому наявність захворювання, як правило, викликає втрату працездатності того чи іншого характеру, однак зовсім не обов'язково. Так, при певних неважких захворюваннях (наприклад, при захворюваннях зубів), особа може і не втратити працездатність, а значить страховий випадок настає, однак лише в рамках медичного страхування (якщо такий страховий випадок було включено у поліс медичного страхування), а не в рамках страхування на випадок втрати працездатності. Даний приклад ілюструє можливе неспівпадіння настання страхових випадків в рамках медичного страхування і страхування на випадок втрати працездатності для однієї і тієї ж застрахованої особи.

Запровадження медичного страхування як нового п'ятого виду загальнообов'язкового державного соціального страхування гальмується через низку проблем організаційного та методологічного характеру. Основним організаційним питанням, що й досі залишається відкритим, є питання чи створювати новий п'ятий фонд соціального страхування, який буде займатися медичним страхуванням, чи покласти функції медичного страхування на ринкові страхові компанії. Створення п'ятого фонду соціального страхування має переваги і недоліки. Перевагами такого підходу є те, що буде забезпечена єдина організаційна структура за всіма видами соціального страхування, економія на постійних витратах у розрахунку на 1 застраховану особу у порівнянні із ринковими страховими компаніями, а можливим недоліком є необхідність створення додаткової

адміністративно-бюрократичної одиниці (нового п'ятого фонду соціального страхування), що вимагає додаткових витрат.

Надання функцій щодо загальнообов'язкового державного медичного соціального страхування ринковим страховим компаніям має такі переваги, як підвищення капіталізації страхового ринку України, а недоліками такого підходу є відсутність у страхових компаній достатнього досвіду та кваліфікації для здійснення загальнообов'язкового виду соціального страхування.

Відкритими методологічними питаннями запровадження загальнообов'язкового державного медичного соціального страхування є такі: 1) які послуги будуть включатися до полісу медичного страхування; 2) які особи будуть включатися до складу застрахованих осіб та до кола платників внесків за даним видом соціального страхування; 3) якою має бути ставка внесків на даний вид соціального страхування. При цьому вирішення третього питання безпосереднім чином залежить від вирішення перших двох. У країнах із недостатньо високим рівнем економічного розвитку до складу полісу медичного страхування включається невелика кількість послуг, які здебільшого мають характер невідкладної допомоги.

На нашу думку, запровадження медичного страхування у вигляді загальнообов'язкового державного медичного соціального страхування є недоцільним з огляду на такі причини: 1) протиріччя між характером страхових випадків у рамках медичного страхування і сутністю поняття “соціальні ризики”; 2) наявність невирішених організаційних і методологічних питань, що перешкоджають запровадженню обов'язкового медичного страхування як п'ятого виду загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Пристаючи до аналізу напрямків реформування пенсійного страхування, зазначимо, що державне пенсійне страхування має реалізовуватися на першому і другому рівнях пенсійної системи. На нашу думку, місце і роль поняття “пенсійна система” у співвідношенні із поняттями “система загальнообов'язкового державного соціального страхування” і “система соціального страхування” характеризуються таким чином. У поняття “система соціального страхування” поняття “пенсійна система” повністю включається, однак до поняття “система загальнообов'язкового

державного соціального страхування” поняття “пенсійна система” включається лише частково, тобто включається тільки перший рівень пенсійної системи, на якому функціонує Пенсійний фонд України.

Перший рівень пенсійної системи України можна охарактеризувати як обов’язковий, державний (держава відповідає за зобов’язаннями Пенсійного фонду України), солідарний (розподільчий). Значним джерелом удосконалення державного пенсійного страхування має стати запровадження другого рівня пенсійної системи, який може бути охарактеризовано як обов’язковий, державний, накопичувальний. Кошти першого і другого рівнів пенсійної системи будуть повністю відокремлені. Пенсійний фонд України не буде мати права розпоряджатися коштами другого рівня пенсійної системи. Таке розділення пояснюється тим, що в основу функціонування першого і другого рівнів пенсійної системи покладено різні фінансові механізми: перший рівень функціонує на солідарній (розподільчій) фінансовій основі, а другий рівень буде функціонувати на накопичувальній фінансовій основі. У зв’язку з накопичувальним фінансовим механізмом у рамках функціонування другого рівня пенсійної системи не будуть доступні ні принцип солідарності, ні принцип субсидування. Принцип солідарності доступний лише в ризикових видах страхування, як ринкового, так і соціального, а принцип субсидування – також лише в ризикових видах, але виключно соціального страхування.

