

НАЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ  
СТРАТЕГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

---

---

УКРАЇНА ЯК СОЦІАЛЬНА ДЕРЖАВА:  
ГАСЛО ДЛЯ ПОЛІТИЧНОЇ  
КОНКУРЕНЦІЇ ЧИ ШЛЯХ  
ДО СОЛІДАРИЗАЦІЇ СУСПІЛЬСТВА?

---

---

Київ – 2009

ББК 65.9 (4УКР)  
У 45

*При повному або частковому відтворенні матеріалів даної публікації  
посилання на видання обов'язкове*

*Електронна версія: <http://www.niss.gov.ua>*

У 45 Україна як соціальна держава: гасло для політичної конкуренції чи шлях до солідаризації суспільства? / О. М. Пищуліна, Я. А. Жаліло, С. І. Лавриненко Д. С. Покришка / за заг. ред. В. Є. Воротіна – К. : НІСД, 2009. – 108 с.

ISBN 966–554–093–9

В аналітичній доповіді авторами проаналізовано сучасне становище соціальної політики та соціальної сфери України, визначено основні суперечності цієї сфери, ризики, які виникають для соціальної політики України в умовах розгортання кризових явищ в українській економіці.

На підставі проведеного дослідження запропоновані рекомендації щодо формування нової якості соціальної політики, яка має сприяти реальному забезпеченню конституційних гарантій економічних і соціальних прав і свобод людини.

У додатку наведено матеріали засідання «круглого столу» «Україна як соціальна держава: гасло для політичної конкуренції чи шлях до солідаризації суспільства?», який відбувся 27 листопада 2008 року в Національному інституті стратегічних досліджень.

Відповідальний редактор: *Я. А. Жаліло, к. е. н., с. н. с.*

**Автори:**

*Пищуліна О. М., к. соц. н. (керівник авторського колективу),*

*Лавриненко С. І., к. т. н.,*

*Жаліло Я. А., к. е. н.,*

*Покришка Д. С.*

*Літературна редакція Т. П. Сластьєн*

**За загальною редакцією:**

*В. Є. Воротіна, д. держ. упр., проф.*

ББК 65.9 (4УКР)

ISBN 966–554–093–9

© Національний інститут  
стратегічних досліджень, 2009

## Вступ

Конституція України (ст. 1, ст. 3)<sup>1</sup> визначає Україну як соціальну державу<sup>2</sup>. На жаль, протягом тривалого періоду реформ фактична пріоритетність надавалась головним чином трансформації економічних інститутів, в той час як цілям побудови адекватних інституційним змінам системи соціального розвитку, важелів підвищення рівня і якості життя громадян не приділялось необхідної уваги. Соціальна сфера розглядалась як вторинна, похідна від економічної та як така, що обтяжує економіку. Внаслідок такого підходу, з самого початку реформ 90-х років економічні та соціальні процеси увійшли в гостре взаємне протистояння.

Результатами такої політики стали суттєве зниження соціальних гарантій, поширення бідності, загальне зниження рівня життя населення, руйнування соціальної інфраструктури, неконтрольоване зростання платності багатьох соціальних послуг, зокрема охорони здоров'я та освіти (безоплатність яких гарантована ст. 141 Конституції України), що зробило значну кількість цих послуг фактично недосяжними для малозабезпечених прошарків населення. В Україні склалася не соціально-орієнтована модель ринкової економіки, а так званий «олігархічний капіталізм», орієнтований на задоволення

---

<sup>1</sup> Конституція України. – Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1996. – № 30. – С. 141.  
«Стаття 1. Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава».

«Стаття 3. Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави».

<sup>2</sup> Соціальна держава – характеристика (принцип), що має відношення до конституційно-правовому статусу держави, якою передбачаються конституційне гарантування економічних і соціальних прав і свобод людини та громадянину і відповідні обов'язки держави. Означає, що держава слугує суспільству і прагне виключити або звести до мінімуму невинуваті соціальні відмінності. Прагнення до соціальної держави є одним з ключових положень політичних програм соціал-демократів. Згадування існує у конституційних положеннях та інших законодавчих актах багатьох країн. Вперше соціальний характер держави було проголошено в основному законі ФРН у 1949 році.

економічних інтересів в першу чергу великого капіталу. Директор програм соціально–економічної безпеки Міжнародної Організації Праці Гай Стендинг наприкінці 90–х рр. ХХ ст. писав стосовно України: «...країна, мільйони громадян якої стали маргіналами, може лише з великою натяжкою бути названа такою, що має умови для довгострокового соціального й економічного розвитку... зараз слід припинити удавати, що реформи були добре спроектовані, або проведені, або ж, що вони не були проведені зовсім»<sup>3</sup>.

Такий вектор розвитку суперечить самій суті соціальної держави, визначеній Конституцією України, а також радикально гальмує подальше просування країни шляхом соціально–економічного прогресу, європейської інтеграції і зміцнення її глобальної конкурентоспроможності.

Останніми роками соціально–економічний розвиток України визначається головним чином перманентними виборчими кампаніями, за яких соціальна політика реалізується як серія розрізнених, переважно політичних рішень, які приймаються або у відповідь на прямі загрози, або заради передвиборчого піару. Внаслідок цього, серед населення виникли масові розчарування в демократії<sup>4</sup>, впала довіра до провідних політиків та інститутів влади. Суттєво знизилась готовність українців конструктивно брати участь у трансформації суспільства.

Як засвідчили події осені 2008 року, орієнтація соціальної політики на здобуття прихильності електорату в умовах прискореного повторення політичного циклу та нехтування цілями розвитку та структурної модернізації, які подекуди вимагали прийняття непопулярних рішень, неспроможна забезпечити стабільність соціально–економічного розвитку. Соціальний розвиток набув діаметрально протилежного результату. Як зазначалося у Зверненні Президента України до українського народу 8 жовтня 2008 року, «*виборчі розрахунки переросли у тотальний соціальний популізм, який призвів до найвищої в Європі інфляції і зниження соціальних стандартів – заробітної плати, пенсії і багатьох інших соціальних програм*»<sup>5</sup>.

На жаль, українські політики все ще віддалені від розуміння соціальних механізмів реформ, причому деякі з них розглядають загострення соціальних проблем як прикру перепону на шляху реалізації «прогресивних» макроекономічних заходів ліберального

<sup>3</sup> *Standing G. Societal impoverishment: the challenge for Russian social policy // Journal of European social policy. – 1999. – Vol. 8. – № 1. – February. – P. 40–41.*

<sup>4</sup> «*Економічні орієнтації населення*». Результати опитування населення України, проведеного Центром соціальних досліджень «Софія» з 21 по 29 червня 2008 р.

<sup>5</sup> [www.president.gov.ua/news/11603.html](http://www.president.gov.ua/news/11603.html).

спрямування. Тема практичного становлення України як соціальної держави практично знаходиться поза межами соціальних дискусій.

Виходячи з наведеного вище, у представленому дослідженні авторами буде проаналізовано сучасне становище соціальної політики та соціальної сфери України, надано рекомендації щодо формування нової якості соціальної політики, яка мала б сприяти реальному забезпеченню конституційних гарантій економічних і соціальних прав і свобод людини.

Реформування соціальної політики стало завданням, вирішення якого неможливо відкладати. Віднедавна це усвідомили не лише представники соціальної сфери, але й макроекономісти. Як завжди, постає головне питання: «Що робити?» Продовжувати імітацію реформ і обмежитися незначними «вливаннями» в соціальну сферу, чи вирішити, як забезпечити соціальні потреби необхідними ресурсами, як зробити систему соціальних закладів ефективною, на яких принципах базувати задоволення різних соціальних потреб та які технології при цьому застосовувати. Адже саме сильна соціально-економічна політика є однією з головних передумов стійкості суспільства, що дозволяє йому ефективно функціонувати в умовах різних впливів, зберігаючи при цьому свої структуру і спроможність контролювати процес суспільних змін.

## **1. Основні суперечності формування соціальної політики в Україні**

Соціальна політика як ключова складова політики держави офіційно завжди включалася в Україні до числа її найперших пріоритетів. З 2004–2005 рр. спостерігається суттєве посилення уваги до цієї складової як в офіційних державних документах та практичних діях державної влади, так і в програмних документах та публічній активності практично усіх політичних сил. Таке посилення є цілком закономірним, зважаючи на те, що після затяжної трансформаційної кризи, яка, поряд з іншим, призвела до глибокого «провалу» в рівні та якості життя населення України, відновлення економічного зростання не продемонструвало належної кореляції з поліпшенням соціальних показників. Економічне зростання супроводжувалося посиленням диференціації доходів між дохідними групами, а також за регіональною та професійною ознаками.

**Про суперечливість процесу формування державної соціальної політики в Україні свідчить, на нашу думку, наступний комплекс проблем.**

## 1. Концептуальна неусвідомленість соціальної складової.

Державну політику пронизує практично «відокремлене» розуміння «економічного» та «соціального». Таке розуміння впливає на класифікацію та трактування, передусім, бюджетних витрат. Сучасна соціально–економічна політика базується на парадигмі, згідно з якою соціальні витрати практично розглядаються як навантаження на бюджет та, відповідно, на економіку. Соціальні заходи зберігають своє вторинне значення у порівнянні з економічними, адміністративними та політичними питаннями. Внаслідок такого підходу предметне вирішення соціальних проблем відкладається до часів економічного поживлення та підйому. З такого розуміння випливає так званий «залишковий» принцип фінансування соціальних програм. Проте *соціальне та економічне – це дві складові єдиного суспільного процесу, який є поліструктурною і поліфункціональною складною системою.*

З іншого боку, сформувалася тенденція до вирішення нагальних питань соціальної сфери за рахунок відкладення вирішення завдань розвитку, намагання у міру можливостей виконати зобов'язання держави у соціальній сфері за рахунок консолідації фінансових ресурсів з усіх можливих джерел. Зворотним боком такої політики стає посилення фіскального тиску та розмивання інвестиційного потенціалу національної економіки, що в стратегічній перспективі перешкоджає належному зростанню доходів економічно активної частини населення та надходженню достатніх обсягів ресурсів для виконання державою соціальних функцій.

Зокрема, необхідністю мобілізації бюджетних надходжень на фінансування зростаючих видатків на соціальні програми було практично заблоковано запровадження податкових інструментів стимулювання інвестиційної та інноваційної діяльності. Чи не найбільш показовою в цьому сенсі є «доля» Закону України «Про інноваційну діяльність». За залишковим принципом відбувається фінансування бюджетних видатків розвитку.

Побоювання втрати належної динаміки податкових надходжень в короткостроковому періоді є одним з мотивів багаторічного затягування з прийняттям Податкового кодексу України. Неминучість непопулярних складових в процесі реформування системи житлово–комунального господарства, охорони здоров'я, системи пенсійного забезпечення практично загальмувала реформи у цих сферах.

Варто наголосити, що життєздатності подібної «антагоністичної» моделі соціальної політики сприяла можливість мобілізації зовнішніх надходжень: активна динаміка експорту, простий доступ до відносно недорогих позичкових ресурсів тощо. Оскільки оцінка

ефективності економічної динаміки здійснювалася насамперед з точки зору фінансового наповнення фіскальної сфери, негативні структурні зрушення в національній економіці, формування макроекономічних диспропорцій та посилення ризиків дестабілізації залишалися поза сферою уваги політики держави.

Зокрема, навіть незважаючи на очевидне загострення макроекономічних диспропорцій у 2007–2008 рр.: надмірне зростання короткострокових зовнішніх запозичень, різке погіршення сальдо зовнішньої торгівлі, сплеск інфляційних тенденцій, в Україні було продовжено нарощування фіскального вилучення коштів на потреби споживання.

**2. Невизначена модель соціальної політики держави.** В термінах існуючої типології (ліберальна, соціал–демократична, консервативна) соціальна політика України наближається до моделі, в якій соціальне забезпечення є товаром зі зростаючою роллю ринку в соціальній сфері. Ліберальний підхід стає домінуючим в соціальній політиці України. Державна підтримка забезпечується програмами соціальної допомоги для бідних, для інших пропонуються приватизовані соціальний захист, освіта та охорона здоров'я. Проте ліберальна модель потребує, по–перше, наявності певних економічних умов та розвинутого ринку; по–друге, пофазового втілення відповідних реформ і здійснення превентивних заходів для забезпечення мінімального життєвого стандарту. В дійсності економічні умови України не відповідають стандартам ліберальної моделі. Суперечності соціального забезпечення виявляються у високій регіональній диференціації, нездатності сплачувати заплановані зарплати та допомогу, у нереалізованих обіцянках уряду щодо надання адресної допомоги бідним. Приватизовані ринки житла, освіти та охорони здоров'я існують поряд із вкрай низьким рівнем оплати праці та мінімальної допомоги.

**3. Відсутність системного підходу до формування державних соціальних гарантій, сучасного інструментарію вибору пріоритетів соціальної політики та механізмів її реалізації.** Головна причина існуючих проблем та ризиків полягає у відсутності довгострокової соціальної стратегії та чітко сформованих і визначених інструментів реалізації цієї стратегії. Курс на підтримку найбідніших прошарків, малозабезпечених, соціально вразливих, непрацездатних груп населення призвів до різкого зниження ефективності соціальної політики в цілому і соціальних витрат зокрема. По суті держава зняла з себе відповідальність за формування соціальних відносин між різними соціальними прошарками, за створення національного

соціального капіталу, за соціокультурний розвиток громадян і підвищення якості їхнього життя. Це створило підґрунтя для суттєвих порушень консолідованості українського суспільства, загострення політичної напруженості в країні.

**4. Низька ефективність соціальних програм.** Суттєвою проблемою є нераціональне використання коштів, що виділяються на соціальні потреби. Механічне збільшення ресурсного забезпечення соціальної сфери, по суті, підмінило собою зміни, які мали б відбутися, передусім, в її організації, технологіях забезпечення реалізації соціальних потреб, дозволили б збільшити соціальну віддачу ресурсів, що спрямовуються на ці цілі. Станом на вересень 2008 року частка видатків на соціальний захист досягла 8 % ВВП проти 6,8 % у 2007 році. Проте, попри постійне збільшення абсолютних розмірів соціальних видатків, жодна з соціальних функцій держави досі не реалізується в кількісних та якісних параметрах, передбачених законом. Фінансування соціальної сфери організовано вкрай нераціонально, адже значна частка фінансів не надходить до людей, які дійсно потребують соціального захисту, тому суттєвих практичних зрушень в сфері соціального захисту досягнуто не було. За повідомленнями Національного банку України, станом на липень 2008 року, незважаючи на те, що на кореспондентських рахунках було накопичено 20 млрд гривень, повністю фінансувалися лише 50 бюджетних програм (5 % від загальної кількості). Видатки на 139 програм становлять менше половини передбаченого обсягу на цей період. На 182 програми, насамперед, соціального характеру, коштів з Держбюджету не виділено зовсім<sup>6</sup>. Під недостатнє фінансування потрапили програми охорони здоров'я, заходи з підтримки соціального захисту дітей, інформатизації освітніх установ, державна підтримка шахт, охорони праці та підвищення рівня техніки безпеки тощо.

Показовим стосовно реальної ефективності системи соціального захисту в Україні є те, що для забезпечення бюджетного збалансування законом України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України»<sup>7</sup> було призупинено дію 102 законів соціальної сфери<sup>8</sup>, загальна

<sup>6</sup> [www.president.gov.ua](http://www.president.gov.ua).

<sup>7</sup> Закон України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2008. – № 5–6, № 7–8. – С. 78 (із змінами, внесеними згідно із Законом № 279–VI (279–17) від 16 травня 2008 р.).

<sup>8</sup> Рішення Конституційного Суду України № 10–рп від 22 травня 2008 року. За конституційними поданнями Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень статті 65 розділу I, пунктів 61, 62, 63, 66 розділу II, пункту 3 розділу III Закону України «Про Державний бюджет України



«вартість» яких для бюджету, за деякими оцінками, сягає 105 млрд гривень. Державним бюджетом 2008 року закони соціальної сфери фінансуються на суму 30 млрд гривень, інша частина соціальних зобов'язань бюджетом недофінансується.

**5. Руїнування соціальної інфраструктури.** Приватизація, що проводилась в Україні, не сприяла посиленню соціальної захищеності працівників приватизованих підприємств та розвитку об'єктів соціальної інфраструктури, а, навпаки, в низці випадків прискорила її руїнування. Кошти від приватизації на розвиток об'єктів соціальної інфраструктури практично не виділялись, підприємства та місцева влада відмовлялись від утримання «непрофільних активів», як наслідок, об'єкти соціальної сфери за заниженими цінами скуповувалися підприємницькими структурами з метою подальшого перепрофілювання. Значною мірою зруйновано соціальну сферу на селі. Особливістю нового етапу приватизації стало передання у приватну власність комунальних підприємств, земель, об'єктів соціальної сфери. Через відсутність належної нормативної бази щодо забезпечення функціонування недержавних об'єктів соціальної сфери, ці процеси негативно відбиваються на рівні доступності соціально значимих послуг широким верствам населення.

Зміни відносин власності та трансформація економічних відносин в країні призвели до переформування соціальної структури суспільства. Збільшуючи гнучкість трудових відносин, держава та роботодавець відмовляються від об'єму гарантій і компенсацій для найманого робітника. Такі процеси призводять до поширення секторів ринку праці, де роль держави максимально скорочена. Неврегульована сфера трудових відносин характеризується високими ризиками та економічним пресингом робітників.

Як приклад можна навести виконання Національної програми розвитку сільськогосподарського виробництва України на 1996–2005 роки<sup>9</sup>. В цій Програмі у п. 11 1 розділу «Соціально–демографічний розвиток села» були поставлені завдання, які необхідно було вирішити протягом 10 років. Зокрема, в Програмі було визначено, що держава забезпечує розвиток матеріальної бази соціальної сфери села в передбачених Програмою об'ємах. Інвестиції мали бути спрямовані на реалізацію пріоритетів соціальної сфери села. Проте аналіз показує, що при плані введення в дію житлових будинків

---

на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (справа щодо предмета та змісту Закону про Державний бюджет України).

<sup>9</sup> Національна програма розвитку сільськогосподарського виробництва України на 1996–2005 роки // Економіка АПК. – 1995. – № 11. – С. 29–30.

загальною площею (тис. кв. м) в 1996 році – 2300, в 2000 р. – 4260, 2005 р. – 5600, фактично введено у 1996 р. – 1405, 2000 р. – 1229, 2005 р. – 1728. Тобто, якщо у 1996 році було введено 61,8 % від плану, то в наступні роки (2000–2005) – лише 28,8–30,0 %<sup>10</sup>. У 2005 році в Україні було введено в експлуатацію 76 тисяч квартир, з них в сільській місцевості – 13 тисяч<sup>11</sup>, або лише 17,1 %.

