

Соціальний захист сільського населення в країнах Центральної та Східної Європи — членах Європейського Союзу

Т.О. ЗІНЧУК, кандидат економічних наук, доцент.

Державна установа "Інститут економіки та прогнозування НАН України"

Н.М. КУЦМУС, аспірант*

Державний агроекологічний університет (м. Житомир)

Система соціального захисту населення є основним елементом соціальної політики держави. За останні роки в умовах реформування аграрного сектору та посилення євроінтеграційних процесів в Україні, питання соціального захисту населення, що проживає на сільських територіях, значно актуалізувалося. До негативних факторів, дія яких зумовлює необхідність змін у системі соціального захисту, слід віднести наступні: руйнування традиційних систем зайнятості на селі, зростаючий рівень безробіття сільського населення, поглиблення демографічної кризи, розгортання делопуляційних процесів, широкомасштабний та застійний характер бідності у сільській місцевості тощо. Проблема полягає в тому, що соціальна й аграрна політика держави не забезпечує достатньої матеріальної підтримки селянина для його "виживання" в умовах ринку, не повною мірою сприяє підвищенню рівня безпеки сільського населення, слабо враховуються зміни, які відбуваються у землекористуванні, що у сукупності призводить до посилення соціальної ізоляції сільського населення, а його значний соціально-економічний потенціал залишається незатребуваним.

До питань соціального захисту населення у своїх працях звертаються багато українських вчених, зокрема: І. Ільчук з відомою позицією щодо соціального захисту людини як основи соціальної безпеки суспільства і держави в цілому; О. Шитько — доведення необхідності соціального захисту населення як базису економічного зростання; І. Сахань, Т. Устинова, Л. Смітинська, Б. Надточій — дослідження питань даної тематики з точки зору реформування системи соціального страхування та захисту сільського населення від безробіття; М. Хорунжий — обґрунтування основних недоліків та удосконалення механізму соціального захисту трудових ресурсів села; В. Юрчишин, П. Саблук, І. Прокопа — проблеми соціального захисту населення розглядають через призму аграрної політики як визначального елементу її побудови. Ключові питаннями з даної проблематики знайшли відображення у зарубіжних наукових працях і розробках вчених — аграріїв інституту аграрного розвитку в Центральній та Східній Європі (ІАМО, м. Халле, Німеччина).

Досвід Центральної та Східної Європи є повчальним і корисним для України, оскільки національні системи соціального захисту цих країн перебувають нині на стадії реформування, вдосконалення й адаптації до вимог ЄС, членство в якому вони набули з 1 травня 2004 року. На відміну від діючих в країнах ЦСЄ та Україні систем соціального захисту, в ЄС-15 існує єдина система соціального захисту. У зв'язку з цим є потреба дослідити й висвітлити окремі складові реформування національних систем соціального захисту сільського населення країн ЦСЄ — членів ЄС в умовах єдиної загальноєвропейської системи. При цьому проблеми соціального захисту сільського населення, зайнятого у вітчизняному аграрному секторі, доцільно розглядати виходячи з двох основних аспектів. Перший з них пов'язаний із системою пенсійного страхування, другий — із системою страхування на випадок безробіття.

Формування аграрних відносин у Європейському Союзі відбувається в межах і під впливом Спільної аграрної політики (САП). Досліджуючи питання соціального захисту в сільському господарстві слід зазначити, що Спільна аграрна політика ЄС здійснюється не лише через регулювання ринків сільськогосподарської продукції, квоту-

* Науковий керівник — Т.О. Зінчук, кандидат економічних наук, доцент.

вання виробництва, фінансову підтримку фермерів та їхню консолідацію, розвиток передової практики господарювання й підтримку структурних змін в аграрному секторі, але й через використання інструментів системи соціального захисту населення (рис. 1).



Джерело: Social Security Systems and Demographic Developments in Agriculture in the CEE Candidate Countries. / European Commission-Directorate General for Agriculture. — IAMO. — 2003. — Р. 41.

Рис. 1. Взаємозалежність між системою соціального захисту та Спільною аграрною політикою ЄС

У контексті САП соціальний захист виступає одним з основних факторів політики розвитку сільських територій ЄС. Особливої ваги він набуває з огляду на новий етап реформування САП, що почався з прийняттям фундаментальної "реформи Фішлера" (2005—2013 рр.), якою передбачено надання пріоритетів соціальному розвитку села.

