

ПРОГРАММА РАЗВИТИЯ ООН
ПРОЕКТ «ПОДДЕРЖКА РЕФОРМЫ СОЦИАЛЬНОГО СЕКТОРА В УКРАИНЕ»

Выводы и рекомендации по проведению реформы социального сектора в Украине

Автор: Лидия Шулева

*Ведущий советник в области социальной политики по проекту ПРООН
«Поддержка реформы социального сектора в Украине»*

ИЮНЬ 2011

Согласно возложенными договором обязательствами, консультант ознакомился со всеми документами, представленными для рассмотрения Министерством социальной политики Украины. Дополнительно были проведены встречи в Министерстве социальной политики, согласно программе пребывания в Украине.

После проведенного анализа и осуществленных встреч были выявлены следующие основные проблемные области, на которые консультант рекомендует направить усилия руководства МСП.

I. Административная структура

Существующая административная структура МСП не реформирована и включает в себя ряд неэффективных и дублирующийся звеньев. Главным образом это обусловлено тем, что на Украине отсутствует Закон о государственной администрации, определяющий общую структуру администрации, основные принципы организации ее деятельности, не регламентированы должности в ней и основные требования к желающим поступить на работу в государственную администрацию.

1. Фонды социального страхования.

На сегодняшний день страховые фонды – пенсионный, страхования безработицы, несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний и по временной нетрудоспособности, - существуют как самостоятельные организационные структуры с соответствующими региональными подразделениями. В результате на них приходится очень высокие административные расходы, которые покрываются за счет высоких страховых взносов.

Функционирующий как исполнительное агентство соответствующего фонда Центр занятости проводит самостоятельную и не совсем эффективную политику в области занятости, что не дает возможности МСП реализовать в необходимом и более полном объеме государственную политику в этой области. Вне охвата Центров занятости остаются люди без работы, которые не продолжают свою регистрацию по истечении срока выплаты пособий или не регистрируются на более позднем этапе. Согласно статистике и исследованиям рабочей силы, которые проводятся в Центрах занятости, разница между лицами, которые регистрируются в центрах занятости, и лицами, которые не регистрируются, но определяют себя как безработные, составляет около 6% или приблизительно 1 200 000 человек. Эти люди формируют основную часть населения, живущего за чертой бедности, и требуют специального внимания и мер, которые необходимо предпринять для их социального включения. Взносы на страхование по безработице слишком велики – 2,1% при уровне безработицы 8,1% согласно национальной статистике и при охвате 2,5%

Центром занятости. Для сравнения,- в Болгарии при безработице согласно национальной статистике 12% и охвате 9.2% Агентством занятости взносы составляют 1%. Это показывает, что эффективность использования собранных средств не очень высока. Реализация государственной политики на рынке труда, создание активных мер и программ, направленных на самые уязвимые группы, являются основными причинами того, что в Болгарии Агентство занятости представляет собой Исполнительное агентство Министерства труда и социальной политики.

2. Социальная помощь

Политика МСП в области социальной помощи на центральном уровне осуществляется посредством департаментов государственной социальной помощи, по защите инвалидов и социальных услуг. Также на центральном уровне функционирует Служба по вопросам инвалидов и Фонд социальной защиты инвалидов с областными подразделениями. На региональном уровне политика в области социальной помощи осуществляется посредством звеньев в областных и районных администрациях. Эти звенья находятся на двойном подчинении местному и национальному уровню. В результате, с одной стороны, нет эффективного охвата граждан, нуждающихся в социальной помощи или услугах, а с другой, доступ к этим службам сильно затруднен. Нет возможности также осуществлять и необходимый в таких случаях мониторинг/наблюдение и контроль за целенаправленным расходованием средств или предоставлении льгот для различных видов жилищно-коммунальных, транспортных и других видов платных услуг. Это является и одной из основных причин сохранения большой доли населения, живущего за чертой бедности, несмотря на значительные расходы, которые приходится на социальную помощь.

Рекомендации:

Работу по административной реформе следует организовать в три этапа:

Первый этап

1. Провести анализ нормативной базы - законов, указов, правил работы, определяющих структуру и функции указанных выше уровней администрации. Применить общий, действующий для европейских администраций принцип, что Министерство посредством своих департаментов разрабатывает политику правительства в соответствующих сферах, а Исполнительные агентства /с региональными структурами по мере необходимости/ осуществляют эту политику и предоставляют услуги гражданам. Таким типом вертикальной структуры легко управлять и контролировать.

2. Провести функциональный анализ деятельности и предложить изменения функций в соответствии с поставленными целями. На этой основе разработать новую административную структуру, отражающую новые функции. Определить показатели эффективности администрации.