При плані введення шкіл (тис. місць) у 1996 р. – 34, 2000 р. – 67, 2005 – 79,4 фактично введено, відповідно, 7,3, 8,6, 6,9, або у 1996 р. – 21,4 %, 2000 р. – 12,8 %, а у 2005 р. – 8,6 % від плану. Дитячі дошкільні заклади, заклади культури, лікарні ті інші об'єкти майже не вводились в експлуатацію. Було введено лише 0,4–1,6 % від плану.

**6. Недосконалість нормативно–правового забезпечення у сфері соціального захисту**, відсутність єдиної системи «соціального права», наявність численних суперечностей у законодавстві України, що ускладнюють реалізацію конституційних прав громадян. Недосконалість правового регулювання очевидна на прикладі розрахунків такого соціального стандарту як прожитковий мінімум та мінімальна заробітна плата. До цього часу урядом не вдосконалено систему розрахунку самого прожиткового мінімуму<sup>12</sup>, яка є не лише застарілою, а й взагалі нелегітимною, оскільки склад споживчого кошика в Україні, який є основою розрахунку прожиткового мінімуму, був затверджений ще 1992 року й відтоді суттєво не переглядався. Згідно Закону України «Про прожитковий мінімум», набори продуктів харчування, непродовольчих товарів та послуг для основних соціальних і демографічних груп населення мають переглядатися не рідше одного разу на п'ять років.

*Неадекватність визначення прожиткового мінімуму породжує дезорієнтацію в соціальній політиці загалом і в політиці забезпечення доходів населення зокрема.* На думку багатьох експертів, розмір прожиткового мінімуму, закладений до Державного бюджету, не відповідає реальному розміру прожиткового мінімуму. Саме з цим пов'язане звернення Президента України щодо необхідності перегляду розміру прожиткового мінімуму та основних соціальних стандартів<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> *Статистичний щорічник України за 1997 рік.* – К.: Державний комітет статистики України. – 2005. – С. 219, 230.

<sup>11</sup> *Україна у цифрах 2005.* Статистичний довідник / О. Г. Осауленко. – К.: Консультант. – 2006. – С. 112.

<sup>12</sup> *Пищуліна О.* Зміна методики розрахунку прожиткового мінімуму – крок до реформування соціальної політики // Стратегічні пріоритети. Науково–аналітичний щоквартальний збірник НІСД, № 4, 2008.

<sup>13</sup> <http://www.president.gov.ua>.

За Конституцією в Україні як соціальній державі доходи громадян повинні бути не нижчими за прожитковий мінімум<sup>14</sup>, що є стандартом та державною гарантією мінімальних потреб людини. Проте середній показник шкали доходів населення за деякими видами економічної діяльності менший за вартість споживчого кошика, і його забезпечення не гарантує забезпечення конституційних прав громадян (табл. 1). Досить показовою є ситуація з мінімальною заробітною платою, яка, згідно з законодавством, повинна визначатися на рівні прожиткового мінімуму (і, відповідно до вимог Європейської соціальної хартії, має становити понад 2,5 розміру прожиткового мінімуму), тоді як реально становить лише 78,9 % від прожиткового мінімуму для працездатних осіб. Загалом, за даними Держкомстату, в 2008 році частка населення із середньодушовими загальними доходами на місяць, нижчими прожиткового мінімуму, становила 39 %.

Таблиця 1

**Розміри та співвідношення прожиткового мінімуму і державного соціального стандарту оплати праці (у % від прожиткового мінімуму)**

Показник	2003	2004	2005	2006	2007	2008**
<b>Прожитковий мінімум, грн/особу*</b>	<b>342</b>	<b>362,23</b>	<b>423</b>	<b>472</b>	<b>532</b>	<b>633</b>
Середній розмір пенсії з урахуванням цільової грошової допомоги (у % від прожиткового мінімуму)	39,94	50,30	74,75	97,68	85,62	94,31
Мінімальна заробітна плата (у % від прожиткового мінімуму)	54,09	59,54	71,00	78,65	86,46	78,98
Мінімальна допомога по догляду за дитиною по досягненню нею трирічного віку (у % від прожиткового мінімуму)	11,70	11,59	21,28	22,86	22,69	20,53

\* На кінець року.

\*\* На 1 січня.

Джерела: Соціальний захист населення України: Стат. Збірник / Державний комітет статистики України, Державний комітет статистики України, 2007, Доходи населення / Державний комітет статистики України.

[http://ukrstat.gov.ua/control/uk/localfiles/display/operativ/operativ2008/so\\_ek\\_r\\_u/soekru\\_u/06\\_2008/page\\_13.htm](http://ukrstat.gov.ua/control/uk/localfiles/display/operativ/operativ2008/so_ek_r_u/soekru_u/06_2008/page_13.htm), Середній розмір місячної пенсії та кількість пенсіонерів / Державний комітет статистики України / [http://ukrstat.gov.ua/control/uk/localfiles/display/operativ/operativ2007/sz/sz\\_u/srp\\_07rik\\_u.html](http://ukrstat.gov.ua/control/uk/localfiles/display/operativ/operativ2007/sz/sz_u/srp_07rik_u.html).

<sup>14</sup> Нагадаємо, що Світовий банк наполягає на тому, щоби досягнення відповідності мінімальної заробітної плати прожитковому мінімуму відстрочити щонайменше до 2011 року. Положення про відповідність мінімальної зарплати прожитковому мінімуму, що було прийнято окремою постановою уряду, повинно було вступити в силу ще 1 квітня 1997 року, проте не виконано й досі.

Відповідно, втрачається й логічний зв'язок між поняттями «прожитковий мінімум» та «межа бідності». Остання визначається на рівні 75 % середнього показника шкали доходів населення, який, в свою чергу, нижчий за прожитковий мінімум, що визначає мінімальні життєві потреби.

Поряд з поняттям «прожиткового мінімуму», який, згідно Закону України «Про прожитковий мінімум», призначений для надання всіх видів соціальної допомоги, зберігається й таке поняття як «рівень забезпечення прожиткового мінімуму», що використовується для розрахунку виплат допомоги малозабезпеченим сім'ям (табл. 2). Рівень забезпечення прожиткового мінімуму є традиційно нижчим за прожитковий мінімум. Затвердження цього стандарту не передбачене чинним законодавством і пояснюється браком коштів у бюджеті. До того ж, до цього часу використовується непрозора система розрахунку рівня забезпечення прожиткового мінімуму.

Таблиця 2

**Рівень забезпечення прожиткового мінімуму для надання державної соціальної допомоги малозабезпеченим сім'ям (грн. на місяць на одну особу)**

Показник	2004	2005	2006	2007	2008
Для працездатних осіб	80	80	100	110	133
Для непрацездатних осіб	110	120	140	155	187,5
Для інвалідів	115	130	150	165	200

Таким чином, протягом останніх років не вдалося забезпечити належної ефективності такого соціального стандарту як прожитковий мінімум навіть в умовах швидкого економічного зростання.

Дотепер так і не вирішено проблеми забезпечення базових потреб значної частини працюючого населення на мінімальному рівні. Затверджені нормативи мінімальної заробітної плати, пенсії, ставки першого тарифного розряду не мають необхідних обґрунтувань. Наразі мінімальна заробітна плата (МЗП) майже в 2,5 разу нижча середньої заробітної плати робітників нижнього 1 дециля. Наприклад, більше третини працівників сільського господарства отримують заробітну плату, нижчу законодавчо встановленого прожиткового мінімуму<sup>15</sup>.

<sup>15</sup> Державний комітет статистики України, 26 березня 2008 року. – <http://www.dcz.gov.ua/chk/control/uk/publish/article>.

Навіть в умовах сталого економічного зростання в Україні не вдалося забезпечити ефективне дотримання соціальних стандартів. В той час як за 2002–2006 рр. ВВП України в номінальному вимірі зріс у 2,6 разу, прожитковий мінімум у 2007 р. був лише в 1,7 разу більший, ніж в 2001 році.

При розрахунках МЗП практично не враховується прогнозний рівень зростання макропоказників української економіки; офіційні ставки мінімальної зарплати і прожиткового мінімуму не завжди переглядаються у зв'язку з підвищенням індексу споживчих цін, а також при її розрахунках не враховується рівень інфляції.

Таким чином, мінімальна заробітна плата, всупереч законодавству, встановлюється без врахування прожиткового мінімуму для працездатних осіб<sup>16</sup>. Як і раніше, мінімальна заробітна плата не виступає в ролі соціального стандарту оплати праці, а залишається технічним нормативом для розрахунку зарплати у бюджетній сфері відповідно до можливостей видаткової частини бюджету. Відповідно, це додатково обмежує підвищення МЗП синхронним зростанням тарифних ставок для працівників бюджетної сфери, що надміру обтяжливо для бюджету.

**7. Глибока деформація механізму державного регулювання та розподілу результатів використання державної власності, що призводить до надмірних соціального розшарування та поляризації доходів.** Зростання економіки та процеси модернізації, що відбулися в Україні, супроводжуються безпрецедентним зростанням нерівності в розподілі результатів економічної діяльності. В останні роки йшов інтенсивний процес перерозподілу загального обсягу грошових доходів на користь високоприбуткових груп на тлі скорочення частки доходів найбідніших груп населення<sup>17</sup>. Майнове розшарування в Україні – одне з найбільших з–поміж європейських країн. Україна стала рекордсменом з нерівності на пострадянському

---

<sup>16</sup> До кінця 1999 року планувалось поетапно підвищити мінімальну зарплату до рівня межі малозабезпеченості (прожиткового мінімуму). Поступово протягом 5 років (до кінця 2002 року) забезпечити розмір мінімальної зарплати на рівні 60 % середньої заробітної зарплати в народному господарстві. Починаючи з 1999 року, планувалось запровадити стандарт мінімальної погодинної оплати праці. Названі положення не виконано досі. Лише з 1 вересня 2005 р. мінімальна заробітна плата досягла рівня прожиткового мінімуму для непрацездатних – 332 грн. Проте цей показник прожиткового мінімуму застосовується для виплати соціальної допомоги непрацездатним. *Мінімальна заробітна плата може коригуватись тільки із прожитковим мінімумом для працездатних осіб.* Попри вимогу Конституції, прожитковий мінімум не застосовується до визначення мінімальної зарплати.

<sup>17</sup> *Соціальні індикатори рівня життя населення / Державний комітет статистики України.* – Київ. – 2006. – С. 127–128.

просторі (разом з Росією) – коефіцієнт Джині для них досяг 0,47<sup>18</sup> (тоді як в 1991 році він становив 0,26).

Нерівність у розподілі спостерігається на рівні підприємства, галузі, у міжгалузевому й міжрегіональному розрізі. Найбільш високі заробітки концентруються в паливно–енергетичному комплексі, металургії, вугільній промисловості, сферах фінансів, кредитування й страхування, роздрібній торгівлі, нерухомості, заробітна плата в яких перевищила середній рівень по країні в 2,5 разу. У цей час найбільш диференційованою стала оплата праці банківських працівників<sup>19</sup>, серед яких в 2007 р. оплата праці 10 % найбільш високооплачуваних працівників в 40 разів перевищувала заробітки 10 % найбільш низькооплачуваних (рис. 1). Зростання нерівності не сприяє оздоровленню економіки, а, навпаки, породжує тіньові розподільчі процеси<sup>20</sup>.

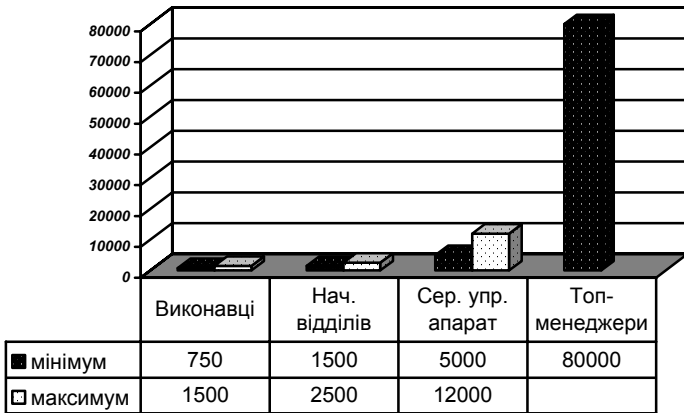


Рис. 1. Диференціація заробітної плати у банках з вітчизняним капіталом (грн.)<sup>21</sup>

<sup>18</sup> Журнал «Банк». – 2007. – № 19. – <http://journalbank.com.ua/articles/13>.

<sup>19</sup> За інформацією видання «Контракти», серед осіб, що задекларували доходи в 1 млн гривень і більше, є менеджери українських інвестиційних фондів і консалтингових компаній, а також фахівці, які заробили на послугах з продажу іноземцям українських банків.

<sup>20</sup> Making Transition Work for Everyone: Poverty and Inequality in Europe and Central Asia. World Bank: Washington DC. – 2000.

Gradstein M., Milanovic B., Ying Y. Democracy and Income Inequality. An Empirical Analysis. World Bank Policy Research Working Paper 2001/2561.

<sup>21</sup> Журнал «Банк». – 2007. – № 19. – <http://journalbank.com.ua/articles/13>.

За оцінками Світового банку, в 2005 році доходи 10 % найбільш забезпечених верств населення України перевищували доходи 10 % найменш забезпечених верств більш ніж в 47 разів. Станом на червень 2008 року частка населення, що отримує заробітну плату меншу за прожитковий мінімум складала 13 %, (у 2007 році – 25,5 %), а 5,2 % робітників мали заробітну плату меншу рівня мінімальної, і лише 31,6 % населення отримували заробітну плату понад 2 тисячі гривень.

Проблема поляризації українського суспільства найсильніше виявляється в зростанні доходів від власності та підприємницької діяльності, нерівності видатків на заощадження й придбання нерухомості й навіть нерівності видатків на купівлю непродовольчих товарів і оплату послуг<sup>22</sup>. За загальними оцінками дослідників, у руках заможних українців акумульовано приблизно 85 % всіх заощаджень у банківській системі, 57 % грошових доходів, 92 % доходів від власності, вони здійснюють 96 % видатків на покупку валюти.

При цьому, за даними моніторингу бідності 2008 року<sup>23</sup>, 28,2 % населення України належать до категорії бідних, а 15 % – до жебраків. Причому бідність продовжує бути поширеним явищем саме серед населення, що працює. За даними звіту Світового банку «Бідність в Україні», в 2007 році бідних людей в країні стало більше на 1,7 %<sup>24</sup>. За показником ВВП на душу населення (дані Світового банку 2008 року – 6,92 тис. дол.) Україна – на третьому місці серед найбідніших країн Європи та випереджає лише Молдову й Албанію<sup>25</sup>.

Проблема несправедливої нерівності доходів в Україні полягає в тому, що еліти забезпечують собі доходи, які багаторазово перевищують валовий внутрішній продукт на душу населення. Причому, чим нижчим є рівень продуктивності регіональної економіки і, відповідно, нижчим рівень життя населення регіону, тим сильніше проявляються контрасти.

**8. Надмірна кількість задекларованих пільг.** Протягом останніх 16 років на тлі згорання соціальних програм в галузі освіти, охорони здоров'я, культурній і соціальній політиці відбувалось заміщення системного удосконалення соціальної політики зро-

---

<sup>22</sup> «Заработать миллион в Украине с каждым годом легче». – Обозреватель. – 3 июля 2008 года.

<sup>23</sup> «Бідність в Україні: методика та практика аналізу // Національна академія наук України: Інститут демографії та соціальних досліджень. – Київ. – 2008.

<sup>24</sup> Бідність в Україні. Звіт Світового банку в 2007 році. Департамент людського розвитку в Україні, Білорусі та Молдові, регіон Європи та Середньої Азії. Звіт № 39887 – UA.

<sup>25</sup> <http://pravda.com.ua>. – 11 листопада 2008 р.

стаючим збільшенням кількості різноманітних видів соціальної допомоги та пільг (табл. 3). Загалом сьогодні українська держава несе зобов'язання з надання 156 видів соціальних пільг, гарантій і компенсацій 230 категоріям населення; систему пільг нині регулюють 46 законодавчих актів, у тому числі за професійною (службовою) ознакою – 22 закони, укази Президента України та постанови Кабінету Міністрів України і Верховної Ради України. Відповідно, пільги громадянам за соціальною (категорійною) ознакою надаються на підставі 24 законодавчих актів, згідно з якими право на пільги мають 19,5 млн громадян, що становить майже третину населення України. За різними оцінками, вартість задекларованих пільг становить 19–29 млрд грн. на рік, що в декілька разів перевищує обсяг бюджетних коштів, які виділяються на їх фінансування<sup>26</sup>.

Таблиця 3

### Грошові трансферти у консолідованому бюджеті України, млрд грн.

Показник	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Грошові трансферти	7,5	7,5	13,1	33,2	33,0	32,5
Пенсії та соціальна допомога	7,0	6,9	12,2	32,6	32,4	31,9
Інші операційні трансферти, включаючи пільги	3,7	3,8	4,2	5,8	6,3	10,5

Сучасна система пільг розбудована таким чином, що не сприяє підтримці найбільш вразливих. Водночас багато пільг встановлено для громадян, які мають спеціальні заслуги перед країною, або ж для заохочення працевлаштування на найбільш соціально важливі спеціальності та для залучення працівників у сільські регіони.

В Україні не застосовуються цільові трансферти в грошовій формі для компенсації високих цін на окремі категорії товарів та послуг. Замість цього використовуються субсидії, що надаються комунальним підприємствам. Зазвичай ці субсидії не є достатніми для покриття існуючої вартості надання пільг. Фактично держава передає фінансово незабезпечені повноваження на рівень комунальних підприємств.

За останні 17 років було прийнято понад 25 законів, якими встановлено численні державні соціальні пільги громадянам. Проте за цей час не було прийнято жодного нормативно-правового акта, який

<sup>26</sup> Пищуліна О. Соціальний розвиток України та пріоритетні напрями реформування соціальної політики // Україна в 2008 році. Щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку, К.: НІСД. – 2008.



би визначав єдиний порядок надання пільг. При цьому збільшення кількості пільг і розширення кола пільговиків не були підкріплені можливостями бюджетного фінансування. Фактично, держава свідомо надавала право на пільги, які не була спроможна забезпечити фінансово. Така ситуація зберігається й дотепер.