В основі соціального захисту, як основного чинника забезпечення добробуту населення країн Євросоюзу, лежить підтримка доходів при виході селян на пенсію, втраті ними основного годувальника, допомога на випадок хвороби та безробіття. Такі системи існують як у країнах ЄС-15, так і ЄС-10, проте організовані вони по-різному. Відмінності зумовлені тим, що країни ЄС-15 є членами єдиної пенсійної системи ЄС, а країни ЄС-10 лише входять до неї, тому змушені здійснювати перетворення, які багато в чому залежать від економічних умов кожної країни та побудови і функціонування суспільних структур, а також позицій сімейного і трудового права в національному законодавстві.

Внаслідок специфічних особливостей галузі сільського господарства країн ЦСЄ — членів ЄС виділено дві групи проблем, які безпосередньо впливають на формування механізму соціального захисту:

1. Абсолютне скорочення трудових ресурсів у сільськогосподарському виробництві в усіх країнах ЦСЄ, і, як результат даної ситуації, чисельність зайнятих у цій сфері менша за ту, хто не працює з причин виходу на пенсію або смерті. В результаті цього, середній вік працюючих в аграрному секторі вищий, ніж в інших секторах економіки, а вікова структура має чітку тенденцію до переважання в ній старших вікових груп.

2. Відносний надлишок робочої сили у сільському господарстві, якщо у секторі сімейних господарств у країнах ЄС-15 існує надто багато дрібних ферм з низьким рівнем доходів, то в країнах ЄС-10, за незначним виключенням, переважає сектор великих господарств, для якого характерними є умови праці, що потребують суттєвої раціоналізації.

імплікацією цих проблем є те, що системи соціального захисту в сільському господарстві іноді розробляють не лише з метою захисту населення від втрати доходу, але й як інструменту аграрної структурної політики доходів. Зв'язок соціального захисту із сільськогосподарською структурною політикою спостерігається у випадках специфічних проявів останньої. Наприклад, впровадження та дія схеми раннього виходу фермерів на пенсію з метою сприяння швидшим демографічним змінам в аграрному секторі. Завдяки цьому зв'язку, через доступність програм пенсійного забезпечення за віком і допомогу по безробіттю, уможлиблюється прискорення структурних змін у сільському господарстві.

Досвід країн ЦСЄ свідчить, що види пенсійних схем для працюючих у сільському господарстві класифікуються за наступними ознаками:

а) наявність відмінностей між самозайнятими (особами, що самостійно організують свою працю) та найманими працівниками;

б) співіснування суспільних і приватних схем пенсійного забезпечення;

в) спільна зайнятість членів родини у сільському господарстві.

Сучасний етап розвитку Європейського Союзу характеризується тим, що пенсійна система переважної більшості нових країн-членів перебуває у стадії еволюції. Окремі заходи з її реформування ще розробляють або тільки планують на майбутнє. Реформи, що відбувалися як у до-, так і післяінтеграційному періодах в окремих країнах ЦСЄ, характеризуються такими рисами¹:

в Угорщині система пенсійного страхування рухається у напрямі реального пенсійного страхування з впровадженням персональної системи звітності. Структура пенсійної системи змінюється для різних вікових груп з метою уникнення обмеження для старших вікових груп. Такі зміни позитивно впливають на молодші покоління.

Нова система пенсійного страхування була введена в дію у 2002 році з метою посилення значення приватної схеми пенсійного соціального захисту. Разом з тим, відповідно до умов уже діючої (суспільної) системи, фермери, які господарюють у несприятливих умовах, можуть претендувати на вищий рівень пенсійного забезпечення. Для одержання додаткових пенсійних виплат необхідною умовою є письмова заява родини про участь у роботі особистого господарства та розподіл обов'язків щодо забезпечення його функціонування в складних умовах. Зважаючи на інтерес до такого виду пенсійного забезпечення, прогнозується зростання кількості сімейних господарств;

у Польщі згідно з реформою пенсійної системи передбачена диференціація внесків і пенсійних виплат залежно від прибутків, які мають члени господарства. Тут впроваджена система раннього виходу на пенсію для сільськогосподарських працівників. Ця схема діє шляхом передачі управління господарством молодшим членам родини, продажу землі або її здачі в оренду іншим користувачам. Польська пільгова система пенсій у сільському господарстві відкрита для жінок у віці 55—60 років чоловіків у віці 60—65 років, які підпадають під дію сільськогосподарської пенсійної системи, працюють в аграрному виробництві не менше 10 років і воно є основним Джерелом їхніх доходів²;