3. Разработать нормативные документы для внесения изменений в соответствующие нормативные акты или, по усмотрению, разработать новые законы.

4. Законы вносятся в парламент для одобрения.

Второй этап

1. Разработка стандартов работы в администрациях и должностных инструкций .

2. Разработка стандартов предоставления социальных услуг.

3. Разработка финансовых стандартов социальных услуг.

Третий этап

Разработка и начало демонстрационных проектов, направленных на оказание помощи самым уязвимым группам, которым грозит бедность – инвалидам, одиноким пожилым людям, продолжительно безработным, безработным в предпенсионном возрасте. Такие Программы, по предоставлению услуг в общине, как личный и социальный ассистент, особенно хорошо принимаются со стороны населения. Для пожилого населения, проживающего в бедных сельских районах, рекомендуется ввести программы домашнего социального патронажа (как, например, доставка горячей пищи домой). Это может иметь хороший эффект. Самым трудным является решения проблем продолжительно безработных, которые потеряли квалификацию и ощущают себя отторгнутыми от социума. Программа “От социальной помощи к обеспечению занятости” является хорошим решением этой проблемы в Болгарии, и уже в течение девяти лет продолжает применяться, естественно, со все более уменьшающимся количеством людей, пользующимся ею. Очень важным является и возможность предложить поддержку предприимчивым людям, которые сами могли бы создать небольшой бизнес, но нуждаются в первоначальной помощи. Для этой группы в Болгарии мы создали “Гарантийный фонд микрокредитования” и проект “Финансовый лизинг”, которые на льготных условиях оказывают поддержку при создании малого бизнеса и новых рабочих мест. Исключительно успешным является также проект “JOBS” (в сотрудничестве с ПРООН), с помощью которого были созданы бизнес-инкубаторы для малого бизнеса и информационно-консультативные бизнес-центры. Все проекты являются устойчивыми и функционируют уже 10 лет.

Дифференцированный подход является особенно эффективным при реализации активных мер на рынке труда или внедрению программ социальной помощи.

Второй и третий этапы надо начинать сразу после того, как станет ясно, что изменения законов будут приняты. Третий этап особенно важен, так как он даст ощутимый для людей результат введения административной реформы.

II. Пенсионная система

Пенсионная система Украины функционирует на принципе солидарности поколений (так называемом Pay as you go) и характеризуется всеми проблемами, сопутствующими этому типу систем – это малый размер пенсий и высокий уровень отчислений, хронический дефицит, приводящий к финансовой нестабильности и зависимости от государственных субсидий. Демографическое соотношение работающих и пенсионеров ухудшается, при этом демографические тенденции свидетельствуют о еще более пессимистическом прогнозе. Пенсионный фонд страдает от серьезного снижения доходов в результате высокой доли „теневой” экономики. Бюджет фонда находится под давлением противоположных требований – повышения пенсий и уменьшения взносов. Все это требует серьезной реформы пенсионной системы и действия МСП в этом отношении правильны. Разработан и внесен для голосования в парламент Закон о реформе пенсионной системы. Этот закон предусматривает постепенное повышение пенсионного возраста для женщин и для некоторых других категорий работающих, повышение требований к наличию трудового стажа, изменение критериев при определении пенсий, введение регуляции минимальной и максимальной пенсий. Самая серьезная реформистская идея, хотя и с определенными условиями, связана с введением т. наз. второго уровня, или дополнительного обязательного пенсионного обеспечения. В Украине существует и т. наз. третий уровень, или добровольное пенсионное обеспечение, но он имеет сравнительно небольшой охват. С введением накопительного принципа Украина постепенно приблизится к европейским моделям пенсионного обеспечения и сможет гарантировать будущим поколениям более справедливый коэффициент замещения пенсии относительно рабочей зарплаты.

Рекомендации

1. Пенсионные реформы всегда трудно внедрять. Они осуществляются при большом сопротивлении, но при успешном проведении этого закона следует подготовить новые изменения, которые будут направлены на:

- Снижение затрат вследствие неправильного расходования фондов, в частности, посредством неправомерно определенных пенсий по инвалидности. Необходимо усилить контроль над врачебными комиссиями.
- Охват категорий, работающих вне действия пенсионной системы, особенно производителей сельскохозяйственной продукции.

- Повышение требований при раннем уходе на пенсию.
- Разработка закона о «серебряном фонде» с целью гарантирования финансовой стабильности и независимости пенсионного фонда при проявлении негативных последствий демографического кризиса. Источник капитализации – доходы от приватизации.

2. Один из основных факторов повышения доходов пенсионного фонда - это мотивация работающих и платящих, обеспечиваемых и обеспечивающих.