При ухваленні Державного бюджету на 2008 рік урядом було внесено суттєві зміни до законодавства стосовно надання пільг різним групам населення, був зроблений крок в напрямі запровадження адресного надання соціальних пільг. Зокрема, з 1 травня 2008 року багато видів пільг передбачалось надавати особам, які мають право на пільгу, лише в разі, якщо їхні доходи будуть нижчими, ніж доходи, що надають право на податкову соціальну пільгу; скасовано також цілу низку пільг для народних депутатів, державних службовців тощо. Водночас, ці зміни є чинними лише протягом 2008 року. При цьому, одночасно зі скасуванням деяких пільг, були введені нові, зокрема, – для шахтарів та їхніх дітей – пільги на навчання та житло, для вчителів та медичних робітників – пільги згідно зі статусом державного службовця.

Отже, система соціальної підтримки, що наразі склалася, основу якої складають загальні соціальні трансферти, субсидії на товари та послуги, а також категоріальні пільги, принципово недієздатна вирішити завдання перерозподілу ресурсів на користь тих, хто найбільш цього потребує. В умовах недофінансування соціальних програм ця проблема набула особливої гостроти.

**9. Відсутність належного задоволення соціальних потреб найбільш незахищених прошарків населення.** Високий рівень бідності в Україні, який особливо стосується сімей з дітьми та сімей з інвалідами або непрацюючими особами в працездатному віці, свідчить про недостатню ефективність підтримки найбільш соціально незахищених прошарків населення. Надання соціальної допомоги не завжди прив'язане до тих категорій, які її потребують. Це призводить до неефективного використання ресурсів та нерівності в застосуванні системи соціального захисту.

Крім того, на ефективність системи соціального захисту негативно впливає відсутність двох основних інструментів. По-перше, важко визначити ефективність програм соціального захисту, оскільки не розроблено систему оцінювання впливу соціальної допомоги на рівень бідності. По-друге, без наявності бази даних потенційних одержувачів соціальної допомоги важко визначити сім'ї, які найбільше її потребують. В результаті лише третина сімей, охоплених програмами державної соціальної допомоги, віднесена до

бідних<sup>27</sup>. Домогосподарства, які не є бідними, фактично отримують значну частину соціальних трансфертів.

**10. Нераціональний розвиток системи соціальних послуг населенню.** Держава перевантажена широкою мережею бюджетних установ, які виконують різні функції в соціальній сфері, не маючи можливості фінансувати ці установи в мінімальному об'ємі за рахунок бюджетних коштів. Слід констатувати, що перехід до ринкових методів господарювання в Україні до цього часу майже не поширювався на реформування системи послуг соціальної сфери. Вона залишається побудованою за принципом утримання постачальників послуг, а не купівлі конкретних послуг. Закон України «Про соціальні послуги», який набув чинності 1 січня 2004 року і визначає основні організаційні та правові засади надання послуг соціальної сфери, практично не закладає інструментів впровадження ринкових принципів їхнього надання. Поняття «соціальна послуга» звужено до комплексу «заходів, спрямованих на окремі соціальні групи чи індивідів, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги», що, у свою чергу, звужує ринок послуг соціальної сфери. Закон не передбачає механізмів залучення до надання послуг соціальної сфери комерційних організацій. Україн повільно відбувається реалізація положень Закону. Відсутність концентрації державних ресурсів на найбільш пріоритетних напрямках соціальної допомоги призвела до розпорошування коштів та тотального недофінансування соціальних установ, від чого, за кінцевим рахунком, потерпають найменш захищені категорії населення.

Практично не застосовуються системні спроби сформувати альтернативні джерела фінансування соціальних послуг, що в значній мірі можуть бути переведені на самоокупність або фінансування за рахунок благодійних коштів. В галузі надання соціальної допомоги не налагоджено взаємодії з недержавними некомерційними організаціями. Хоча слід відзначити, що досвід закладення ринкових принципів соціальної політики вже напрацьований завдяки низці регіональних і муніципальних програм соціально-економічного розвитку. Існує чимало прикладів розробки та апробації нових моделей послуг соціальної сфери, які набули підтримки з боку окремих міністерств, зокрема – у сфері охорони здоров'я. Проте в цілому недержавний сектор економіки поки що є недостатньо розвиненим для надання широким верствам населення альтернативних послуг соціальної сфери на комерційній основі.

<sup>27</sup> Указ Президента України «Про основні напрями вдосконалення системи соціальних виплат населенню» від 10 травня 2006 року. – № 359/2006.

**11. Руйнація трудового потенціалу та негативна трудова міграція.** В Україні відбуваються процеси, що призводять до руйнації трудового потенціалу. Розвиток національного господарства до листопада 2008 року характеризувався дефіцитом праці. Кон'юнктура українського ринку праці неврівноважена й поєднує у собі протилежні тенденції: кон'юнктуру дефіциту і водночас надлишку праці. Посилюється інтенсивність трудової еміграції працездатного населення – за експертними оцінками, нині за кордоном працюють понад 3,5 мільйона наших співвітчизників<sup>28</sup>; зростають показники старіння населення – за 2003–2007 рр. питома вага населення, старшого за 50 років, у загальній чисельності населення України зросла з 32,8 до 33,4 %. Унаслідок цього за середнього рівня безробіття серед населення працездатного віку ще в першій половині 2008 року 8 % підприємств, а в дев'яти регіонах України – понад 10 % підприємств, відчували гостру нестачу кваліфікованих робочих кадрів. Дефіцит кадрів – чинник, яким гальмуються подальший розвиток вітчизняної економіки і, відповідно, підвищення добробуту громадян України.

Станом на серпень 2008 року в центрах зайнятості було зареєстровано понад 2 млн. незаповнених вакансій, а реально їх було ще більше. Проте лише у 5 % випадків на вакантних місцях пропонувалась зарплата понад 1000 гривень, а у 70 % – менше 500, що є неприйнятним для переважної більшості тих, хто шукає роботу. Тому в Україні проблема безробіття трансформується в проблему надмірно низької оплати праці.

Проблема ускладнюється незбалансованістю попиту та пропозиції на ринку праці. Ринок праці фактично «перегрітий» пропозиціями фахівців фінансового сектору, менеджерів, економістів та юристів. Проте бракує фахівців з робітничих спеціальностей тощо. Дефіцит кваліфікованих трудових ресурсів є важливим чинником, який блокує формування конкурентоспроможних територіально-виробничих структур інноваційного типу.

Ситуація погіршується тим, що Україна перебуває на межі демографічної кризи, яка є наслідком відмови держави від цілеспрямованого розвитку людського капіталу і створення передумов

---

<sup>28</sup> Дані щодо чисельності громадян, що працюють за кордоном коливаються від 2 до 7 мільйонів. За даними Міністерства праці та соціальної політики України, у 2008 році за кордоном працюють до 3 мільйонів наших співвітчизників. Найбільш вірогідні дані, що надаються МВС України. Наведена цифра обґрунтовується даними, розрахованими на підставі статистичної та адміністративної інформації про чисельність та економічну активність населення, даними консульських установ щодо громадян України, які перебувають за кордоном, і даними суб'єктів господарської діяльності, що займаються посередництвом у працевлаштуванні громадян України за кордоном.

для домінування низькокваліфікованої робочої сили. Україна має негативне демографічне сальдо. Населення продовжує скорочуватися. За даними Державного комітету статистики станом на 1 вересня 2008 року чисельність населення України становила близько 46,20 млн осіб<sup>29</sup>. Не підвищуються темпи відтворення населення, внаслідок чого його структура набуває більш вираженого депопуляційного характеру, погіршуються показники здоров'я людей усіх вікових груп – за останні 10 років кількість уперше зареєстрованих захворювань зросла на 2 мільйони випадків, або на 7 %.

Таким чином, соціальна політика в Україні продовжує працювати «на коротких дистанціях», тактичні перемоги сприймаються як важливіші, ніж серйозний стратегічний результат. Соціальна політика, таким чином, набуває подібності гуманітарній допомозі. Хоча забезпечення соціальної захищеності населення постійно визначається як один із пріоритетів сучасної урядової політики, на практиці соціальна політика не є системною, а представлена сурогатом рішень певних соціальних проблем і фактично вичерпується збільшенням номінальних обсягів різноманітних соціальних виплат. Окремі заходи соціальної підтримки неспроможні кардинально вплинути на приборкання негативних тенденцій у соціальній сфері.

Надії на те, що економічне зростання автоматично вестиме до зростання добробуту широких верств населення, що звільняє державу від пріоритетності завдання удосконалення соціальної політики, виявилися необґрунтованими. Теорія та практика соціально-економічного розвитку дають підґрунтя для інших висновків<sup>30</sup>. По-перше, якщо ВВП стало зростає, проте при цьому посилюється соціальна нерівність в суспільстві, а також безоглядно витрачаються невідновлювані природні ресурси, таке зростання не може бути визнано якісним<sup>31</sup>. По-друге, економічне зростання пов'язане насамперед зі збільшенням доходів в економічно успішних галузях, які знаходяться в авангарді зростання

<sup>29</sup> Демографічна ситуація в Україні у січні–серпні 2008 року / Експрес–випуск. Державний комітет статистики України. – К. – 2008.

<sup>30</sup> Підтверджує тезу приклад Латвії. Так, за даними фахівців з макроекономіки Інституту економіки АН Латвії економічне зростання в країні (зокрема, приріст ВВП за 2006 рік склав 11,9 %, за 2005 рік – 10,6 %) не впливає на соціальний добробут більшої частини населення. Латвія залишається найбіднішою країною ЄС. «Зростаючі диспропорції та нерівність вказують на неефективність політики, що реалізується» – Інститут економіки АН Латвії. – <http://pribalt.info/pub>.

<sup>31</sup> Гэлбрейт Дж. Экономические теории и цели общества. – Москва: Прогресс. – 1976.

(в цьому випадку економічне зростання впливає перш за все на заможний прошарок населення, чії доходи зростають внаслідок успішної діяльності цих секторів) та з виплатами з державного бюджету та збільшенням частки витрат на соціальні потреби незможним прошаркам населення. Поширення ефекту від економічного зростання на економіку в цілому критично залежить від інтегральності економічної системи, включеності зростаючих секторів у загальну народногосподарську систему. Власне, саме в цьому криється пояснення слабкого соціального ефекту від економічного зростання в Україні, рушієм якого тривалий час були експортоорієнтовані сировинні галузі, які брали слабку участь у формуванні попиту на внутрішньому ринку.

## **2. Ризики, проблеми та суперечності сучасного стану соціальної сфери**

### *2.1. Соціальні видатки бюджету*

Одним із наслідків соціальної політики, що проводиться в Україні, є постійне зростання частки витрат на соціальні потреби в сукупних державних видатках. «Соціальний захист та соціальне забезпечення» є найбільшою бюджетною статтею, більшою, ніж охоро-на здоров'я, освіта чи видатки на економічну діяльність.

Упродовж 2002–2008 років річні видатки на соціальний захист становили в середньому 20,4 % від загальної суми видатків, зазначеної у консолідованому бюджеті України. Часом видатки на соціальний захист займали навіть більшу частину в бюджеті (максимум було відзначено в 2005 році, коли видатки зведеного бюджету на соціальний захист склали 28,1 %, що становило 9 % ВВП – рис. 2). Політика уряду 2007 року, яку було спрямовано на економічний розвиток, призвела до збільшення витрат на економіку та інвестиції, в результаті чого частка видатків на соціальний захист зменшилася й становила 6,8 % ВВП. Попри несприятливу інфляційну ситуацію, бюджетна політика в 2008 році характеризувалася механічним збільшенням соціальних видатків. Зростаючі бюджетні доходи значною мірою продовжували спрямовуватися на соціальні виплати<sup>32</sup>. В червні 2008 року частка видатків на соціальний захист у ВВП сягнула 8 %. За даними Національного банку України, за січень–квітень 2008 року бюджетні витрати на соціальний захист та соціальне забезпечення зросли на 53,3 %, тоді як за аналогічний період 2007 року – лише на 16 % (табл. 4).

---

<sup>32</sup> *Звернення Національного банку України. – липень 2008.*

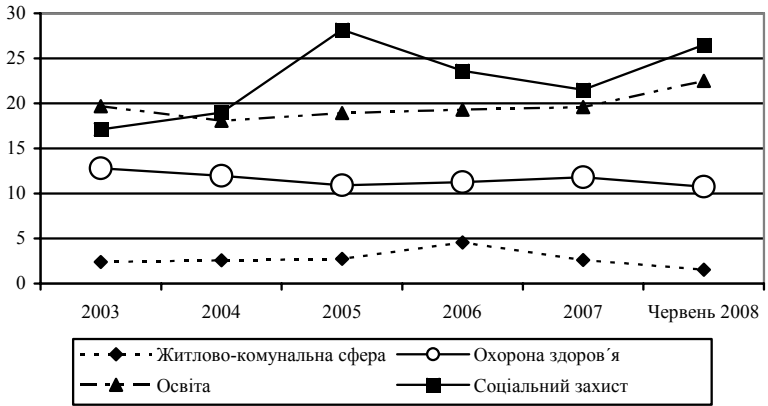


Рис. 2. Структура видаткової частини зведеного бюджету України у 2003–2008 рр., %

Характерною ознакою моделі соціальної політики України 2008 року залишається загальна тенденція збільшення частки бюджетних видатків на соціально–культурні заходи (передусім, на заробітну плату працівникам бюджетної сфери, соціальне забезпечення та виплати заощаджень Ощадбанку) у видатках зведеного бюджету України. Видатки зведеного бюджету на соціально–культурні заходи за січень–червень 2008 року порівняно з січнем–червнем 2007 року зросли на 48,9 %<sup>33</sup> (за січень–липень 2007 року щодо січня–липня 2006 року видатки зросли лише на 22,2 %).

Таблиця 4

**Видатки зведеного бюджету України на соціальний захист та соціальне забезпечення**

Показник	Млн грн.	% до загальної суми видатків	% до ВВП
<b>2000</b>	5985,2	12,4	3,5
<b>2001</b>	8332,8	15,0	4,1
<b>2002</b>	12643,9	21,0	5,6
<b>2003</b>	12953,2	17,1	4,9
<b>2004</b>	19310,5	18,8	5,6
<b>2005</b>	39940,2	28,1	9,0
<b>2006</b>	41419,9	23,6	7,7
<b>2007</b>	48517,6	21,46	6,8
<b>2008 січень–червень</b>	34460,7	26,5	8,0

<sup>33</sup> Зведений бюджет. Державний комітет статистики України. – [http://ukrstat.gov.ua/control/uk/localfiles/display/operativ.operativ2008/so\\_ek\\_r\\_u/soekru\\_u/06\\_2008/page\\_10.htm](http://ukrstat.gov.ua/control/uk/localfiles/display/operativ.operativ2008/so_ek_r_u/soekru_u/06_2008/page_10.htm).

## 2.2. Заробітна плата

Протягом 2008 року відбувалося доволі стрімке прискорення приросту мінімальної заробітної плати та мінімальної пенсії, а також сповільнення приросту прожиткового мінімуму для працездатних осіб. За даними Держкомстату, середня заробітна плата в Україні у вересні 2008 року становила 1872 грн. Середня заробітна плата у вересні значно перевищувала встановлені державою соціальні стандарти – розмір прожиткового мінімуму для працездатної особи (649 грн.) в 2,9 разу, а розмір мінімальної заробітної плати (525 грн.) у 3,6 разу, хоча у порівнянні із липнем це співвідношення погіршилося (відповідно у 3 та 3,7 разу).

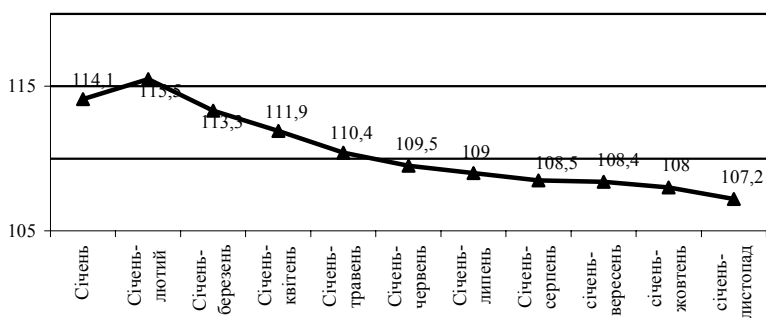


Рис. 3. Індеси реальної заробітної плати у 2008 році, % до відповідного періоду попереднього року

Попри номінальне збільшення заробітної плати, статистичні дані свідчать про сповільнення темпів зростання реальної заробітної плати протягом 2008 року у порівнянні з попереднім періодом 2007 року (рис. 3). За період січень–лютий 2008 індекс реальної заробітної плати становив 107,2 % (до відповідного періоду попереднього року), а в січні до січня 2007 року – 114,1 %. Це відповідає загальному тренду зниження темпів зростання реальної заробітної плати за останні 5 років (рис. 4).

Значною залишається диференціація заробітної плати в регіональному вимірі. Аналіз рівнів зарплати показує, що вищою за середній рівень по країні у вересні була зафіксована заробітна плата лише в 5 регіонах: у м. Києві – 2978 грн., Донецькій – 1988 грн., Дніпропетровській – 1854 грн., Київській – 1795 грн. та Запорізькій – 1776 грн. областях. Найнижчий рівень заробітної плати спостерігався у Тернопільській – 1250 грн., Херсонській – 1318 грн. та Чернігівській – 1325 грн. областях. Фактично мешканці цих регіонів отримують в 2,2–2,4 разу менше за мешканців столиці.

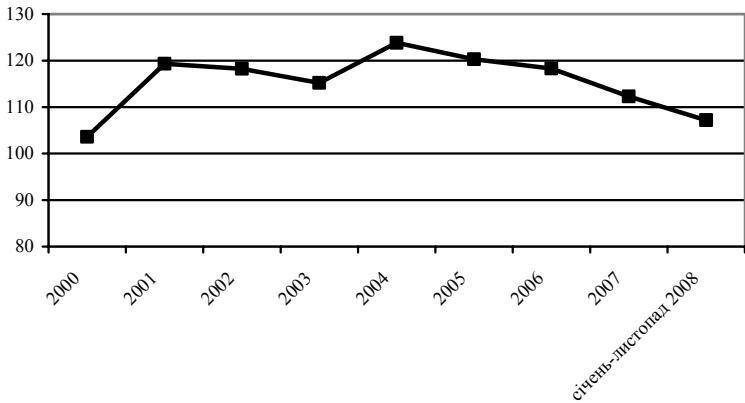


Рис. 4. Індекси реальної зарплатної плати за 2000–2008 роки, % до попереднього року

Зберігається й значна диференціація рівня оплати праці за видами економічної діяльності (рис.5) при відсутності залежності зарплатної плати від професійно–кваліфікаційного рівня працівників. У I півріччі 2008 року найвищий рівень оплати праці спостерігався у фінансових установах та на підприємствах авіаційного транспорту. Значний рівень зарплати зберігався також у державному управлінні та галузі транспорту та зв'язку. Серед промислових видів діяльності – на виробництві коксу, продуктів нафтопереробки та у видобуванні паливно–енергетичних корисних копалин, де зарплатна плата працівників перевищила середній показник по економіці в 1,5–2,1 разу.