у Чехії активно розвиваються приватні схеми пенсійного страхування;

у Латвії, починаючи з січня 2000 року поступово піднімається пенсійний вік: для чоловіків і жінок він зрівнявся і становить 62 роки, замість 61 та 59 років відповідно;

у Литві створені приватні пенсійні фонди, які дають змогу одержувати вищі пенсії в обмін на додаткові внески. Оскільки через низьку платоспроможність литовськ

¹ Social Security Systems and Demographic Developments in Agriculture in the CEE Candidate Countries. / European Commission-Directorate General for Agriculture. — IAMO. — 2003. — P. 11-17.

² Platnosc Bezposrednie. Ministerstwo Rolnictwa I Rozwoju Wsi w Warszawi. Krajowe Centrum

J3orad^twa_Rozwoju J?<^nic^tw

Renty Structuralne I Pomoc Mlodym Rolnikom. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi w Warszawi. Krajowe Centrum Doradztwa Rozwoju Rolnictwa I OObszarow Wiejskich w Brwinowie. 2003. — S. 1-8.

фермери не в змозі повною мірою користуватися перевагами приватних пенсійних фондів, на даному етапі функціонує система державного пенсійного забезпечення;

в Естонії пенсійна система реформується урядом починаючи з 1997 року, ґрунтуючись на пропозиціях Комісії Реформування Соціального Забезпечення, яка пропагує пенсійну систему, що базується на трьох основах: пенсійна система, управління якою здійснюється на рівні держави; обов'язкова система приватного пенсійного страхування та система добровільного пенсійного страхування. Юридичні засади й податкові стимули для розвитку добровільного пенсійного забезпечення були введені в дію у 1998 році. Починаючи з 1994 року спостерігається тенденція до поступового підвищення пенсійного віку. Згідно із законодавством 2000 року, у 2016 році пенсійним буде вважатися вік 63 роки для жінок і чоловіків.

Для таких країн, як Словенія, Болгарія та Румунія основні витрати на сплату внесків до пенсійного фонду покладено на державний бюджет. Водночас у Польщі такий механізм діє лише стосовно до самозайнятих фермерів і членів їхніх родин, виходячи з мінімальної заробітної плати, розмір якої встановлює держава (табл. 1).

1. Основні характеристики пенсійних систем країн ЦСЄ — членів ЄС

Країна	Пенсійна система (мінімальний захист/змішана система)	Рівень відрахувань до державних пенсійних фондів,	Очікування реформ
Естонія	Змішана	0	Так
Латвія	Те ж	0	"
Литва	Мінімальний захист	12,1	Ні
Польща	Те ж	94	Так
Чехія	Змішана	Дуже малий	"
Словаччина	Те ж	12,14	"
Угорщина	Мінімальний захист	1,6	"
Словенія	Змішана	65	"
Румунія (вступ до ЄС-2007 р.)	Мінімальний захист	Дуже високий (для членів с.-г. підприємств, кооперативних типів 70—96%), але	«
Болгарія (вступ до ЄС-2007 р.)	Те ж	Так само	Ні

Джерело: Social Security Systems and Demographic Developments in Agriculture in the CEE Candidate Countries / European Commission-Directorate General for Agriculture. — IAMO. — 2003. — Р. 17.

Спільним рисами пенсійних реформ країн Центрально-Східної Європи є такі:

- а) підвищення віку виходу на пенсію для підтримки фінансової стабільності соціальної пенсійної системи;
- б) зростання довіри до пенсійних схем, в яких розмір пенсії залежить від обсягів сплачених внесків;
- в) підвищення ролі приватного сектору в управлінні пенсійними фондами;
- г) залучення працівників сільського господарства до існуючих схем у загальній системі соціального пенсійного забезпечення.

Наступним елементом системи соціального захисту населення є допомога по безробіттю. Оцінка страхового забезпечення на випадок безробіття здійснюється виходячи з двох позицій: по-перше, з боку працюючих у кооперативних, корпоративних або інших типах великих сільськогосподарських підприємств, по-друге, з боку працюючих у приватному сімейному господарстві. Проте у кожній країні визначена своя основа щодо належності працівника до тієї чи іншої системи страхування на випадок безробіття (табл. 2).

У досліджуваних країнах в умовах сімейних господарств діють усі зазначені види системи страхування, в той же час у великих господарствах — обов'язкова. Визначальним елементом даної системи в усіх країнах ЦСЄ виступає трудовий договір, зокрема і у господарствах сімейного типу.