Запровадження другого рівня пенсійної системи відкладається внаслідок низької платоспроможності як населення, так і юридичних осіб, а також недостатнього рівня розвитку фінансового ринку. Таким чином, навіть не зважаючи на те, що сучасні демографічні тенденції вимагають швидкого запровадження другого рівня, таке запровадження стане можливим лише за умови досягнення країною високих темпів економічного зростання (темпи зростання ВВП) і за умови бездефіцитності Державного бюджету України і бюджету Пенсійного фонду України.

При запровадженні другого рівню пенсійної системи України важливо, щоб особа не мала можливості (крім виключних випадків, наприклад, критичний стан здоров’я або інше) отримати всю суму накопичених нею пенсійних коштів одночасно. Дійсно, важливим є саме періодичний характер виплат накопиченої суми, тобто виплат

частинами, оскільки існує ризик того, що отримана особою повна сума може бути витрачена на поточне споживання, а у подальшому житті особа залишиться без коштів для існування.

Однією із найважливіших проблем запровадження другого рівня пенсійної системи є проблема забезпечення достатнього рівня доходності інвестування акумульованих на цьому рівні пенсійних коштів, адже акумульовані на другому рівні пенсійної системи пенсійні кошти складаються із суми пенсійних внесків та отриманого від їх інвестування доходу попередніх періодів. Проблема полягає у досягненні збалансованості між доходністю інвестицій та їх надійністю. Фінансовий ринок України не є достатньо розвиненим для цього і не дозволяє використовувати нові прогресивні фінансові інструменти (наприклад, облігації, доходність за якими прив'язана до показника очікуваної тривалості життя). Інвестування за кордоном характеризується додатковими ризиками. Таким чином, впровадження другого рівню пенсійної системи не буде доцільним до тих пір, поки не буде досягнуто належного рівню розвитку фінансового ринку. Недостатній рівень доходності інвестування пенсійних коштів, акумульованих на другому рівні пенсійної системи, а тим більше їх знецінення є неприпустимими.

З огляду на вище зазначене, основні напрямки вдосконалення державного пенсійного страхування стосуються першого рівня пенсійної системи. Основною метою вдосконалення першого рівня пенсійної системи є підвищення його фінансової стабільності, яке виражається у бездефіцитності бюджету ПФУ. Досягти бездефіцитності можливо за умови реалізації наступного комплексу заходів.

1. Забезпечення в країні сталого економічного зростання протягом декількох років поспіль.

2. Повне врахування демографічних тенденцій в країні (необхідність підвищення пенсійного віку, стимулювання підвищення народжуваності в країні).

3. Вдосконалення сфери оплати праці (легалізація тіньової зарплати, підвищення середньої зарплати в країні).

4. Позбавлення першого рівня пенсійної системи різноманітних пільгових категорій громадян (різноманітні дострокові пенсії, пенсії значно вищі середнього рівня – спеціальні пенсії). Страховий випадок стосовно дострокових пенсій за

Списками № 1, №2 певною мірою можна класифікувати як втрату працездатності, а значить і застосовувати принцип субсидування (дійсно на шкідливих виробництвах зношеність організму може виникнути раніше пенсійного віку, однак чи не доречніше буде в такому випадку скористатися механізмом встановлення інвалідності). Однак стосовно такої дострокової пенсії, як пенсія за вислугу років, страховий випадок не може класифікуватися як втрата працездатності, також неможливо використовувати такий страховий випадок, як втрата працездатності і для спеціальних пенсій (суддям, депутатам, співробітникам прокуратури). Взагалі наявність спеціальних пенсій викликана прагненням запобігання проявам корупції. З огляду на зазначене, такі пенсії не повинні виплачуватися в рамках першого рівня пенсійної системи, і немає підстав застосовувати для таких пенсій принцип субсидування.