Водночас, середня зарплата у працівників охорони здоров'я, освіти, сільського, лісового, рибницького господарства залишається на значно нижчому від середнього рівні. Найбільш низькооплачуваними сферами економічної діяльності традиційно були сільське господарство, рибна галузь, а також бюджетний сектор – охорона здоров'я та сфера забезпечення соціальної допомоги. Абсолютний розмір зарплатної плати працівників підприємств сільського господарства та мисливства, рибальства та рибництва, установ охорони здоров'я та соціальної допомоги, а також підприємств з виробництва текстилю, одягу, виробів з хутра та шкіри не перевищив 64 % від середнього по економіці. У вересні поточного року було зафіксовано падіння рівня зарплатної плати відповідно до попереднього місяця в багатьох галузях економіки, за винятком лісового господарства, рибництва, в галузі діяльності готелів та ресторанів, діяльності пошти, наземному транспорту й сфері культури та спорту.



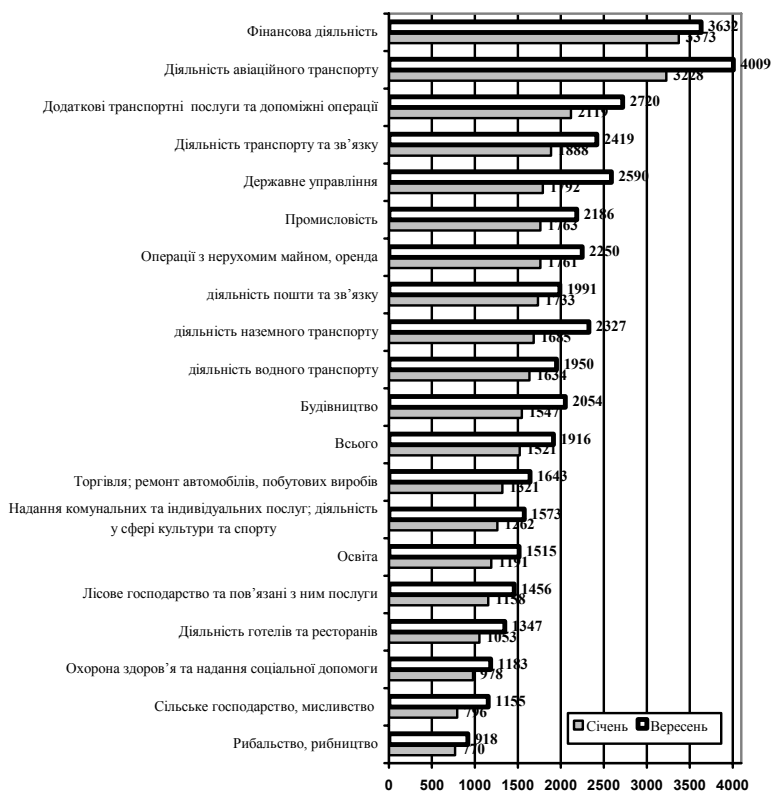


Рис.5. Середньомісячна заробітна плата за видами економічної діяльності у січні–вересні 2008 р., грн.

Протягом останніх років спостерігається стійка тенденція до підвищення рівнів мінімальної заробітної плати та прожиткового мінімуму для працездатної особи (рис. 6). Стаття 59 Держбюджету<sup>34</sup> на 2008 рік встановила з 1 січня 2008 року розмір мінімальної заробітної плати 515 гривень, з 1 квітня – 525 гривень, з 1 жовтня – 545 гривень та з 1 грудня – 605 гривень на місяць. Проте, всупереч законодавству,

<sup>34</sup> Закон України. – Ст. 59. – Розд. 1. *Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України*. – Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2008. – № 5–6, № 7–8. – С. 78. (Із змінами, внесеними згідно із Законом № 279–VI (279–17) від 16 травня 2008 року.

розмір мінімальної заробітної плати все ще не сягнув прожиткового мінімуму і складає станом на жовтень 2008 року 81 % від нього. Незважаючи на вказаний позитивний процес підвищення рівнів мінімальної заробітної плати, діапазон реального співвідношення між прожитковим мінімумом та розміром мінімальної заробітної плати протягом розглянутого періоду складає 0,43–0,81, що не відповідає європейським стандартам, яким прагне відповідати Україна<sup>35</sup>. Крім того, процес механічного підвищення мінімальної заробітної плати, не підкріплений відповідним зростанням продуктивності праці, не розв'язує системних суперечностей в оплаті праці.

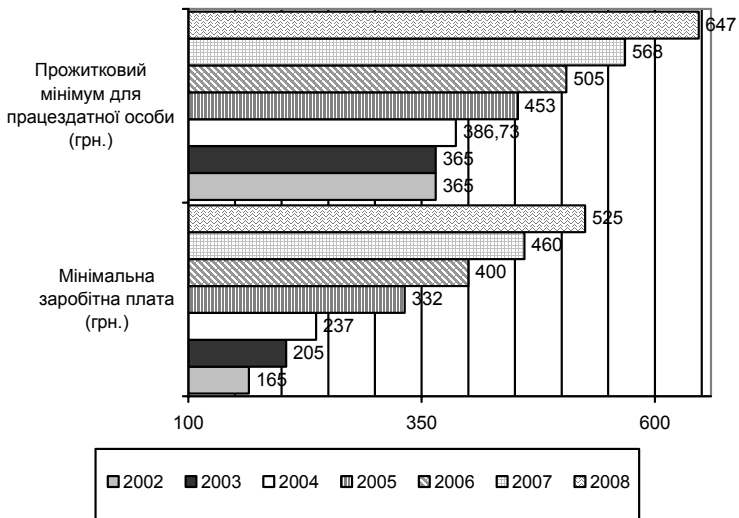


Рис. 6. Динаміка рівнів мінімальної заробітної плати та прожиткового мінімуму для працездатної особи (грн.) у 2002–2008 рр., грн.

Номінальне зростання доходів населення у 2008 році корелювало із збільшенням базового соціального стандарту – прожиткового мінімуму (табл. 5). Проте, незважаючи на прогрес, що реєструється у рівнях соціальних стандартів – мінімальної заробітної плати та прожиткового мінімуму для працездатної особи – частка населення, що отримує заробітну плату, меншу прожиткового мінімуму, все ще залишається значною (рис. 7).

<sup>35</sup> Мінімальна зарплата, за стандартами Європейського Союзу, має перевищувати рівень прожиткового мінімуму не менше, ніж у 1,5 разу.

Прожитковий мінімум на 2008 рік (грн.)<sup>36</sup>

Показник	31 січня	31 квітня	31 липня	31 жовтня
На одну особу в розрахунку на місяць	592	605	607	649
Діти віком до 6 років	526	538	540	557
Діти віком від 6 до 18 років	663	678	680	701
Працездатні особи	633	647	649	669
Особи, які втратили працездатність	470	481	482	496

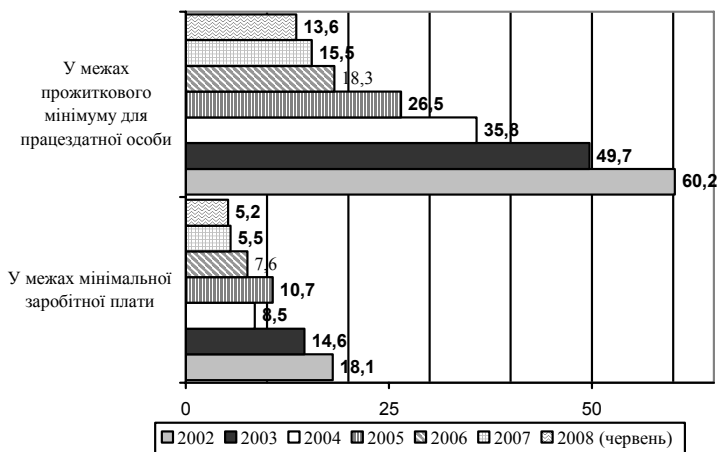


Рис. 7. Динаміка кількості працівників (у %), яким зарплатну плату нараховано у межах законодавчо встановлених державних соціальних стандартів, що діяли у грудні відповідного року, 2002–2008 рр.

### 2.3. Доходи та витрати населення

Державна соціальна політика повинна передбачати реалізацію заходів щодо зростання доходів населення, забезпечення належного рівня оплати праці, подальшого розвитку механізму соціальних стандартів. Виявити, наскільки повно задовольняються життєві потреби людей, дозволяє співставлення даних про доходи.

<sup>36</sup> Закон України. – Ст. 58. – Розд. 1. *Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України*. – Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2008. – № 5–6, № 7–8, С. 78. (Із змінами, внесеними згідно із Законом № 279–VI (279–17) від 16 травня 2008 р.).

Приріст доходів населення в першій половині 2008 року значною мірою був забезпечений за рахунок чергового зростання рівня основних державних соціальних гарантій. Так, за офіційними даними Держкомстату, у січні–вересні 2008 року порівняно з відповідним періодом попереднього року наявний дохід, який може бути використаний населенням на придбання товарів та послуг, збільшився на 42,5 %, а реальний наявний, визначений із урахуванням цінового фактора – на 13,0 %.

Існує негативна тенденція продовження сповільнення темпів приросту таких показників, як наявний та реальний наявний доходи<sup>37</sup>. За розглянутий період 2005–2008 рр. (рис. 8) винятком став лише 2008 рік, за 9 місяців якого приріст номінальних доходів сягнув величини, яка компенсувала навіть прискорення інфляційних тенденцій і забезпечила прискорення реального показника.

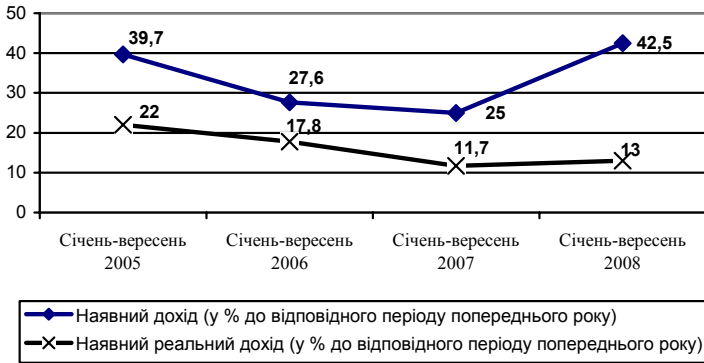


Рис. 8. Доходи (наявний та реальний наявний) населення України за 2005–2008 рр. (у % до відповідного періоду попереднього року)

При цьому впродовж 2000–2008 рр. в структурі доходів населення питома вага заробітної плати коливалася в діапазоні 40,5–43,2 % за рік. Питома вага соціальних виплат в період 2005–2008 рр. має стійку тенденцію до зменшення (з 42,0 до 38,0 %), натомість відбувалося збільшення частки доходів від власності – з 2,5 до 3,4 %. За даними 8 місяців 2008 р., частка соціальної допомоги та інших трансфертів в структурі доходів населення склала 39 %, заробітної плати – 43,9 %<sup>38</sup> (рис. 9).

<sup>37</sup> Наявний дохід – це максимальний обсяг грошових доходів, які можуть бути використані домашніми господарствами на придбання споживчих товарів та оплату послуг. Вони включають оплату праці, прибуток, змішаний дохід, сальдо доходів від власності, соціальні допомоги, інші одержані поточні трансферти за виключенням сплачених, зокрема поточних податків на доходи та майно. –[http://www.od.ukrstat.gov.ua/pano\\_doxod.htm](http://www.od.ukrstat.gov.ua/pano_doxod.htm).

<sup>38</sup> Звернення Національного банку України. – липень 2008.

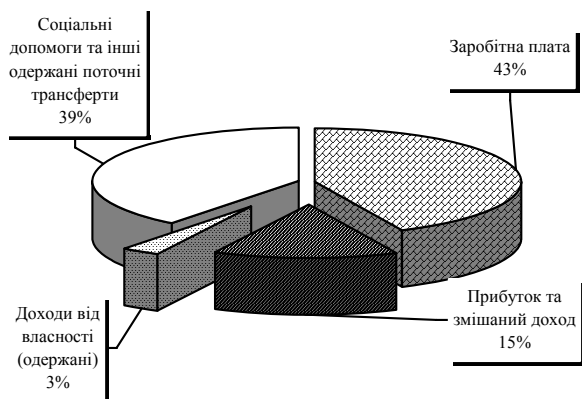


Рис. 9. Структура доходів населення України у січні–серпні 2008 р., % до підсумку

Згідно зі статистичними даними, витрати населення в січні–серпні 2008 року в порівнянні з аналогічним періодом попереднього року збільшилися на 41 %, а приріст заощаджень склав 34 685 млн гривень. Левова частка витрат – 433 233 млн грн. (або 82 %) припала на придбання товарів і послуг. Для країн з розвинутою економікою ця цифра не перевищує 30 %. Про незадовільний матеріальний рівень населення свідчить також зменшення частки заощаджень – починаючи з 2006 року, вона впала з 9,6 % до 5,7 % за першу половину 2008 року.

Характерною ознакою 2008 року стало скорочення темпів приросту банківських вкладів населення. Абсолютний приріст депозитного портфелю постійно зменшувався з місяця до місяця<sup>39</sup>. В квітні 2008 р. він склав 6,8 млрд грн, у серпні – скоротився до 3,8 млрд. грн. Зниження темпів приросту депозитного портфелю населення відбулося на тлі підвищення відсоткових ставок за депозитами<sup>40</sup>, за яким фізичним особам пропонується від 20 %<sup>41</sup> до 27 %<sup>42</sup> річних. Скорочення припливу депозитів населення на тлі стрімкого зростання відсоткових ставок пояснюється насамперед тим, що в умовах високої інфляції населення надає перевагу споживанню, а не заощадженню.

<sup>39</sup> «Бізнес». – № 41(820). – 13 жовтня 2008 р.

<sup>40</sup> За даними НБУ, середньозважені ставки за строковими гривневими вкладками населення у вересні зросли на 0,5 в. п., у порівнянні з серпнем і досягли 16,4 % річних. Ставки за валютними вкладками в середньому збільшились на 0,2 п. п. – до 10,0 %.

<sup>41</sup> Промінвестбанк, «Альфа-Банк» Україна, РайфайзенБанк-Аваль.

<sup>42</sup> Деякі малі та середні банки. («Бізнес» № 41(820) 13 жовтня 2008 р.)

#### 2.4. Стан соціальної інфраструктури

Процеси, які відбуваються нині в економіці України, негативно позначаються на розвитку сфери соціальної інфраструктури, що охоплює охорону здоров'я, освіту, культуру, житлово-комунальне господарство, транспорт, побутове обслуговування тощо, й безпосередньо пов'язана із забезпеченням нормальної життєдіяльності людей. В державі відсутня системна політика реформування галузей соціальної сфери, тоді як докорінного реформування потребують всі без винятку галузі.

Реформи в сфері житлово-комунального господарства України тривають понад 12 років, розпочавшись з ухвалення у 1995 році Верховною Радою Концепції розвитку житлово-комунального господарства та Концепції державної житлової політики, основні принципи яких були враховані в Законі України «Про загальнодержавну програму реформування та розвитку житлово-комунального господарства на 2004–2010 роки». Проте до сьогодні динаміка галузі та стан обслуговування населення погіршуються. Фактичні асигнування на капітальний ремонт житла не перевищують 16 % від необхідного мінімуму. За оцінками Центру досліджень політичних цінностей, для оновлення і модернізації основних фондів галузі необхідно понад 34 млрд гривень. До того ж, без термінового втручання ця цифра постійно збільшуватиметься.

Руйнування соціальної інфраструктури у першу чергу негативно відбилосся на установах охорони здоров'я та санаторно-оздоровчих закладах. Державні видатки у сфері охорони здоров'я є невеликими (3,7 % ВВП) порівняно з іншими країнами<sup>43</sup>. Ці видатки є також неефективними, що є наслідком, зокрема, недосконалості чинної регуляторної бази, яка обмежує гнучкість бюджетів на рівні закладів охорони здоров'я та органів місцевого самоврядування.

Якщо у 2001 році кількість лікарняних закладів досягала 3,3 тисячі, то вже в 2007 році вона скоротилася до 2,8 тисяч, чисельність лікарняних ліжок у розрахунку на 10000 населення зменшилася за той самий період з 96,6 до 95,2. Це скорочення відбувається на тлі загального зростання захворюваності населення. Кількість ліжко-місць у санаторіях та пансіонатах з лікуванням за той же період зменшилася з 151 до 143 тисяч, у санаторіях-профілакторіях – з 29

<sup>43</sup> Темпи зростання доходів на охорону здоров'я в США в 2,3 рази перевищують темпи зростання ВВП і збільшилися з 13 % у 1997 році до 14,6 % у 2002 році. У всіх інших країнах ОЕСР темпи зростання витрат на охорону здоров'я перевищують темпи економічного зростання в 1,7 разу. У 2006 році в країнах ОЕСР середній приріст витрат на охорону здоров'я склав 6,2 %. (OECD Health Data Updates: Data, Sources and Methods, and Software Updates – <http://www.oecd.org/document>).

до 21 тисячі. Трохи краща ситуація стосовно дитячих оздоровчих таборів, де зафіксовано зростання на 5 тисяч місць, та лікарських амбулаторно–поліклінічних закладів (відповідно, на 11,3 тисячі). Становище з медичними кадрами досить неоднозначне: кількість лікарів усіх спеціальностей на 10000 населення збільшилася, але дуже незначно – з 2001 року до 2007 року лише на 1,6 особи. Чисельність же середнього медичного персоналу скоротилася на 4 особи.

В Україні державні витрати на освіту складають 7 % ВВП. В 2008 році було передбачено збільшення витрат зведеного бюджету на освіту у порівнянні з 2007 роком на 36,6 %<sup>44</sup>.

Проте становище в професійно–технічній освіті характеризується значною деформацією. Невідповідність кількості та професійної спрямованості кадрів, що готуються у навчальних закладах, призвела до того, що кількість професійно–технічних закладів за десять останніх років скоротилася на 131 установу, а кількість учнів в них знизилася з 539,5 до 454,4 тисячі. Наслідки скорочення обсягів та якості професійно–технічної підготовки вже відчуваються в українській промисловості, яка має значний попит на висококваліфікованих робітників, котрий не можуть задовольнити навчальні установи. Слабка прив'язка програм підготовки у професійно–технічних закладах до потреб виробництва, втрата матеріальної та методологічної бази навчання заклали серйозну проблему структурної невідповідності майбутнього попиту та пропозиції робочої сили в професійно–кваліфікаційному розрізі.