Система соціального захисту на випадок безробіття розповсюджується лише на тих осіб, хто потенційно здатний працювати та реалізовувати свої навички і здібності на ринку праці й укладає трудовий договір з роботодавцем. Разом із тим, самозайняті особи, незалежно від того є вони фермерами чи ні, не можуть бути захищеними проти безробіття. В країнах ЦСЄ існує ряд заходів щодо захисту самозайнятих фермерів. Ці країни можна поділити на дві групи.

2. Характеристика системи страхування на випадок безробіття в аграрному секторі країн ЦСЄ — членах ЄС

Країна	Система страхування для:					
	господарств сімейного типу			кооперативних, корпоративних та інших типів господарств		
	обов'язкова, добровільна або виключна*	суспільна/приватна	загальна/специфічна	обов'язкова"/добровільна/виключна	суспільна/приватна	загальна/специфічна
Естонія	Обов'язкова	Суспільна	Загальна	Обов'язкова	Суспільна	Загальна
Латвія	Те ж	Те ж	Те ж	Те ж	Те ж	Те ж
Литва	Виключна	"	"	"	"	"
Польща	Те ж	"	"	"	"	"
Чехія	Обов'язкова	"	"	"	"	"
Словаччина	Те ж	"	"	"	"	"
Угорщина	Добровільна	"	"	"	"	"
Словенія	Добровільна	"	"	"	"	"
Румунія (вступ до ЄС-2007р.)	Те ж	«	"	«	"	"
Болгарія (вступ до ЄС-2007р.)	Виключна	Не визначена	Не визначена	<<	"	«

*У Польщі самозайняті фермери з площею угідь понад 2 га автоматично виключаються із системи соціального захисту по безробіттю.

** За наявності реєстрації про безробіття надається допомога.

До першої групи входять країни, в яких система страхування від безробіття на загальних умовах є недоступною для самозайнятих селян. Ця група включає Литву, Польщу, Болгарію та, частково, Румунію. В трудовому законодавстві Румунії з 1991 року існує чітке положення, згідно з яким фермери, що мають приватне господарство, розміри якого більше 2-х га орних земель або 4-х га сільгоспугідь у гірській місцевості, не належать до безробітних. У новому законодавстві 2002 року не враховуються специфічні положення щодо умов виключення самозайнятих фермерів із числа безробітних, проте воно нині не вступило в дію.

Друга група включає країни, законодавством яких самозайняті фермери зараховуються до загальної системи захисту від безробіття. До цієї групи входять Естонія, Латвія, Чехія, Словаччина, Словенія, Угорщина. Працівники сімейних фермерських господарств зобов'язані сплачувати внески до фонду соціального страхування на випадок безробіття, що надає їм право претендувати на передбачені законом виплати. З іншого боку, внески до даного фонду працюючі можуть сплачувати у вигляді податку незалежно від того, чи очікують вони на особисті виплати від цієї схеми чи ні.

Зважаючи на те, що участь у системі страхування на випадок безробіття не є обов'язковою для працюючих у сімейних фермерських господарствах країн цієї групи, вони можуть використовувати переваги добровільної системи. Така можливість приваблює працівників, зайнятих яких у сільському господарстві є сезонною або епізодичною, що забезпечує їм допомогу на випадок безробіття.

Система соціального захисту в Україні функціонує на нормативно-правових засадах, зазначених в "Основах законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування", прийнятих у 1998 році. Принцип дії такої системи полягає у створенні чотирьох загальнообов'язкових державних цільових фондів; пенсій-

ного страхування, страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та Витратами, зумовленими народженням і похованням; страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань; страхування на випадок безробіття і відрахувань (платежів) до них у вигляді внесків. Загальнообов'язковому державному страхуванню підлягають працюючі в сільськогосподарських підприємствах незалежно від форм їх власності. Таке розмежування соціальних платежів робить дану систему обтяжливою для роботодавця та платника податків, ускладнює процес сплати внесків до зазначених фондів і не стимулює мотивацію праці. Відповідно до існуючої системи формується механізм пенсійного забезпечення та захисту сільського населення від безробіття.