- Пенсионные фонды солидарны, но было бы хорошо провести максимально четкое разграничение выплат со стороны пенсионных фондов, связанных с проведением государственной политики в секторе, и выплат в результате так называемых «обеспечительных» взносов. Правильно было бы создать фонд «Пенсии, не связанные с трудовой деятельностью». Это пенсии для льготных категорий, пенсии по старости без необходимого минимума трудового стажа, пенсии для ветеранов, для детей-сирот и другие подобные. В этом случае правительственным решением определяется размер минимальной пенсии, который выше размера, определенного в соответствии с принятой методикой пенсионного фонда. В этом случае государство учитывает определенный жизненный стандарт и не может допустить наличие более низких пенсий, но это должно проводиться при четко выявленной воле правительства и при соответствующем финансовом обеспечении, таком как взнос в пенсионный фонд. Одновременно, при определенных пенсиях, при которых коэффициент замещения выше в связи с принадлежностью к соответствующей льготной категории, разницу следует субсидировать за счет бюджета, а не пенсионеров.

- Другим фактором, повышающим мотивацию, является связанность минимальной и максимальной пенсии с минимальным и максимальным страховым стажем посредством коэффициента замещения. Не следует допускать, особенно при обеспечении максимального страхового дохода, чтобы пенсия была ниже полагающейся при среднем коэффициенте замещения.

- Нелояльная конкуренция, особенно на рынке труда, является крайне демотивирующим фактором. Введение мер, направленных на легализацию трудовых доходов, будет иметь положительный эффект и для повышения мотивации обеспеченных и обеспечителей, но еще более ощутимый эффект будет иметь заявление такого рода: «Полученный благодаря введению мер по легализации доход в пенсионный фонд будет поровну распределен между обеспечивающимися и пенсионерами. Половина денег будет направлена на увеличение пенсий, а другая половина – на уменьшение взносов на обеспечение».

III. Легализация трудовых доходов

Теневая экономика является одной из самых серьезных проблем в Украине. Кроме серьезных потерь дохода государственного бюджета и бюджета социального обеспечения, теневая экономика является основным фактором развития псевдоконкуренции и ухудшения бизнес-климата. Усилия МСП направлены на приведение понятия минимальной зарплаты к международным требованиям, дифференцированную оплату в зависимости от квалификации и сложности работы, усилению правомочий контрольных органов - главной инспекции труда, и увеличению штрафов.

По мнению консультанта, можно отметить следующие слабые места в предложенных для обсуждения проектах законов:

1. Определение гарантированных минимальных зарплат по квалификационному признаку проводится тремя различными способами: первый - для работающих в государственном секторе, второй - для предприятий, которые подписали отраслевой коллективный трудовой договор, и третий – для тех, которые не попадают в первые две группы. Во-первых, это создаст проблему при администрировании системы контроля взносов. Трудно будет создать унифицированную информационную систему, обеспечивающую эффективный контроль на входе – т.е. еще при поступлении взносов. В одной и той же отрасли будут существовать различные квалификационные уровни и различные уровни гарантированных минимальных зарплат. Во-вторых, влияние на „выход из тени” трудовых доходов также будет минимальным, так как гарантированные зарплаты для третьей группы предприятий будут определяться в зависимости от уровня оплаты труда в конкретной отрасли с самыми низкими зарплатами.

Рекомендация

Определить гарантированные минимальные зарплаты по квалификационному принципу и по экономическим группам.

Первоначально в Болгарии отрасли были сгруппированы в меньшее количество обобщенных экономических групп - 48. Впоследствии количество групп увеличилось, и сейчас они распределяются на 79 экономических групп. Определено 9 квалификационных групп. По специально разработанной методике на основе статистической информации о доходах вносятся ежемесячные взносы для лиц, работающих по трудовым договорам согласно персональному реестру пенсионного фонда. На основе статистической информации, полученной от Национального статистического института о средней зарплате по этим видам экономической деятельности и о количестве занятых в них лиц, подготавливается предварительная таблица с индикативными размерами минимальных размеров взносов по профессиям и экономическим группам, которая служит основой для трехсторонних соглашений между социальными партнерами и Правительством при переговорах. Если на переговорах не присутствуют представители работодателей или профсоюзов данной экономической группы или по

видам экономической деятельности, где стороны не могут достичь договоренности, применяется административное изменение, равное среднему проценту изменения договоренных пунктов. После достижения договоренности определенные уровни страховых доходов включаются в закон о государственном бюджете и становятся обязательными для всех, как в государственном, так и в частном секторе. Преимущество меры наблюдается в ее упрощенном администрировании - единые правила для всех, как и устранение устаревшего перечня тарифов, включая в государственной администрации. Вместо определения страхового дохода, как это наблюдается в Болгарии, более приемлемый вариант - это введение гарантированных минимальных зарплат.