Ця ж проблема невідповідності торкнулася й вищих учбових закладів, які створили перенасичення ринку праці фахівцями з менеджменту, правознавства тощо. Кількість навчальних закладів III–IV рівнів акредитації неухильно зростала. За десять років вона збільшилася з 280 до 351 (з відповідним зростанням чисельності студентів в них), але, водночас, рівень професійної підготовки випускників ВНЗ з «престижними» спеціальностями залишається незадовільним й не відповідає сучасним потребам ринку праці.

Ситуація загальноосвітніми закладами таксама відзначається кризовою ситуацією. Нестача кількості місць у дошкільних закладах посилюється з року в рік – про це свідчить співвідношення динаміки наявності існуючих місць у дитячих закладах з чисельністю наявних в них дітей (рис. 10).

---

<sup>44</sup> Цікаво, що США та ЄС з кожним роком збільшують фінансування та бюджетні витрати на освіту, проте Всесвітній банк не радить Україні збільшувати витрати на освіту та охорону здоров'я, а лише більш раціонально використовувати кошти. Deutsche Welle – <http://www.dw-world.de>.

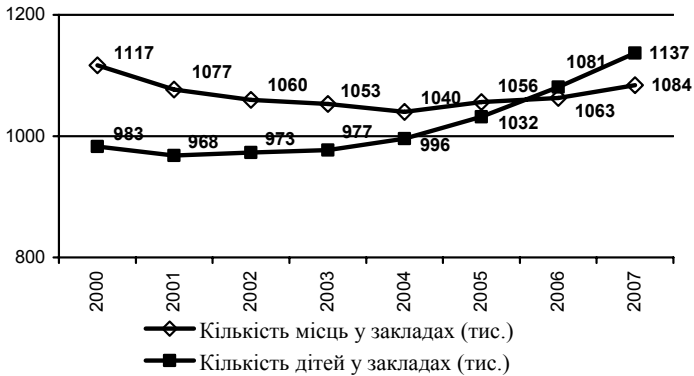


Рис. 10. Співвідношення динаміки наявності існуючих місць у дитячих закладах з кількістю наявних в них дітей

Джерело: [http://ukrstat.gov.ua/control/uk/localfiles/display/operativ/operativ2005/osv\\_rik/osv\\_u/dz\\_u.html](http://ukrstat.gov.ua/control/uk/localfiles/display/operativ/operativ2005/osv_rik/osv_u/dz_u.html)

### 2.5. Пенсійна реформа

Україна – єдина країна пострадянського простору, де досі практично не розпочалася пенсійна реформа. Розробку пенсійної реформи розпочато ще в 2004 році, проте й дотепер її цілісно не сформовано і не втілено в життя. Слід підкреслити, що, незважаючи на важливість реформування і розвитку адекватної ринковим умовам системи пенсійного забезпечення, протягом останнього року спостерігалось фактичне блокування пенсійної реформи, що призвело до фактичного розвалу пенсійної системи. Пенсійний фонд практично наполовину переведено на дотації з Державного бюджету, які в 2008 р. мають скласти понад 25 618,5 млн гривень<sup>45</sup>, підвищення пенсій фактично «з'їдено» інфляцією, яка за підсумком 10 місяців року склала 18 %<sup>46</sup> (найвищий показник в країнах СНД).

Неадекватність наявної пенсійної системи, яка базується на суто фіскальному перерозподілі ресурсів, фактично вилучаючи їх з інвестиційного обороту, є очевидною. Надмірно високі ставки пенсійних внесків спричиняють додаткове навантаження на економіку. Роботодавці змушені сплачувати до пенсійної системи третину фонду оплати праці, що негативно впливає на собівартість

<sup>45</sup> Фінансовий звіт про виконання бюджету Пенсійного фонду України. Пенсійний фонд України затверджено. Постанова правління Пенсійного фонду України від 8 квітня 2008. – № 8–1. – <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1041.28928.0>.

<sup>46</sup> Держкомстат України. – <http://ukrstat.gov.ua>.



продукції, знижує її конкурентоспроможність. Таке навантаження є безпосереднім чинником тінізації зайнятості і доходів населення, перешкоджає ефективному використанню людського капіталу як головної конкурентної переваги в сучасній економіці.

Бюджет Пенсійного фонду, затверджений Кабінетом міністрів на 2008 рік, з доходами і видатками складає 141,161 млрд гривень, проте темпи зростання обсягів власних коштів Пенсійного фонду України постійно відстають від темпів зростання номінальної заробітної плати.

Незважаючи на низку підвищень пенсійних виплат, солідарна пенсійна система, яка діє в Україні, не забезпечує адекватного заміщення пенсією заробітку, втраченого у зв'язку зі старістю, не запобігає поширенню бідності серед громадян похилого віку (рис. 11). У 2008 році середня пенсія становила 150,8 % прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність (у 2007 році цей показник складав 143 %), проте розрив між середньою пенсією за віком та середньою зарплатою стає дедалі більшим: якщо у серпні 2005 року він становив 323 гривні, у серпні 2006 року – 438 гривень, то з 1 вересня 2008 року розмір середньої пенсії складає 751,4 гривні, а середня заробітна плата в 2,3 рази вища за середню пенсію, отже розрив між середньою пенсією та заробітною платою потроївся і склав 976,8 гривні.

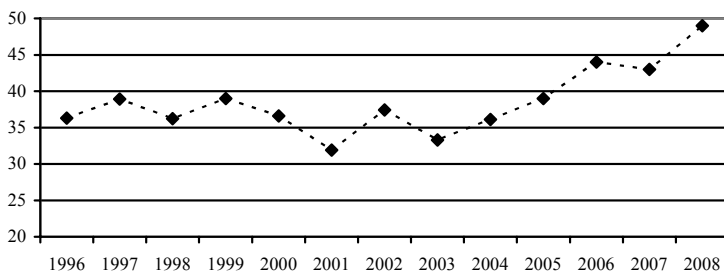


Рис. 11. Коефіцієнт заміщення на січень 2008 року (співвідношення середньої пенсії до середньої заробітної плати, %)

Відтак більшість економічно активного населення України вже не пов'язує забезпеченість своєї старості з державним пенсійним забезпеченням, а потенційні інвестиційні ресурси, якими є пенсійні активи з огляду на їх строковий характер, фактично «проїдаються» суспільством.

### 3. Криза як шанс для реформ: на перехресті вибору

#### 3.1. Вплив світової фінансової кризи на соціальну сферу України

Сучасна світова фінансова криза, що є безпрецедентною за масштабами та глибиною, на думку фахівців<sup>47</sup> продемонструвала кризу ідеології «ринкового фундаменталізму» та ідеї ліберального саморегулювання ринку<sup>48</sup>, викликала необхідність докорінного переосмислення механізмів та моделей державного регулювання економічних і, відповідно, соціальних процесів.

Фінансово–економічна криза впливає на всі без винятку сфери суспільного життя. Найважливіші наслідки світової кризи – соціальні: зниження ділової активності веде до падіння рівня зайнятості й добробуту людей, зростання безробіття, зниження платоспроможності, скорочення надходжень до бюджетів усіх рівнів.

Наразі в Україні найбільш «потерпілою» сферою економіки стало будівництво – галузь, яка є однією із таких, що найбільше стимулюють зайнятість населення та породжують активний попит на продукцію інших галузей економіки, особливо металургійної. Будівельна галузь<sup>49</sup> та металургійні підприємства відіграють величезну соціальну роль у регіонах, в яких базуються, забезпечуючи населення робочими місцями та соціальною інфраструктурою, а місцеві бюджети – податковими відрахуваннями. Оскільки українська металургія має досить виражену географічну концентрацію, вона де-факто забезпечує зайнятістю до половини продуктивного населення окремих регіонів. Тому й наслідки кризи в зазначеній галузі для регіонів можуть бути вельми болючими.

<sup>47</sup> «Український форум» «Світова фінансова криза: наслідки і програма дій для України». – 17 жовтня 2008 року.

<sup>48</sup> Деякі аналітики навіть проводять аналогію між сучасною кризою та «Великою Депресією» 1929 року, що сталася в США. Відомий економіст Дж. Гелбрейт причиною кризи називав радикальний лібералізм, що панував у США в 20–ті роки і призвів до надзвичайної поляризації американського суспільства. Так, до 1929 року 5 % населення США отримували третину особистих доходів країни, 1 % населення були власниками 59 % всього національного багатства країни та 15 % національного прибутку. До аналогічних висновків дійшов й президент США Ф. Рузвельт, який вважав причиною Великої Депресії панування дикого, радикального лібералізму, результатом якого став «параліч» економіки.

<sup>49</sup> За інформацією НФПУ, великі будівельні компанії вже заморозили до 50 % своїх об'єктів, внаслідок чого близько 200 тисяч робітників зараз залишилися без роботи. – УНІАН. – 22 жовтня 2008 року.

Так, за даними газети «Дело»<sup>50</sup>, вже сьогодні виникли проблеми з виплатою заробітної плати в українських вуглевидобувних підприємств. Зарплату за серпень станом на 1 листопада не було сплачено й на підприємствах «Лисичанськвугілля», «Свердловантрацит» і «Донбасантрацит»<sup>51</sup>, «Ровенькиантрацит»<sup>52</sup>. Інформацію про проблеми з виплатою зарплати шахтарям підтвердили в Міністерстві вугільної промисловості України.

Індустріальний союз Донбасу (ІСД) планує на третину скоротити кількість робітників (всього в компанії працює близько 60 тис. осіб)<sup>53</sup>. Також ІСД призупиняє реалізацію інвестиційних проєктів в Україні. Скорочення персоналу або заробітних плат планують й інші металургійні комбінати. В умовах призупинення металургійних підприємств заробітні плати стають основними витратами. Так, у вересні 2008 року робітникам заводу ім. Ілліча було скорочено заробітну плату на 5–10 % (25 % заробітної плати нараховується у вигляді премії), і не виключено, що її зниження триватиме<sup>54</sup>. Розглядають можливість зменшення заробітних плат також на «Запоріжсталі»<sup>55</sup>. В «Арселор Міттал – Кривий Ріг» співробітникам пропонують взяти відпустки у зв'язку з простоем потужностей<sup>56</sup>. Для працівників металургійних підприємств скорочується соціальний пакет і планується призупинення дії деяких пунктів соціального договору<sup>57</sup>.

На тлі глобальної фінансової кризи в країні спостерігається зниження рівня заробітних плат в багатьох галузях. Так, середня заробітна плата по країні з червня по вересень зменшилася на 3 %. В цілому найбільш постраждали від зниження рівня заробітної плати в промисловості: в металургії зарплати знизилися на 3,9 % (в середньому 97 грн.); в хімічній галузі – на 2,6 % (55 грн.), у машинобудуванні – на 1,5 % (29 грн.).

Криза також призвела до скорочення числа вакансій на ринку праці. Кількість нових вакансій в Україні за жовтень 2008 року

---

<sup>50</sup> <http://www.delo.ua>.

<sup>51</sup> У бухгалтерії «Донбасантрациту» виданню «Дело» повідомили, що гроші за серпень уже виплачено, а оплата за вересень надійде найближчим часом.

<sup>52</sup> На підприємстві стверджують, що затримка оплати праці пов'язана із ситуацією в «Промінвестбанку», але обіцяють, що найближчим часом вирішать проблему.

<sup>53</sup> Заява голови Ради директорів компанії ІСД С. Тарути. – 17 жовтня 2008 року. Джерело: «КоммерсантЪ Украина». – 20 жовтня 2008 року.

<sup>54</sup> Заява голови правління ММК ім. Ілліча В. Бойка. Джерело: «КоммерсантЪ Украина». – 20 жовтня 2008.

<sup>55</sup> Повідомлення прес-служби комбінату. 20 жовтня, 2008.

<sup>56</sup> Повідомлення прес-секретаря компанії О. Чикала. 20 жовтня, 2008.

<sup>57</sup> Алчевський металургійний комбінат (АМК, Луганська область). «ІСД распускает работников по домам». – 03 ноября 2008 г. – <http://oligarh.net/?news/39436>.

скоротилася на 6,3 % по відношенню до вересня цього ж року – до 47,6 тисячі проти 50,8 тисячі. По відношенню до жовтня 2007 року кількість вакансій скоротилася на 8,2 %<sup>58</sup>. Проте слід відзначити, що скорочення кількості вакансій для кожної із галузей неоднорідне: більше всіх втратили фахівці з нерухомості, кількість вакансій яких скоротилася на 34 %, у сфері маркетингу та реклами – на 32 %, страхування – 27 %, державної служби – на 20 %<sup>59</sup>. Кількість вакансій збільшилась лише у двох сферах: медичні робітники та ІТ-фахівці – на 6,2 % і на 2,5 % відповідно<sup>60</sup>.

Водночас у жовтні на 12 % у порівнянні з вереснем зросла кількість пропозицій на ринку праці – 52,7 тисячі проти 46,8 тисячі. У порівнянні з жовтнем 2007 року кількість пропозицій зросла на 42 %. Найбільш незатребуваними на сьогодні є юристи (пропозиція на 1 вакансію – 2,6), журналісти (1,7), викладачі (1,5) та вихователі (1,5).

Проблеми будуть пов'язані також із перспективою різкого скорочення приватних трансфертів, що складала вагому (а в непоодиноких випадках – визначальну) частку доходу тисяч українських громадян, які отримували регулярні грошові перекази від своїх родичів із-за кордону. Вочевидь, в умовах глобальної фінансової кризи потоки трансфертів значною мірою скоротяться.

Приватні трансферти практично повністю витрачались на споживчому ринку країни та, відповідно, були одним з чинників економічної активності. Дані офіційної статистики<sup>61</sup>, що відображають об'єм грошових переказів офіційно працюючих за кордоном українців, наведено на рис. 12<sup>62</sup>. В 2005 році частка приватних грошових переказів в загальному об'ємі отриманих трансфертів складала 68,4 % (2,1 млрд доларів США), в 2006 році – 74,4 % (2,6 млрд доларів США). Лише за 2007 рік ринок грошових переказів у порівнянні з 2006 роком зріс на 43 %<sup>63</sup>.

<sup>58</sup> Інтернет-огляд ринку праці. «Інтерфакс-Україна» <http://www.interfax.com.ua/rus>.

<sup>59</sup> Указ Президента України «Про деякі заходи щодо забезпечення скорочення видатків Державного бюджету України на утримання органів управління» від 4 листопада 2008 року. – № 997/2008. – <http://president.gov.ua/documents/8522.html>.

<sup>60</sup> «Інтерфакс-Україна». – <http://www.interfax.com.ua/rus>.

<sup>61</sup> Згідно з дослідженнями Інституту економічної політики «Бішкекський консенсус», частка трансфертів, що проходить через банківські перекази та міжнародні системи переказу грошей, складає 34 %.

<sup>62</sup> За оцінками Інституту розвитку міст (м. Львів) в 2007 році грошові перекази трудових мігрантів тільки із США та Європейського Союзу в Україну становили близько 2 млрд дол. США за рік.

<sup>63</sup> *Банківська система України / Банк «Фінанси та Кредит»*. – Avers. – 5–6 червня 2008 р. – С. 12. – [https://www.averssystem.com/img/zstored/File/1\\_AVERS\\_Ukrainian\\_market](https://www.averssystem.com/img/zstored/File/1_AVERS_Ukrainian_market).

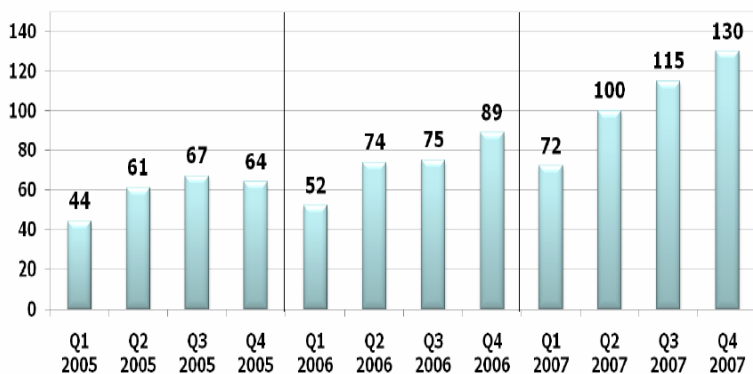


Рис. 12. Грошові перекази в Україну працюючих за кордоном, млн дол. США (за даними Платіжного балансу України)

Аналітики також передбачають згортання соціальних проєктів бізнесу. Загальні витрати компаній вже мають тенденцію до скорочення, і це відбувається передусім за рахунок неперіоритетних з точки зору бізнесу позицій, серед яких – і витрати соціального спрямування.

Зазначені негативні соціальні наслідки світової валютно-фінансової кризи засвідчують нагальну потребу переходу на нові концептуальні засади соціальної політики в Україні, які дозволять не лише мінімізувати наслідки економічної кризи, зокрема – падіння життєвого рівня населення, безробіття тощо, але й сформувати новітню модель соціальної політики, яка забезпечуватиме значно більш ефективні та менш інфляційогенні інструменти реалізації соціальних функцій держави.

### 3.2. Методологія вибору пріоритетів

Український досвід показав, що не обґрунтований з точки зору адекватності соціального ефекту курс реформ, відстороненість державних інститутів від цілеспрямованого реформування соціально-економічних процесів ведуть до загострення структурної кризи соціальної сфери.

Реальні події свідчать про існування значного дисонансу між цілями, що декларуються, і практичними діями у сфері соціальної політики. Розбіжності пов'язані з тим, що ресурсні та інституціональні обмеження, які існують в українському суспільстві, надають досить вузький спектр реальних можливостей здійснення соціальної політики.

Безумовно, усі проблеми, що накопичились в соціальній сфері, одразу вирішити неможливо. Головними завданнями на сьогодні є, передусім, *визначення основної стратегічної мети соціальної політики та вибір її основних пріоритетів*. Від обраних пріоритетів залежать і основні ресурсні та інституційні джерела забезпечення державної політики. Ефективність соціальної політики передбачає загальновизнаність обраного пріоритету. Такого роду консенсус можливий, хоча в сучасних українських умовах, скоріше, за окремими вузькими напрямками.

**Для визначення оптимального типу соціальної політики суспільства виділяють декілька основних стратегічних функцій, які визначають основні пріоритети держави.** До таких функцій відносять<sup>64</sup>:

- функцію забезпечення соціально–політичної стабільності;
- гуманітарну функцію – допомоги незаможним;
- забезпечення конкурентоспроможності країни на міжнародному ринку за рахунок підвищення якості людського капіталу;
- забезпечення інтеграції (консолідації) суспільства.