Так, національна пенсійна система регулюється Законами України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" та "Про пенсійне забезпечення" (діють прикінцеві положення), які гарантують вихід на пенсію за віком: чоловікам — 60 років за наявністю загального стажу роботи не менш як 25 років і жінкам — 55 років і стажу не менш, як 20 років. Згідно з чинним законодавством, пенсійне забезпечення працюючих у сільському господарстві здійснюється на загальноприйнятих засадах, а розмір пенсії прямо пропорційний розміру заробітної плати. Це породжує основну проблему у системі аграрного пенсійного страхування: заробітна плата сільськогосподарських працівників у більшості випадків є нижчою від мінімальної заробітної плати, встановленої у державі (на 01.01.06 — 350 грн.), у зв'язку з чим стаж, що є основним чинником нарахування пенсії, значно менший від реально відпрацьованих років. Наприклад, якщо розмір місячної заробітної плати зайнятого у сільському господарстві становить 100 грн, що в 3,5 раза менше мінімального розміру заробітної плати, то на основі цього з працівника відраховуються і внески до Пенсійного фонду й зараховується трудовий стаж — не повний місяць, а лише 0,3 місяця. Така система унеможливує працюючим у сільському господарстві розраховувати на повноцінне пенсійне забезпечення.

Проте, з іншого боку, національне пенсійне законодавство стає на захист працюючих в аграрній сфері, забезпечуючи їм відповідні пільги у разі дострокового виходу на пенсію¹. Серед них наступні:

трактористам-машиністам чоловікам і жінкам, які зайняті безпосередньо виробництвом продукції в сільськогосподарських підприємствах, вихід на пенсію дозволяється у віці 55 і 50 років, при загальному стажі роботи 25 і 20 років відповідно, а на зазначеній роботі — 20 років для чоловіків та 15 років для жінок;

жінкам, які працюють доярками (операторами машинного доїння), свинарками-операторами в сільськогосподарських підприємствах — у віці 50 і при стажі відповідної роботи не менше 20 років;

жінкам, які працюють протягом повного сезону на вирощуванні, збиранні та післязбиральній обробці тютюну — після досягнення 50 років і при стажі на вказаних роботах не менше 20 років;

жінкам, які зайняті у сільськогосподарському виробництві та виховали п'ятеро й більше дітей, — незалежно від віку і трудового стажу, на умовах, що встановлюються Кабінетом Міністрів України, а саме: при досягненні п'ятою дитиною 14-річного віку, жінка має право звернутися за пенсією, але в цей момент вона повинна перебувати у трудових відносинах із сільськогосподарським підприємством.

Чинним законодавством України передбачається також можливість добровільної участі в системі пенсійного страхування. Для цього заінтересована особа сплачує до Пенсійного фонду внески, розмір яких становить 34% заробітної плати, з них 32% — сума, що зазвичай сплачується роботодавцем, і 2% — внесок до фонду за рахунок працюючого. Розмір заробітної плати, на основі якої сплачуються внески до Пенсійного фонду при такій схемі пенсійного забезпечення, визначається добровільно, проте не може бути меншим мінімальної заробітної плати і нині становить 112 грн.

¹ Закон України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" № 1058-XV // Вісник Верховної Ради України. — 2003. — № 49—51. — Ст. 376.

Можна стверджувати, що діючий механізм пенсійного соціального страхування є особливо важливим у сільському господарстві з огляду на постійне скорочення чисельності зайнятих у сільськогосподарських підприємствах з одночасним збільшенням зайнятих у власних домогосподарствах¹ (рис. 2).

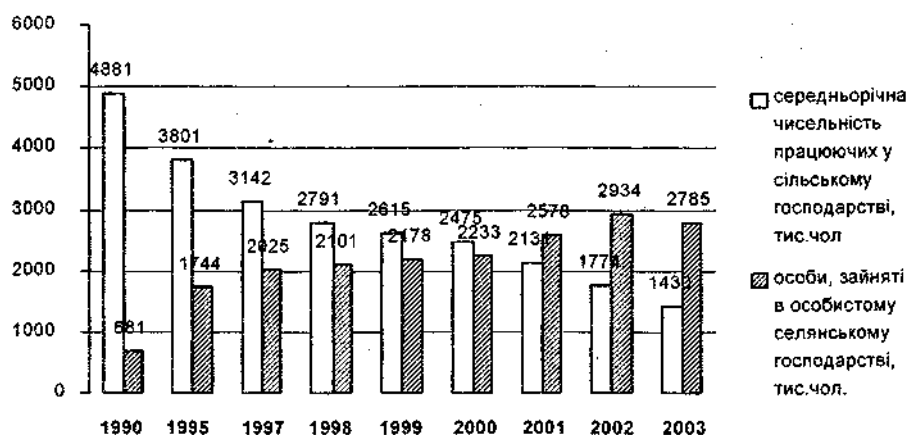


Рис. 2. Динаміка середньорічної чисельності працівників сільськогосподарських підприємств і самозайнятих в особистих селянських господарствах України за 1990—2003 рр.