2. Повышение полномочий инспекции труда, равно как и размеров штрафов, не связано с мерами, гарантирующими исполнение требований законодательства и не будет иметь значительного влияния на работающих без трудовых договоров. Такую меру легко обойти, так как она рассчитана на добросовестное применение закона. Исследования в области теневой экономики, свидетельствуют, что дела обстоят как раз наоборот, а именно, что несоблюдение законов и наличие возможностей для уклонения, являются основной причиной нарастания её доли. Согласно существующей системе регистрации в пенсионный фонд требуется один раз в месяц, в течение месяца, следующего за назначением, провести регистрацию вновь поступивших работников. Это, однако, является предпосылкой для создания возможности при проверке со стороны контрольных органов, чтобы недобросовестные работодатели утверждали, что конкретный рабочий назначен в этот же день и его регистрация в пенсионном фонде еще только предстоит. Следует иметь в виду еще один факт, который создаст дополнительные затруднения при администрировании контроля при работе по трудовому договору. Физические лица, работодатели, регистрируются не в пенсионном фонде, а в региональных центрах занятости. Это создало бы затруднения в создании единой базы данных для контроля как наличия трудового договора, так и соблюдения уровней гарантированных минимальных зарплат.

Рекомендация

Если предусмотреть регистрацию до начала работы и обеспечить инспекторам связь с информационной системой пенсионного фонда (как это действует в Болгарии), возможности для несоблюдения законодательства будут существенно сокращены. Впоследствии можно подумать о введении on-line регистрации. Утверждения, что при таком режиме создаются дополнительные административные затруднения и "наказываются" законопослушные работодатели, верны настолько, насколько доля теневой экономики находится в допустимых и приемлемых пределах. Когда же это превратилось в серьезную проблему и наблюдается системное нарушение законов, такие меры необходимы и принимаются как меры Правительства, направленные на создание условий для работы в нормальной бизнес-среде.

3. Касательно проекта Закона “О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины”. В данном документе предусмотрен следующий текст:

в статье 35: часть первую изложить в следующей редакции: "Контроль за соблюдением законодательства об оплате труда на предприятиях осуществляют:

Государственная инспекция Украины по вопросам труда; Пенсионный фонд Украины и его органы;

органы Государственной налоговой службы;

финансовые органы;

профессиональные союзы и другие органы (организации), представляющие интересы наемных работников".

Рекомендация

Включение такой категории как «профессиональные союзы и другие органы (организации), представляющие интересы наемных работников» способствует неравенству между социальными партнерами. Профсоюзам следовало бы выполнять сигнализирующие функции по отношению к некорректным работодателям. При этом государственные органы должны выполнять функцию арбитра. Кроме того, профсоюзная организация может иметь сигнализирующие функции только на уровне предприятия.

Рекомендации по улучшению контролирующей работы инспекции труда и по улучшению собираемости страховых взносов.

Во-первых, чтобы достичь эффективного контроля, необходимо иметь упрощенное администрирование различных видов деятельности, которые подлежат проверке. В качестве примера усложненного администрирования можно указать на наличие 67 групп риска при определении взноса по страхованию несчастных случаев на производстве и профзаболеваний. В Болгарии риски сгруппированы в 5 групп, что обеспечивает эффективный контроль и приводит к сокращению административных расходов.

Во-вторых, необходимо предусмотреть специальные антикоррупционные меры, направленные на контроль над служащими в Инспекции труда. К этим мерам относятся разработка методики плановых и внеплановых проверок, последующий контроль уже проверенных объектов со стороны инспекторов, командированных из других районов, введение дополнительного материального стимулирования инспекторов. В Болгарии 35% дохода, полученного от штрафов, уходит на эти цели.

Общие выводы и рекомендации

Подготовленные нормативные документы, изучение опыта других стран при решении подобных проблем и продемонстрированное во время встреч с ключевыми экспертами желание ввести изменения в статус-кво являются гарантией успеха реформ, которые правительство хочет провести. Необходимо, однако, найти подходящую гибкую форму для создания эффективной команды местных и иностранных экспертов с опытом в проведении реформ, которые проведут необходимую аналитическую работу и разработают пакет нормативных документов, стандартов и демонстрационных проектов. Создание группы для осуществления реформы в социальном секторе можно сделать в партнерстве с Программой развития ООН (ПРООН), учитывая существующий положительный опыт такого партнерства между болгарским Министерством труда и социальной политики и ПРООН в Болгарии. Включение экспертов или консультантов из различных стран создало бы возможность выбрать самый подходящий для Министерства социальной политики Украины способ реализации реформы. Таким образом, можно будет гарантировать системный подход, экономящий время и средства по сравнению с традиционно применяемым методом проб и ошибок.