Пріоритети соціальної політики залежать від того, яка функція обирається в якості головної. Відповідно, для реалізації кожної з існуючих моделей необхідні і різні типи ресурсів, і різні методи їхнього використання.

Якщо з погляду домінуючої функції розглядати *соціальну стабільність*, в цьому випадку ресурси повинні бути спрямовані на допомогу тим прошаркам населення, від яких можна очікувати реальних протестних дій.

Якщо в якості пріоритету обирається *гуманітарна функція*, зусилля варто спрямовувати на адресну соціальну допомогу, в першу чергу, тим соціальним прошаркам, які найбільше цього потребують. В такому разі ця політика повинна бути спрямована на підтримку найбідніших соціальних прошарків, малозабезпечених, соціально вразливих, непрацездатних груп населення. Слід відзначити, що в Україні саме такий підхід до соціальної політики декларувався в останні десятиріччя. Проте реалізація так званої «політики подолання бідності» фактично призвела до згоргання соціальних функцій держави, відсутності національної стратегії в галузі соціальної політики, а також до різкого зниження ефективності соціальної політики в цілому і соціальних витрат зокрема.

<sup>64</sup> Тихонова Н. «Куда ведет коридор? (О социальной политике с позиции общественного мнения) // Общественные науки и современность. – РАН, М.: Наука. – 2006. – № 3. – С. 10–17.

У разі реалізації завдання *забезпечення конкурентоспроможності країни на світовому ринку* пріоритетом повинно стати, насамперед, інвестування в людський капітал, тобто реалізація моделі розвитку. Основним змістом моделі розвитку є уявлення про те, що підвищення якості життя, як і усунення соціальної диференціації, неможливо досягнути виключно економічними засобами, тому що вони містять в собі суттєву соціокультурну складову. В цій моделі робиться акцент на інвестуванні в освіту і культуру, а людські ресурси розглядаються як базові ресурси людського розвитку.

Якщо йдеться про *соціальну інтеграцію і консолідацію суспільства*, для початку необхідно визначити межі соціальної справедливості й прийнятності нерівності, і вибудовувати соціальну політику на засадах такого консенсусу.

Специфіка української соціальної структури вже створює підґрунтя для визначення моделі соціальної політики. Структура українського суспільства (переважна кількість пенсіонерів, тих, хто працює на державних підприємствах, багатодітні і неповні сім'ї, що складають більшість дорослого населення країни) закладає патерналістські очікування населення, пов'язані саме з державою. До того ж, в країні значною є чисельність населення, яке фактично не конкурентоспроможне на ринку праці. Таким чином, існуюча соціальна структура населення країни суттєво звужує можливості реалізації ліберальної соціальної політики. Відтак пріоритетність має бути віддана іншій моделі, яку необхідно опрацювати та виважити.

### *3.3. Передумови формування нової моделі соціальної політики*

Ефективною соціальною політикою на сучасному етапі є політика, яка дає як економічний, так і соціальний ефект. *Соціальною є держава, яка враховує, що економічна ефективність – не самоціль, а засіб для задоволення матеріальних і духовних потреб своїх громадян.* Активна соціальна політика є не обмежувачем, а каталізатором економічного зростання.

Це досить показово продемонстрували заходи антикризової політики, які вживаються провідними країнами світу у відповідь на вплив світової валютно-фінансової кризи. Серед них – заходи, спрямовані на реалізацію соціальних цілей, які мають працювати на заохочення економічного зростання та запобігання економічній депресії (див. додаток І).

Соціальна інфраструктура, яка включає органи підтримки і розвитку культури, освіти, виховання, систему охорони здоров'я і

фізичної культури, пенсії і різного роду соціальні виплати, політику зайнятості, сьогодні розглядається у міжнародній практиці як обов'язкова умова повноцінного існування і розвитку суспільно-економічної системи. З 60-х років соціальні видатки розглядаються не як непродуктивні витрати, а як інвестиції у сьогоднішню та майбутню стабільність<sup>65</sup>.

Сьогодні у світі широко визнано, що сучасна модель економічного зростання характеризується, поряд з іншим, такими специфічними рисами, як:

- рівна важливість ролі усіх видів активів як складових національного багатства: фізичного, фінансового, природного та людського капіталу. Усі ці складові впливають на загальну продуктивність факторів виробництва. Відповідно, усі зазначені види капіталу потребують інвестицій;
- акцент на розподільчих аспектах зростання та рівному розподілі можливостей, рівний розподіл можливостей доступу до освіти, охорони здоров'я, культурних заходів тощо;
- акцент на інститути, які забезпечують ефективне управління, запобігання захопленню інститутів корпоративними інтересами еліт<sup>66</sup>.

Для того, аби перейти від антагоністичності до компліментарності економічного та соціального розвитку, в Україні слід насамперед усунути низку суттєвих системних суперечностей, які склали підґрунтя для такого антагонізму. Проведений нами в цьому та інших дослідженнях<sup>67</sup> аналіз дозволив у підсумку виокремити низку наступних суперечностей.

### **1. Низька ефективність та надмірна витратність соціальної сфери**, що обумовлює потребу в надмірних залученнях ресурсів на соціальні потреби. Це пов'язане з нереформованістю системи управління, впливом кваліфікованих кадрів через низький рівень заробітної плати, відсутністю механізмів цільового надання соціальних послуг, тривалим недоінвестуванням, а відтак – зруйнованістю основних фондів тощо.

<sup>65</sup> Изменения в области социальной политики. Удовлетворение потребностей в 90-х годах. // Нью-Йорк: Издательство ООН. – 1990. – С. 46.

<sup>66</sup> Thomas V., Dailami M. et al. Key to Less Poverty and Better Lives for All // Development Outreach. – Winter 2001. – P. 5.

<sup>67</sup> Див., напр.: Динаміка зростання та ризики нестабільності економіки України в 2008 році (Жаліло Я. А., Бабанін О. С., Белінська Я. В. та ін.). – К.: НІСД. – 2008. – 41 с.



2. **Переважно фіскальний характер фінансування соціальної сфери.** Нерозвиненість механізмів диверсифікації надання соціальних послуг та стихійність у запровадженні платного сегменту цієї сфери обумовили надмірне фінансове навантаження на державний та місцеві бюджети при розпорощенні та низькому контролі за цільовим використанням отримуваних бюджетних коштів;
3. **Можливість здобуття конкурентних переваг за рахунок нехтування соціальною відповідальністю.** Практика соціально відповідального ведення бізнесу досить повільно набувала поширення серед вітчизняних підприємств. Зловживання можливостями повільного збільшення заробітної плати в трудонадлишкових регіонах чи сегментах ринку праці, збереження несприятливих умов праці, екологонебезпечних способів виробництва нерідко обумовлювали збереження значної конфліктності у стосунках між бізнесом та працівниками, бізнесом і місцевою владою.
4. **Відсутність реально діючого ринку праці.** Неадекватність механізмів регулювання попиту і пропозиції працівників на вітчизняному ринку праці обумовила структурні деформації в системі професійної підготовки, надлишок фахівців одних та дефіцит – інших спеціальностей, виникнення локальних дефіцитів та надлишків працівників в окремих регіонах, а як наслідок – зниження ефективності використання трудового потенціалу нації.
5. **Відсутність належної динаміки продуктивності праці.** Зростання заробітної плати (а відтак, і соціальних відрахувань), яке суттєво перевищило динаміку продуктивності праці, обумовило прогресуюче вилучення потенційних інвестиційних ресурсів підприємств на потреби поточного споживання, що сформувало умови для відтворення цього розриву. Водночас заробітна плата значною мірою втратила стимулюючу функцію оцінки результативності трудової діяльності працівника.
6. **Неефективна структура доходів населення.** Надмірна частка соціальних трансфертів, динаміка яких не залежить безпосередньо від рівня економічної активності їх одержувачів, не дозволила встановити належний зв'язок між економічною динамікою та зростанням споживчого попиту. Надто висока диференціація доходів за

регіональною та професійною ознаками призводила до сегментації споживчого попиту, виникнення локальних «перегрівів» ринку, що, зрештою, посилювало інфляційний ефект загального зростання доходів.

- 7. Нерозвиненість механізмів «каналізації» доходів населення в заощадження.** Зростаючі доходи, отримувані населенням, навіть ведучи до активного зростання банківських депозитів, де-факто відігравали роль акселератора споживчого кредитування. Зростання інвестиційного кредитування відбувалося значно повільніше, що пригнічувало стимулюючий ефект зростання доходів для економіки країни. На цьому тлі безпосереднє зростання споживчого попиту вело до збільшення потреби в імпорті для його задоволення, що також применшувало стимулюючий ефект цього зростання.

Різде загострення бюджетно-фінансових проблем в економіці України підтвердило безперспективність спроб вирішити соціальні проблеми лише шляхом подальшого нарощування фінансування – без проведення глибоких структурних перетворень в сфері соціальної політики. Між тим, **ситуація, що склалася в економіці України в останні роки під впливом як світових економічних тенденцій, так і внутрішніх проблем вітчизняної економіки, створила передумови для зміни ситуації.**

**По-перше,** посилення конкурентних викликів для української економіки загострило важливість максимально ефективного використання доступних ресурсів, в першу чергу – людських. Відтак суттєво посилилась зацікавленість в реалізації потенціалу вітчизняного людського капіталу. Тривалий період недофінансування соціальної сфери обумовив суттєве знецінення цієї складової багатства нації, проте водночас – показав практичну важливість інвестування в людський капітал, обумовивши збільшення як приватних, так і державних вкладень.

**По-друге,** ускладнення ситуації в бюджетній сфері як наслідок впливу світової валютно-фінансової кризи восени 2008 р. обумовило необхідність підвищення ефективності бюджетних видатків, в тому числі – на соціальну сферу. Відтак, очікується підвищення «попиту» на методики посилення цільового характеру видатків, зменшення непродуктивних втрат тощо.

**По-третє,** потреба в раціоналізації зайнятості на підприємствах, які опиняються під потужним конкурентним тиском, особливо – в умовах звуження ринків збуту в період валютно-фінансової кризи, загострює проблему удосконалення механізмів регулювання

пропозиції на ринку праці, підготовки та перепідготовки фахівців, захисту інтересів працюючих та звільнюваних працівників тощо.

**Вчетверте**, збереження значної інфляційної загрози обумовлює першочерговість механізмів мінімізації інфляційного впливу соціальних видатків та посилення їх позитивного впливу щодо генерації національного економічного зростання.

Виходячи з вищезазначеного, в Україні склалися сприятливі умови для переходу від розгляду соціальної політики як неминучого компромісу на шляху економічного зростання та ринкового реформування економіки – до усвідомлення її важливої, а в окремих напрямках – ключової ролі у формуванні новітніх конкурентних переваг національної економіки. **Лише «вбудувавши» соціальну політику нового зразку в механізм економічного зростання в ролі одного з потужних генераторів останнього, видасться можливим за сучасних умов зберегти та надалі посилити рівень соціальної орієнтованості економіки України, забезпечити передбачений вітчизняним законодавством рівень соціальних стандартів та їх поступове наближення до європейських показників.**

#### **4. Пріоритетні напрями реформування соціальної політики**

Як було показано вище, незважаючи на тривалий період, відведений для ринкових перетворень, держава в Україні так і не показала спроможності проводити повноцінну та адекватну соціальну політику. Добробут населення не зазнав відчутних змін на краще, не забезпечено належним чином базові права громадян на гідний рівень життя. Кожна з вказаних вище проблем, впливаючи одна на іншу, мультиплікує негативний ефект, а в цілому – порушує соціально-економічний стан країни. Фактично склалась парадоксальна ситуація, при якій соціальна політика із засобу зменшення соціальної напруги перетворилась на один із суттєвих факторів її посилення. Відсутність чітких стратегічних пріоритетів соціальної політики призвела до розпорощування коштів та тотального недофінансування соціальних установ. Практична відсутність експертизи соціальних програм призводить до їх дублювання та нівелювання ефективності.

Незважаючи на збереження високих темпів економічного зростання в останні роки, добробут населення не зазнає відчутних змін на краще. В умовах перманентних виборчих кампаній соціальна політика здебільшого реалізується як низка розрізнених рішень, які приймаються у відповідь на прямі загрози або й заради здобуття електоральних

переваг. Зниження динаміки реальних доходів населення та поширення бідності, поляризація суспільства – результат не тільки падіння рівня виробництва та стрімкої інфляції, але й відсутності стратегії соціальної політики, яка має адаптувати суспільство до сучасної моделі господарювання. На жаль соціально-економічна політика базується на парадигмі, згідно якої соціальні видатки практично розглядаються як навантаження на економіку, а системне вирішення соціальних проблем відкладається до періоду економічного поживлення та підйому. В результаті основоположні цілі реформування соціальної політики залишаються нереалізованими.

Переламати цей негативний тренд можливо лише на основі системних заходів щодо радикальної модернізації соціальної сфери. Отже, *реформування* соціальної політики стає дедалі нагальнішою потребою.

#### *4.1. Визначення стратегічних пріоритетів соціальної політики*

Необхідні радикальні реформи соціальної сфери, що трансформують її шляхом переведення на послідовні ринкові механізми в рамках соціальної держави. Лише соціальна модернізація може замінити безплідну політику «латання дірок» та «швидкого реагування». Навіть при невизначеності стратегічної мети та тактичних інструментів її реалізації існують безальтернативні державні пріоритети, які мають бути реалізовані в першу чергу. Такими пріоритетами є: пенсійна реформа, відновлення соціальної інфраструктури, підвищення рівня доходів громадян. Наразі найважливішими завданнями в сфері соціальної політики є суттєве підвищення її ефективності, концентрація зусиль на вирішенні найбільш гострих соціальних проблем, опрацювання нових механізмів реалізації соціальної політики, що забезпечує скорочення невиправданих бюджетних витрат та більш раціональне використання фінансових і матеріальних ресурсів соціальної сфери. Основними характеристиками нової моделі соціальної політики мають стати :

- чітке визначення пріоритетів соціальної політики;
- зниження соціальної нерівності в суспільстві;
- диференціація соціальної політики держави по відношенню до різних прошарків населення;
- визначення і розгалуження повноважень в реалізації соціальної політики між всіма рівнями бюджетної системи.

Виходячи з існуючої ситуації, необхідні чітко окреслені соціальні орієнтири і етапи їх досягнення, на які повинна бути спрямована політика держави.

### **Зокрема, на загальнодержавному рівні необхідно:**

1. Ухвалити, на підґрунті національного економічного та соціального діалогу, *соціальну доктрину* як фундамент соціальної стратегії, що формується державою, з визначенням стратегічних і тактичних соціальних цілей держави, ключових питань та суперечностей соціальної сфери, концепції соціальної політики, механізмів та засобів вирішення важливих соціальних завдань.

2. З метою приведення у відповідність соціальних зобов'язань уряду з економічними можливостями держави необхідно провести повну інвентаризацію існуючого соціального законодавства, зокрема провести вартісну оцінку існуючих законів соціальної сфери.

3. Важливим кроком, з метою усунення політичних спекуляцій навколо соціальної політики, є узгодження чинного соціального законодавства з статтею 22 Конституції України<sup>68</sup> та отримання офіційного тлумачення Конституційним Судом України конституційного поняття «*зміст та обсяг існуючих прав та свобод*». У разі тлумачення, що скасування або реформування складових системи соціального захисту суперечитиме статті 22 Конституції України, ініціювання внесення змін до Конституції. У разі тлумачення, що скасування або реформування не суперечить статті 22 Конституції, – проведення змін та реформ.

4. За кожним законом соціальної сфери закріпити джерело фінансування. Зокрема, кошти бюджетів різних рівнів, кошти соціального страхування, а також альтернативні джерела. Перенести фінансові витрати на соціальну сферу з державного на регіональний рівень. На законодавчому рівні впровадити чітке правове розгалуження компетенції за рівнем виконавчої влади, забезпечити відповідність між виконуваними функціями та необхідними ресурсами, визначити відповідальність всіх рівнів державної влади при реалізації соціальної політики.

5. Запровадити інструменти забезпечення адресності соціальної політики, чітке її спрямування на ті соціальні прошарки, які безпосередньо потребують державної підтримки, зокрема: визначити чіткі та прозорі критерії адресності в наданні основних видів соціальної допомоги; визначити оптимальні форми соціальної допомоги (грошова, негрошова, натуральна) для різних цілей,

---

<sup>68</sup> Конституція України. – Ст. 22. – Права і свободи людини і громадянина, закріплені цією Конституцією, не є вичерпними. Конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані. При прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1996. – № 30. – С. 141.

запровадити механізми контролю за цільовим використанням допомоги тощо.

6. Розробити та впровадити науково обґрунтовану програму розвитку трудового потенціалу, реалізація якої дозволить створити передумови для формування якісно нового трудового резерву, адекватного перспективним потребам національної економіки та її конкурентоспроможності.

7. Запровадити механізми політики доходів, які стримуватимуть подальшу соціальну та економічну поляризацію суспільства.

#### 4.2. Реформування розподільчих відносин

Важливою детермінантою соціальної політики є політика розподілу доходів та результатів економічної діяльності. Традиційно в економіці роль держави у формуванні доходів зводиться до *згладжування диференціації доходів через розподільчі механізми*. Висока диференціація в розподілі доходів в Україні в багатьох випадках пояснює незначне скорочення бідності, навіть при певних темпах економічного зростання. Загальновизнаним є висновок, що зниження нерівності, внаслідок справедливого перерозподілу доходу, веде до зростання суспільного добробуту<sup>69</sup>.

Політика зі зниження масштабів бідності, яка проводиться в Україні, є показовою ілюстрацією некомплексних зусиль щодо вирішення проблеми. Визначаючи рівень бідності на основі прожиткового мінімуму, уряд пов'язує зниження масштабів бідності лише з підвищенням мінімального рівня оплати праці, заробітної плати в бюджетній сфері, пенсій та іншої допомоги. Проте аналіз на рівні різних дохідних груп показує, що навіть радикальне підвищення мінімального рівня оплати праці не зможе привести до істотних зрушень щодо зниження бідності та надлишкової нерівності<sup>70</sup>. Підвищення рівня оплати праці при такому підході потребує значних ресурсів та несе загрозу інфляції, а наявні недосконалі розподільчі механізми лише збільшують соціальні диспропорції.

Основний шлях коригування розподілу – механізми перерозподілу доходів в системі *«оподаткування – соціальні пільги»*. Необхідно запровадити механізми розподілу результатів економічної діяльності, які б стримували подальшу соціальну та економічну

<sup>69</sup> Див: Гэлбрейт Дж. Экономические теории и цели общества. – Москва: Прогресс. – 1976. J. Galbraith The Great Crash, 1929, Mariner Books, 1997. J. Galbraith Economics and the Public Purpose, 1973 та ін.