Одним із чинників ефективного функціонування вітчизняної системи соціального захисту населення, зайнятого у сільському господарстві, є державна політика в галузі сприяння процесу створення та розширення робочих місць. Фінансування даного заходу здійснюється за рахунок коштів Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття. На жаль, цей механізм ще мало використовується в аграрному секторі, зокрема через низький рівень поінформованості сільського населення. Проте переваги від його поступової адаптації до умов сільського господарства позитивні та полягають у наступному:

створення додаткових робочих місць, а, отже, підвищення рівня зайнятості з сільськогосподарській та несільськогосподарській сферах села;

закріплення економічно активного населення на сільських територіях і, як результат розвиток протидії депопуляційним процесам;

підвищення привабливості села як території для проживання та прикладання праці, його соціально-економічного розвитку.

Як свідчить досвід країн ЦСЄ, для підвищення рівня поінформованості сільських підприємців про можливості використання механізму розширення кількості робочих місць необхідна активна діяльність сільськогосподарських дорадчих служб, які поряд з цим повинні консультувати селян про їхні права на соціальний захист, можливості у використанні забезпечених чинним законодавством країни пільг, а також популяризацію різноманітних програм підтримки села, зокрема і вищезазначеного механізму. Адже, як зазначено в "Європейській хартії розвитку сільських територій" (1996 р.), сільськогосподарське дорадництво є основним елементом системи сільськогосподарських знань, які сприяють розвитку сільських територій. Сільськогосподарські дорадчі служби відіграють також важливу роль у соціальному захисті населення через надання консультативних послуг. Доцільність їхньої діяльності особливо відмічена сільським населенням країн ЦСЄ, яке зі вступом країн до ЄС зіткнулося з рядом нововведень і змін у системі соціального захисту та скористалося послугами дорадчих організацій.

Отже, як висновок слід зазначити, що діючою системою соціального захисту населення, зайнятого у сільському господарстві країн ЦСЄ, передбачено страхування

¹ Прокопенко С.С. Програма села потрібна людям. Проект "Заможне село" // Аспекти сільського розвитку. — 2005. — № 3. — С 11.

працюючих задля забезпечення доходу на випадок безробіття, непрацездатності, виходу на пенсію тощо. Винятком є Польща, де самозайняті фермери, починаючи з 1991 року, охоплені незалежною фермерською пенсійною системою. Для окремих країн ЦСЄ характерним є наявність спеціальних правил у функціонуванні пенсійного забезпечення на селі. Насамперед це стосується країн, в яких переважають дрібні фермерські господарства (Польща, Болгарія, Румунія, Литва) і фермери сплачують фіксовані внески до фондів соціального захисту або внески на дохід.

Формування системи соціального захисту населення в більшості країн пов'язано з певними ускладненнями та значними фінансовими труднощами через помітне зростання, частки пенсіонерів у загальній чисельності працюючих, а тому основною причиною реформування системи в багатьох країнах ЦСЄ є стабілізація фінансування системи соціального захисту та зменшення видатків на її функціонування з боку бюджету. В більшості країн ці реформи включають підвищення мінімального пенсійного віку та розміру внесків.

Прагнення України до рівноправного партнерства з країнами ЄС передбачає використання позитивного досвіду при реформуванні вітчизняної системи соціального захисту сільського населення. Проведені дослідження стосувалися лише двох елементів соціального захисту: пенсійного забезпечення та гарантій на випадок безробіття. Потребує конкретних змін також і система медичного страхування сільського населення, яка на відміну від країн ЄС поки що не є обов'язковою.

Удосконалення діючої системи державного соціального страхування слід здійснювати в напрямі впровадження єдиного соціального податку, в який доцільно об'єднати всі вищезазначені платежі. Реалізація таких змін дасть можливість максимально спростити процес сплати внесків до загальнообов'язкових державних фондів, скоротити витрати на адміністрування як для роботодавців, так і для контролюючих органів, знизити навантаження на фонд заробітної плати та, найголовніше, стимулювати підвищення заробітної плати у сільському господарстві.