5. Забезпечення більшої залежності розміру пенсій від здійснених внесків під час трудової діяльності.

Важливо досягти таких передумов, за яких у пенсійній системі будуть функціонувати всі три рівня, оскільки це дозволить задовольнити потреби осіб із різними матеріальними можливостями і шляхом диверсифікації зменшити ризики фінансової нестабільності пенсійної системи України.

При визначенні офіційного пенсійного віку в країні, на наш погляд, необхідно враховувати не тільки показник очікуваної тривалості життя, а й вік настання постійної втрати працездатності (який, з теоретичної точки зору, і має вважатися пенсійним віком) для середньостатистичного громадянина. Безумовно, вік настання постійної втрати працездатності для кожної конкретної особи визначається багатьма факторами, які неможливо повністю врахувати. Однак в даному контексті завдання полягає у встановленні офіційного пенсійного віку таким чином, щоб цей показник був максимально наближеним до найбільш імовірного віку настання постійної втрати працездатності для середньостатистичного громадянина. На сьогоднішній день даний показник в жодній країні світу не враховується при визначенні офіційного пенсійного віку. Розрахунок даного показника представляє собою складну наукову проблему, для вирішення якої необхідними є спільні зусилля експертів у нефінансових галузях наукового знання (зокрема, експертів у сфері охорони здоров'я, демографії, соціології). Однак розробка методології врахування

даного показника при визначенні офіційного пенсійного віку в країні є виключною справою експертів у сфері фінансів, а точніше, у сфері соціального страхування. На нашу думку, фактори впливу на показник офіційного пенсійного віку можуть бути проранжовані у порядку спадання важливості таким чином: 1) вік постійної втрати працездатності для середньостатистичного громадянина (далі – вік постійної втрати працездатності); 2) очікувана тривалість життя; 3) прогнозна платоспроможність Пенсійного фонду України (фінансові фактори); 4) ставлення суспільства до зміни офіційного пенсійного віку та інших реформ (політичні фактори). Однак реалії свідчать про те, що на сьогоднішній день зазначені фактори розташовані невірним чином у такому порядку спадання важливості: 1) фінансові фактори; 2) політичні фактори; 3) очікувана тривалість життя. Такий фактор як вік постійної втрати працездатності взагалі не враховується.

Висновки та перспективи подальших досліджень

В даному дослідженні основний наголос було здійснено на формулюванні визначення поняття “соціальні ризики” у розширеному та звуженому трактуваннях, оскільки дане поняття є одним із базових для соціального страхування понять, таким, що забезпечує методологічну основу функціонування всіх чотирьох видів соціального страхування як єдиної системи. У ході дослідження обґрунтовано методологічну та організаційну недоцільність запровадження медичного страхування в рамках системи загальнообов’язкового державного соціального страхування, а також визначено найважливіші передумови запровадження другого рівня пенсійної системи України.

Література

1. Балакірева О. Вплив соціально-економічної нерівності на економічну поведінку населення України [Текст] / О. Балакірева, А. Ноур // Економіка України. – 2011. – № 11. – С. 60-68.
2. Полозенко Д. Основні напрями соціальної політики на сучасному етапі розвитку економіки України [Текст] / Д. Полозенко // Економіка України. – 2011. – № 7. – С. 83-89.
3. Ткаченко Н. Роль недержавних пенсійних фондів у розвитку фінансового ринку України [Текст] / Н. Ткаченко, Н. Цікановська // Фінанси України. – 2010. – № 12. – С. 69-79.
4. Ярош О. Шляхи подолання соціальної несправедливості й нерівності в Україні [Текст] / О. Ярош, О. Пушкарьов // Економіка України. – 2011. – № 3. – С. 70-77.