<sup>70</sup> Бідність в Україні: методика та практика аналізу / Національна академія наук України, Інститут демографії та соціальних досліджень. – Київ: ПРООН. – 2008.

поляризацію суспільства та сприяли формуванню *нормального*<sup>71</sup> стану нерівності в суспільстві. З метою забезпечення *нормального* стану нерівності в суспільстві та з метою встановлення меж припустимої нерівності, нерівності доходів в умовах конкурентної рівноваги і меж оптимальної нерівності доцільно використовувати інструментарій перерозподільчих механізмів<sup>72</sup> через систему трансфертів та податки.

Для приведення розподілу доходів заможних домогосподарств до «світових» стандартів необхідно забезпечити обмеження приросту доходів тільки в двох останніх децилях, що, згідно з розрахунками фахівців<sup>73</sup>, приведе до різкого поліпшення стану 80 % населення, знизивши нерівність та зменшивши темпи зростання доходів лише у 10 % населення. При такому підході до коригування розподільчих механізмів загальна маса доходів залишається незмінною, змінюється лише пропорція її розподілу за різними дохідними групами, що дозволяє суттєво послабити інфляційну загрозу.

Держава має забезпечити вилучення та перерозподіл частини отримуваних в суспільстві високих доходів, враховуючи, що значна частина таких доходів утворилася не завдяки продуктивності їх отримувачів, а через структурну недосконалість вітчизняних ринків. **Відтак певне згладжування надмірної диференціації доходів можливе за рахунок запровадження:**

- прогресивної ставки прибуткового оподаткування громадян, яка має передбачати зниження ставки податку для низькодохідних категорій населення та запровадження більш високої ставки – для високодохідних<sup>74</sup>; розрахунок адекватної шкали оподаткування може передбачати збереження нинішнього загальногорівня податкових надходжень, оскільки позитивний ефект очікується саме від зміни розподілу доходів;
- оподаткування нерухомості, яка знаходиться у власності фізичних осіб, з передбаченням чіткої загальнодоступної соціальної пільги, яка виключатиме оподаткування реально використовуваного власником житла;
- оподаткування нерухомості невиробничого призначення, яка належить юридичним особам;

---

<sup>71</sup> Нормальна нерівність відповідає умовам, за яких практично все економічно активне населення має можливість повноцінно реалізувати свій потенціал, а решта населення має можливість забезпечити собі гідний рівень життя.

<sup>72</sup> См. *Стиглиц Дж.* Экономика государственного сектора. – М. – 1997.

<sup>73</sup> *Шевяков А. Ю.* «Влияние социальной политики на положение отдельных групп населения // Экономист. – 2008. – № 9. – С. 62.

<sup>74</sup> Максимальні ставки податку в розвинених країнах: США – 39,6 %, Велика Британія – 40 %, ФРН – 51,5 %, Франція – близько 60 %.

- впорядкування розрахунку величини та сплати рентних платежів за використання надр, аграрних, природно-кліматичних, рекреаційних ресурсів.
- проведення інвентаризації державної власності, введення суспільного контролю над доходами й видатками природних монополій;
- зміна ідеології управління окремими податками:
  - з метою впровадження диференційованого підходу до оподаткування слід ввести межу високозабезпеченості;
  - слід запровадити податок на розкіш (такий податок існує в країнах Великої Вісімки (окрім Росії)).
- розробка механізмів індексації оплати праці як інструменту нейтралізації інфляції. При їх розробці слід звернути особливу увагу на інтервали індексації (як часто варто проводити індексацію) і базу індексування:
  - згідно світової практики, періодичність індексації доцільно погоджувати із встановленням певного порогу зростання цін;
  - для забезпечення заходів, необхідних для перерозподілу доходів, запобігання падінню платоспроможного попиту й зниженню обсягів виробництва поріг індексації слід встановлювати на достатньо низькому рівні;
  - необхідно запровадити диференційовану індексацію залежно від рівня доходів, для чого визначити межу низько– і високодоходних груп. В більшій мірі впроваджувати індексацію слід для осіб з низькими доходами.
- перенесення ваги бюджетної політики з стимулювання споживання на стимулювання інвестиційного попиту.

#### *4.3. Трансформація політики доходів*

Проблему соціального спрямування економіки можливо вирішувати не лише через механізм бюджетного перерозподілу, а й через поступовий перехід від політики соціального захисту до політики, що спрямована на підвищення індивідуальних доходів. Для цього **необхідне поетапне реформування політики підвищення доходів, що передбачає:**

- в короткостроковому періоді: попередження зниження реальної заробітної плати і рівня життя населення в умовах прискорення інфляційних тенденцій;
- в середньо– та довгостроковому періодах: усунення надмірних диспропорцій в заробітній платі між галузями і



регіонами, перехід до стійкого зростання заробітної плати і доходів населення на основі підвищення ефективності реалізації трудових ресурсів нації;

- перехід до політики зростання заробітної плати, що розвиває платоспроможний попит і стимулює зростання виробництва продукції й послуг.

**Це вимагає зміни методології розрахунку мінімальної заробітної плати, для чого слід здійснити наступне:**

1. В основу визначення розміру мінімальної заробітної плати покласти *соціальний стандарт* нормального відтворення робітника. Мінімальна заробітна плата повинна перевищувати прожитковий мінімум, щонайменше, з коефіцієнтом 1,2–1,5 з метою охоплення об'єму ресурсів, необхідних для відтворення робітника та його родини.

2. Мінімальну заробітну плату розраховувати на основі створення кореляційної моделі, в основу якої мають бути покладені відповідні статистичні критерії – фактори, що істотно впливають на її рівень (бюджет прожиткового мінімуму, обсяг і темпи зростання душевого ВВП, розподіл доходів серед економічно активного населення, індекс зростання споживчих цін, зайнятість населення тощо). З урахуванням названих критеріїв досягаються своєрідний компроміс між соціальними потребами населення і можливостями суспільства, залежність рівня заробітної плати від рівня продуктивності праці.

Як варіант, для обґрунтування економічної основи мінімального рівня заробітної плати може бути використаний базовий бюджет прожиткового мінімуму одинокого працівника та диференційований мінімальний споживчий бюджет на душу населення з урахуванням сімейного навантаження.

3. Вирішити проблему використання прожиткового мінімуму для встановлення розміру соціальних виплат, припинивши чинну систему застосування в бюджетному законодавстві так званого «*рівня забезпечення прожиткового мінімуму*» (РЗПМ), що нівелює значення прожиткового мінімуму як такого. «Ручне» управління соціальними виплатами на основі РЗПМ допускає порушення соціальних прав громадян<sup>75</sup>.

---

<sup>75</sup> Як приклад, можна навести права жінок, які виховують дітей до 3 років. Їхнє право отримувати допомогу на рівні прожиткового мінімуму для дитини до 6 років обмежується двічі. Спочатку, з посиланням на економічну нестабільність, прикінцевими положеннями Закону України «Про державну допомогу сім'ям з дітьми» їм гарантується допомога тільки на рівні 25 % прожиткового мінімуму. Далі щороку в Законі про державний бюджет за допомогою РЗПМ їм встановлюється допомога тільки на рівні 13 % прожиткового мінімуму.

4. Слід чітко визначити і обґрунтувати поняття «економічної стабільності держави» із зазначенням конкретних макроекономічних показників, зокрема, *обсягу* і темпів зростання душевого ВВП, рівня зайнятості населення, розподілу доходів серед економічно активного населення, реальної вартості споживчого кошику, індексу споживчих цін, рівня інфляції тощо, які означатимуть досягнення стабільності та забезпечення соціальних прав, передбачених Конституцією України. На основі обґрунтування «економічної стабільності держави» необхідно протягом найближчого періоду вилучити із законодавства всі положення про рівень забезпечення прожиткового мінімуму.

5. Розвивати політику колективних договорів. Законодавчо закріпити процедури регулювання заробітної плати в ході колективних переговорів. Політика розвинутого зростання заробітної платні повинна стати предметом договірного регулювання на всіх рівнях соціального партнерства та, особливо, на рівні підприємств, де визначатимуться конкретні цифри та заходи.

6. Заохочувати впровадження принципів солідарної (дольової) участі робітників в доходах підприємства.

7. Визначати в програмах соціально–економічного розвитку, а також щорічному посланні Президента рекомендації щодо кількісного співвідношення зростання заробітної платні і валового доходу.

**Необхідно також змінити методіку розрахунку прожиткового мінімуму населення, для чого:**

1. Задля забезпечення максимальної відповідності цього стандарту реальній вартості споживчого кошика та послуг:

- переглянути структуру нормативів для обрахування прожиткового мінімуму для усіх категорій населення з урахуванням теперішніх умов їхнього проживання;
- змінити у відповідності з фактичними витратами населення співвідношення продовольчих та непродовольчих товарів, а також послуг у відповідності з реальними показниками витрат та урахуванням потреб нормального відтворення людини;
- переглянути набір товарів та послуг в бік досягнення їх відповідності реальним сучасним умовам, життєвим потребам людини та медичним стандартам;
- при проведенні чергового перегляду наборів продуктів харчування, непродовольчих товарів та послуг враховувати (за даними Держкомстату України) динаміку зміни середнього розміру сім'ї за відповідний період. (2,76 особи);
- розробити методіку врахування регіональних відмінностей при формуванні прожиткового мінімуму.

2. З метою відновлення логіки прийняття рішень з питань прожиткового мінімуму передбачити в законодавстві «Про прожитковий мінімум» одночасне затвердження наборів продуктів харчування, непродовольчих товарів і послуг та Методики визначення прожиткового мінімуму, причому спочатку затверджувати набори продуктів харчування, непродовольчих товарів і послуг, а вже потім вносити відповідні зміни до методики визначення їх вартісних величин.

3. Прискорити прийняття постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження наборів продуктів харчування, наборів непродовольчих товарів та наборів послуг для основних соціальних і демографічних груп», після чого внести відповідні зміни до діючої Методики визначення прожиткового мінімуму, затвердженої наказом Мінпраці, Мінекономіки та Держкомстату.

4. З метою забезпечення *соціально-економічного обґрунтування* визначення прожиткового мінімуму на одну особу та для осіб, які належать до основних соціальних і демографічних груп населення, розглянути доцільність розробки Закону України «Про споживчий кошук».

5. Відповідно до змін до Закону «Про прожитковий мінімум» від 12 лютого 2008 року щодо оприлюднення розрахунків фактичного розміру прожиткового мінімуму та у відповідності до Закону України «Про інформацію» забезпечити інформаційну прозорість моніторингу фактичного розміру прожиткового мінімуму шляхом широкого оприлюднення щомісячних результатів розрахунків такого розміру та забезпечення можливості його коригування залежно від показників рівня життя в Україні.

Реалізація зазначених завдань дозволить отримати належне методологічне та статистичне підґрунтя для інвентаризації соціальних видатків та програм, передбачених чинним законодавством, здійснення їх перегляду та визначення конкретних термінів можливого впровадження відповідно до реальних фінансових можливостей держави та забезпечення використання стандарту прожиткового мінімуму відповідно до Конституції України для всіх соціальних виплат та державних гарантій.

#### *4.4. Реформування системи надання соціальних пільг*

**Основними шляхами реформування системи соціальних пільг в Україні мають стати:**

- підвищення адресності;
- перехід від натуральних пільг до переважно грошової форми;
- скорочення фінансово не забезпечених пільг.

**Практична реалізація реформування системи надання пільг вимагає вирішення низки наступних завдань:**

1. В якості передумови реформування, слід:

- провести вартісну оцінку існуючих пільг як виду соціальної допомоги;
- визначити роль пільги в сучасних умовах, зокрема: які функції вона має виконувати, кому і за яким принципом надаватися;
- здійснити переведення деяких видів пільг з механізму бюджетного фінансування на механізми соціального страхування.

2. Визначити на стратегічному рівні послідовну процедуру реформування системи соціальних пільг, відповідні соціальні компенсатори, терміни тощо.

3. Встановити законодавчим актом єдиний порядок надання пільг і визначення кола осіб, які мають на них право. Розмежувати в законодавстві поняття «пільга», «компенсація», «соціальна допомога»

4. За кожним видом соціальної пільги закріпити нормативно-правовий документ та джерело фінансування. Зокрема, кошти бюджетів різних рівнів, кошти соціального страхування, а також альтернативні джерела. Надати місцевим владам та господарюючим суб'єктам право встановлювати пільги за рахунок власних коштів (прибутку), не претендуючи на трансферти з державного бюджету на покриття витрат на соціальні пільги окремим категоріям громадян.

5. Спростити систему пільг і скоротити кількість осіб, яких вона охоплює, з метою встановлення відповідності системи пільг державним зобов'язанням. При класифікації соціальних пільг, що підлягають реформуванню, слід керуватися наступними критеріями:

- рівень доходу отримувача;
- ступінь дієздатності реципієнта;
- соціальний статус того, кому надається пільга.

6. При формуванні схеми та умов надання пільги враховувати не лише загальнодержавні критерії (контингент отримувачів, частота отримання послуги, але й специфічні умови певного регіону, зважаючи на те, що реалізація конкретних соціальних програм є сферою діяльності місцевої влади. У зв'язку з цим розробка адресних програм соціальної допомоги передбачає врахування регіональних відмінностей в доходах та рівнях споживання населення для оптимізації процедури оцінки потреб.

7. Запровадити інструменти забезпечення адресності надання пільг:

- «інвентаризацію» пільговиків: створення єдиного автоматизованого державного реєстру громадян, які користуються пільгами згідно чинного законодавства України, забезпечення його регулярного оперативного оновлення, запровадження єдиного електронного обліку прав на отримання пільг та автоматизацію процесу надання права на отримання пільги;
- визначення чітких та прозорих критеріїв адресності в наданні основних видів соціальних пільг та допомоги;
- запровадження дохідного цензу, досягнення якого веде до позбавлення права на отримання пільги;
- проведення «експерименту» з адресного надання частини пільги у грошовій формі (наприклад надання житлово-комунальних пільг у грошовій формі, або гроші на проїзд у міському транспорті)<sup>76</sup>; проведення широкомасштабної інформаційно-роз'яснювальної роботи серед населення щодо переваг адресної допомоги;
- нормування пільг – з метою виключення надмірного, не обумовленого нормальним споживанням використанням пільг, що надаються, зокрема, надання з урахуванням встановлених норм споживання житлово-комунальних, транспортних, медичних та інших послуг, забезпечення лікарськими засобами, тощо;
- визначення оптимальної форми соціальної допомоги (грошова, негрошова, натуральна) для різних цілей, запровадження механізмів контролю за цільовим використанням допомоги;
- запровадження, де це можливо, засобів відокремлення споживання пільги реципієнтом від споживання іншими членами його сім'ї та домогосподарства.

#### *4.5. Реформування пенсійного забезпечення*

Посилення соціальної спрямованості економіки України безпосередньо пов'язане з реформуванням системи пенсійного забезпечення. Оскільки солідарна пенсійна система не здатна без бюджетної підтримки забезпечувати існуючий рівень заміщення пенсіями втраченого заробітку та оптимальну диференціацію пенсій, **першочерговими кроками на шляху поліпшення стану пенсійного**

---

<sup>76</sup> Експеримент з надання житлово-комунальних пільг у грошовій формі вже проводився у 2004 році відповідно до постанови Кабінету Міністрів № 483 від 14 квітня 2004 року у Київській (м. Бровари та Броварський район) та Черкаській областях (Смільянській район).

**забезпечення та впровадження в Україні пенсійної реформи є наступні:**

1. Завершення формування нормативно–правової бази пенсійного страхування, в тому числі – визначення чіткого співвідношення відповідальності державних та недержавних установ пенсійного страхування.

2. Перегляд умови щодо збалансованості бюджету солідарної частини Пенсійного фонду та спрямування коштів Державного бюджету на компенсацію Пенсійному фонду наявного дефіциту, а також витрат перехідного періоду, пов'язаних із спрямуванням частини внесків до Накопичувального фонду.

3. Проведення змін у солідарній пенсійній системі та запровадження обов'язкової накопичувальної системи з урахуванням особливостей перехідного періоду, які полягають у наступному:

- збереження та посилення страхових принципів для осіб, які залишаються в солідарній системі (13,8 млн нинішніх пенсіонерів, а також працюючі громадяни, які не матимуть достатнього періоду для формування пенсійних накопичень і не будуть учасниками обов'язкової накопичувальної системи);
- забезпечення виплати мінімальних пенсій на рівні, не меншому, ніж прожитковий мінімум для непрацездатних осіб;
- поступове підвищення пенсійного віку на непримусових (добровільних) засадах;
- поєднання використання солідарної та накопичувальної систем для осіб, які матимуть достатній період для формування пенсійних накопичень в обов'язковій накопичувальній системі;
- збільшення в загальному розмірі пенсії частки виплат за рахунок обов'язкових пенсійних накопичень для осіб, які розпочнуть свою трудову діяльність після запровадження II рівня пенсійної системи.

*4.6. Реформування системи соціальних послуг*

Зважаючи на прогнозовані труднощі виконання показників державного бюджету 2008 року та необхідність зниження частки фіскального перерозподілу ВВП у подальшій перспективі, диверсифікація постачальників послуг соціальної сфери шляхом удосконалення механізмів розміщення і реалізації замовлень на надання послуг має стати одним з пріоритетів реформування соціальної політики в Україні.

В якості альтернативних постачальників могли б виступати як державні установи соціальної сфери, так і комерційні і недержавні, в т.ч. некомерційні організації. Система соціального забезпечення має ґрунтуватися перш за все на радикальному підвищенні якості та ефективності надання послуг соціальної сфери, а не на екстенсивному збільшенні обсягів соціальних видатків бюджету. З цією метою необхідно впроваджувати систему диверсифікації постачальників послуг соціальної сфери шляхом удосконалення механізмів розміщення і реалізації замовлень на надання послуг. **Задачами є розширення можливостей вибору для громадян та диверсифікація форм надання послуг на основі активного залучення до цього недержавного сектору.** Для цього, зокрема, необхідно:

1. Визначити комплекс змін, які мають бути внесені в законодавство України. Зокрема, в Законі України «Про соціальні послуги» необхідно удосконалити визначення «соціальної послуги» в напрямку його розширення, забезпечити неприбутковим організаціям право надавати соціальні послуги без втрати статусу неприбутковості, уточнити механізми формування угод між замовниками і постачальниками послуг соціальної сфери; забезпечити адекватну нормативно-правову регламентацію діяльності некомерційних підприємств, державних (комунальних) підприємств, непідприємницьких організацій соціальної сфери.

2. Забезпечити модернізацію управління установами соціальної сфери (насамперед – сфери охорон здоров'я) за рахунок посилення повноважень та ініціативних дій місцевих влад.

3. Здійснювати послідовне запровадження страхових засад в наданні соціальних послуг при беззаперечному та на високому рівні забезпеченні надання базових соціальних послуг за рахунок державного бюджету.

4. На першому етапі здійснити перехід до господарської *контрактної автономії* для постачальників послуг соціальної сфери на умовах договору між розпорядниками публічних фінансових ресурсів та стороною, яка на даний момент здійснює постачання цих послуг, перебачивши відповідні зміни при плануванні видаткової частини Державного і місцевих бюджетів 2007 року.

5. Здійснити раціоналізацію фінансування установ соціальної сфери з диференціацією в залежності від їх навантаження, місця розташування, потреб розвитку; збільшення інвестиційної складової соціальних видатків для уникнення непоправних втрат соціальної інфраструктури.

---

6. Розробити та запровадити чітку методику формування замовлення на послугу соціальної сфери на підставі угоди, яка має включати в себе завдання на соціальне обслуговування для постачальників з боку замовника, конкретні параметри послуги, виходячи з державних соціальних стандартів, визначення цільової групи – отримувачів послуги та механізми цільового характеру надання, погоджену максимальну вартість надання послуги, очікувані результати (у вигляді позитивних змін для цільової групи отримувачів), відповідальність постачальника за дотримання параметрів технічного завдання і досягнення результатів.

7. Розробити та запровадити методику моніторингу виконання замовлення на послуги соціальної сфери на основі визначення ступеня дотримання якісних та кількісних параметрів замовлення і досягнення передбачених угодою результатів.

8. Обґрунтувати критерії та інструменти конкретизації цільових груп отримувачів послуг соціальної сфери шляхом переходу від категоріального визначення груп споживачів до їх визначення на основі ступеня їхньої спроможності самостійно оплачувати послуги.

9. З метою розширення прав місцевих громад на автономний вибір постачальників послуг соціальної сфери здійснити перехід від централізованого регламентування видатків місцевих бюджетів на виконання власних повноважень у вигляді встановлення жорстких нормативів видатків на місцевому рівні – до встановлення мінімальних стандартів надання послуг, дотримання яких має бути забезпечене власними коштами місцевих бюджетів чи із застосуванням міжбюджетних трансфертів.

10. Створити в складі органів місцевого самоврядування спеціалізовані міжвідомчі органи, які мають забезпечувати складання, фінансування та інформаційно–контрольний супровід реалізації довгострокових проектів соціальної сфери.

11. Внести зміни до податкового законодавства з метою вирівнювання оподаткування постачальників послуг соціальної сфери різних організаційно–правових форм для забезпечення рівноправної цінової конкуренції між муніципальними і державними установами соціального обслуговування і некомерційними суспільними організаціями, зокрема, передбачивши звільнення від оподаткування діяльності постачальника будь–якої організаційно–правової форми, яка здійснюється в рамках укладеної угоди про постачання послуг соціальної сфери.

12. Розгорнути систему навчання відповідних працівників органів центральної та місцевої влади та посадових осіб – дійсних і потенційних постачальників послуг соціальної сфери технології



---

---

взаємодії на договірних засадах; в тому числі – розвинути практику здійснення таких навчань коштом міжнародної технічної допомоги.

#### *4.7. Вдосконалення політики в сфері трудових відносин та зайнятості населення*

Аналіз ситуації, що склалась в Україні на ринку праці, вказує на відсутність дієвих важелів державного регулювання попиту на робочу силу та її пропозиції. Створення ефективного механізму регулювання в цій сфері потребуватиме, в першу чергу, розробки досконалої правової регламентації дій учасників ринку, політики доходів, системного вирішення економічних та демографічних проблем, які безпосередньо визначають стан ринку праці. **Пріоритетними завданнями в галузі трудових відносин та зайнятості населення, орієнтованими на якнайшвидшу адаптацію ринку праці до структурних змін, які відбуваються в економіці, та оптимізацію використання трудового потенціалу регіонів та країни цілому, є:**

1. Вдосконалення системи моніторингу та прогнозування ситуації на ринку праці, для чого слід рекомендувати державним органам виконавчої влади при участі регіональних органів виконавчої влади, органам місцевого самоврядування, органам служб зайнятості:

- проведення регулярного моніторингу попиту та пропозиції робочої сили та розробку прогнозу попиту та пропозиції на ринку праці;
- визначення професійно–кваліфікаційної структури перспективної потреби роботодавців в трудових ресурсах;
- визначення величини та професійно–кваліфікаційної структури додаткової потреби роботодавців в трудових ресурсах у зв'язку з реалізацією пріоритетних національних проектів, державних цільових програм, державних інвестиційних проектів;
- прогнозування величини та професійно–кваліфікаційної структури пропозиції робочої сили на ринку праці з урахуванням змін демографічної ситуації та структури професійної освіти, що склалася;
- формування державного реєстру отримувачів державних послуг із сприяння зайнятості населення;
- розробка на базі моніторингу на державному та регіональному рівнях загальнодержавних та регіональних прогнозів попиту та пропозиції в розрізі професійно–кваліфікаційних груп, уточнення стратегій та планів розвитку професійної

освіти, уточнення пріоритетів та планів в сфері регулювання ринку праці, планування залучення іноземних фахівців.

2. Забезпечення збалансованості професійної освіти та попиту на робочу силу для забезпечення відповідності структури професійної освіти потребам ринку, для чого:

- переглянути напрямки та рівні професійної підготовки з урахуванням прогнозу попиту та пропозиції на ринку праці;
- органам виконавчої влади, до повноваження яких покладані обов'язки в галузі сприяння зайнятості населення, приділити особливу увагу підготовці фахівців за загальногалузевими професіями, потреба в яких не може бути задоволена за рахунок наявних трудових ресурсів. На вирішення цієї задачі необхідно орієнтувати систему початкової професійної освіти та програм перепідготовки безробітних;
- створити умови рівного доступу громадян до галузевих та професійних ринків праці та сформувати основу для сертифікації персоналу.

3. Підвищення територіальної мобільності робочої сили, для чого:

- мінімізувати економічні обмеження, які стримують пересування українських громадян територією країни з метою здійснення трудової діяльності;
- з метою створення сприятливих умов для залучення трудових ресурсів до регіонів, що є трудодефіцитними, поширити доступ громадян до регіональних ринків житла, для чого використовувати можливості іпотечного кредитування та розвивати регіональні житлові програми за безпосередньою участю роботодавців;
- надавати сприяння безробітним громадянам та членам їх родин щодо переселення до трудодефіцитних регіонів, зокрема сільської місцевості, встановити перелік витрат, що відшкодовуються, та розмір фінансової допомоги родинам, які переїжджають;
- сприяти розвитку регіональної конкуренції в галузі надання послуг із сприяння зайнятості населення та координації діяльності державних органів служби зайнятості населення, формуванню єдиного інформаційного простору в галузі зайнятості населення, затвердженню стандартів надання якості послуг.

4. Розвиток кадрового потенціалу, що вимагає:

- попереджувати втрату кваліфікованих кадрів;
- створювати фонди зайнятості на підприємствах з метою фінансування процесів вивільнення, перерозподілу та перекваліфікації кадрів;
- проводити фінансування системи перенавчання за рахунок залучення коштів зацікавлених підприємств;
- розширювати кваліфікацію робітників шляхом освоєння суміжних професій;
- передбачити розробку та реалізацію нормативно–правових актів щодо сприяння зайнятості робітників, які вивільняються у зв'язку з структурними змінами в окремих секторах;
- здійснювати підтримку з боку держави ініціатив бізнесу щодо розвитку кадрового потенціалу;
- стимулювати розвиток приватно–державного партнерства в сфері зайнятості та інтеграцію в бізнес–стратегії компаній галузевих та міжгалузевих програм підготовки фахівців;
- впроваджувати проведення добровільної сертифікації підприємств за результатами їх діяльності з розвитку персоналу (сертифікація «Інвестиція в людину»);
- запроваджувати практику угод між підприємствами та регіональними центрами зайнятості щодо можливостей пріоритетного працевлаштування працівників вивільнених внаслідок запровадження підприємствами технологій, які збільшують продуктивність праці та зменшують потребу в персоналі.

5. Оптимізація залучення іноземної робочої сили, що передбачає:

- регулювання залучення іноземної робочої сили з урахуванням перспективних потреб економіки в трудових ресурсах, проте на основі принципу пріоритетного використання національних кадрів;
- проведення змін в міграційному законодавстві з метою спрощення залучення та використання робочої сили з країн СНД;
- врахування при розробці механізму квотування залучення іноземних робітників професійно–кваліфікаційної структури потреб економіки в робочій силі;
- розробку переліку «дефіцитних» професій (на основі прогнозу потреби роботодавців), за якими залучення іноземців не квотується;

- щорічне встановлення з метою захисту інтересів українських громадян на ринку праці припустимої частки іноземців, праця яких використовується в різних галузях економіки;
  - розробку програми повернення українських громадян – трудових мігрантів в Україну.
6. Стимулювання економічної активності населення, чому сприятимуть:
- розробка програми інтеграції до ринку праці та ефективної зайнятості безробітного населення, яке є неконкурентоспроможним на ринку праці, зокрема: інвалідів, жінок, які виховують дітей–інвалідів; випускників загальноосвітніх закладів, які не мають професії; громадян передпенсійного віку, які втратили роботу; громадян, які тривалий час не працювали та прагнуть поновити трудову діяльність;
  - розробка органами Державної служби зайнятості спеціальних програм, що передбачатимуть працевлаштування конкурентоспроможної робочої сили;
  - перегляд системи соціальної підтримки безробітного населення з метою посилення стимулів до активного пошуку роботи.
7. Підвищення якості робочих місць, для чого:
- впроваджувати механізм соціального партнерства та галузевих і міжгалузевих угод про соціальне партнерство з метою збільшення оплати, поліпшення умов праці, надання «соціального пакета» робітникам, встановлення мінімальних соціально–трудова гарантій що дозволяють конкурувати за кваліфіковану робочу силу;
  - з метою підвищення заробітної плати забезпечити перехід до галузевих систем оплати праці, що передбачають об’єднання професій в професійно–кваліфікаційні групи в залежності від рівня освіти та виду діяльності, за якими встановлюється гарантований рівень плати праці;
  - сформуванню єдиної автоматизованої системи моніторингу професійного травматизму та професійних захворювань.
8. Розширення мережі соціальних робіт для абсорбції зростаючого числа вивільнених працівників.

#### *4.8. Заохочення й розвиток соціальної відповідальності бізнесу*

Важливим напрямком консолідації суспільства та формування солідарної позиції щодо напрямків соціального та економічного реформування є поширення практики соціальної відповідальності

бізнесу в Україні<sup>77</sup>. При цьому **держава як стратегічно орієнтований суб'єкт має, на нашу думку, «підштовхнути» бізнес до соціально спрямованих дій шляхом запровадження комплексу спеціальних стимулів**. Такими заохочувальними засобами можуть бути:

1. Фіскальні засоби заохочення соціальної відповідальності бізнесу. Згідно практики розвинених країн світу, в середньому такі стимули зазвичай складають до 5 % оподаткованого прибутку підприємств. Такі заходи мають стосуватися сфер, в яких позитивний ефект для суспільства суттєво переважає конкретний економічний ефект для підприємства. Їх впровадження в Україні тісно пов'язане з процесами реформування податкової системи та міжбюджетних відносин і могло б бути передбачене в процесі розробки Податкового Кодексу України.

2. Активне пропагування цінностей та стандартів соціально відповідального бізнесу, підвищення поінформованості суспільства про кращі та успішні практики, розвиток таких засобів заохочення соціально відповідального бізнесу як рейтинги соціальної відповідальності, якості, проведення відповідних конкурсів, надання премій, почесних звань, нагород тощо.

3. Державна підтримка національних і міжнародних ініціатив, пов'язаних з соціальною відповідальністю, сприяння запровадженню міжнародних соціальних стандартів ведення бізнесу та приєднанню компаній, що працюють на території України, до національних програм та міжнародних ініціатив соціальної спрямованості.

4. Запровадження стосунків державно–приватного партнерства, яке полягає у встановленні довгострокових відносин між суб'єктами центральної або місцевої влади та підприємствами чи їх громадськими об'єднаннями з приводу вирішення важливих для усього суспільства соціально–економічних проблем.

З нашої точки зору, впровадження вищезазначених структурних зрушень спроможне надати позитивний імпульс подальшому розвитку соціальної орієнтації економіки України. Завдяки тому, що така система заходів дозволяє вийти з «тупику розвитку», в якому опинилась вітчизняна соціальна політика в умовах валютно–фінансової дестабілізації та посилення бюджетних обмежень, вона може розглядатися як «точка консолідації», яка дозволить мінімізувати конфліктність у відносинах між державою, роботодав-

---

<sup>77</sup> *Економічний діалог: партнерство заради прогресу* / Я. А. Жаліло, І. М. Акімова, Д. В. Ляпін та ін. – К.: НІСД. – 2007. – 124 с.

цями та пересічними громадянами. Адже забезпечення соціальної стабільності та факторної продуктивності людського капіталу як головні наслідки ефективної соціальної політики є необхідними умовами отримання належного рівня підприємницького доходу, доходів економічно активного населення та надання необхідного соціального забезпечення тим, хто його потребує. Підвищення продуктивності людського капіталу, зміцнення соціальної стабільності та поліпшення підприємницького та інвестиційного клімату, забезпечення суспільної та корпоративної підтримки інших заходів, спрямованих на активізацію зростання, в свою чергу, повинні утворити сприятливі макроекономічні та інституційні умови для забезпечення довготривалого економічного зростання.

## Додаток 1

### **Деякі заходи соціального спрямування щодо подолання наслідків світової валютно-фінансової кризи у провідних країнах світу**

Уряд **Німеччини** розробив пакет заходів «*Гарантування робочих місць шляхом посилення зростання*», які діятимуть в 2009–2010 рр. Цей пакет зокрема включає такі заходи, спрямовані на підтримку домогосподарств:

- запровадження терміном на один рік звільнення від оподаткування податком з власників транспортних засобів для нових автомобілів, вперше зареєстрованих після прийняття закону. Щодо автомобілів, які відповідають стандартам Євро 5 і Євро 6, звільнення від оподаткування діятиме на термін максимум до 2 років. Ця норма діятиме до 31 грудня 2010 року;
- розширення з 2009 року можливостей вирахування з оподаткованого доходу витрат на послуги, які надаються кваліфікованими майстрами з поточного ремонту і відновлення будинків, і подвоєння з 1 січня 2009 року суми податкової премії до 20 % від 6 тис. євро (1200 євро).

Федеральний Уряд створить додаткову систему соціального забезпечення для службовців, метою якого є прив'язка гарантії зайнятості до подальшої кваліфікації. Для цього Федеральний Уряд вживає наступні заходи, профінансовані Федеральним агентством з зайнятості:

- розширення спеціальної програми для працівників старшого віку і низькокваліфікованих робітників для того, щоб використовувати навчання без відриву від виробництва для недопущення звільнень;
- збільшення на 1000 працівників штату агентств з працевлаштування, що сприятиме покращенню працевлаштування робітників, забезпеченню надання нового робочого місця одразу після втрати попереднього без періоду безробіття;
- збільшення тимчасово протягом одного року з 12 до 18 місяців періоду, коли дозволяється введення скороченого робочого часу, і на цей період продовжується виплата допомоги частково безробітним.

У США ухвалено урядовий акт, що передбачав надання чеків на знижки в розмірі 300 дол. і більше для американських домогосподарств в основному в квітні–липні 2008 р. Загальний обсяг коштів, розповсюджених по вересень включно, склав близько 94 млрд дол. Це сприяло підтриманню споживчих витрат, хоча значна кількість домогосподарств використали ці гроші для сплати рахунків або для заощаджень на майбутнє.

«*Emergency Economic Stabilization Act of 2008*» встановлює, що федеральні органи, які тримають іпотечні закладні і цінні папери, забезпечені пулом іпотечних кредитів, й інші активи, забезпечені житловою нерухомістю, включаючи Федеральне фінансове управління по житлових питаннях, Федеральну корпорацію з страхування депозитів і ФРС, повинні розробити плани для мінімізації переходу заставленої нерухомості у власність заставоутримувача.

«*Unemployment Compensation Extension Act of 2008*» передбачає надання протягом додаткових 7 тижнів страхових виплат по безробіттю для тих людей, які не змогли працевлаштуватися протягом основного терміну, протягом якого передбачена виплата допомоги по безробіттю (26 тижнів). У штатах, де рівень безробіття перевищує 6 %, додатково надаватиметься 13 тижнів. Передбачено також збільшення з 50 % до 80 % загальної суми звичайної відшкодування протягом року і з 13 до 20 разів середньої щотижневої суми допомоги .

Програма «*HOPE for Homeowners*» передбачає рефінансування позик домовласників, які зазнають фінансових труднощів, забезпечуючи гарантування Федеральним управлінням житлового будівництва для рефінансованих позик. Програма передбачає рефінансування іпотечних кредитів за допомогою нових 30–річних позик з фіксованою ставкою відсотків. Нові іпотечні кредити, що пропонуються схваленими Федеральним управлінням житлового будівництва кредиторами, будуть рефінансувати існуючі кредити, виплата яких за поточних кризових умов є неможливою, зі значною знижкою для будинків, у яких живе власник.

В Японії в рамках антикризових заходів передбачено запровадження низки заходів соціальної підтримки:

- передбачається знизити податки на іпотечні кредити, строк погашення яких закінчується наприкінці поточного року, або продовжити ці строки;
- зберігаються на низькому рівні відсотки по іпотечних кредитах,



- передбачено компенсаційні виплати прибуткового податку готівкою і товарними сертифікатами кожній родині незалежно від рівня доходів, на що заплановано виділити 2 трлн ієн (20 млрд. дол.), тобто в середньому 60 тис. ієн (608 дол.) на родину з чотирьох осіб;
- надаються податкові знижки для осіб, що одержують низький дохід;
- знижено податок страхування на випадок безробіття для збільшення чистого доходу працівників;
- зафіксовано вартість оплати проїзду по швидкісних автодорогах для легкових автомобілів у вихідні дні незалежно від відстані на рівні 1000 ієн (10 дол.);
- надаються стимули переходу на постійну зайнятість людей старшого віку, які мають тимчасову або неповну зайнятість;
- передбачене надання безкоштовної медичної допомоги для людей старшого віку з низьким рівнем доходів.

У **Російській Федерації** запроваджено заходи щодо підтримки зайнятості та працевлаштування:

- проведення щотижневого моніторингу по суб'єктах РФ щодо звільнення працівників у зв'язку з ліквідацією організацій або скороченням чисельності або штату працівників, а також неповної зайнятості працівників організації;
- організація роботи консультаційних пунктів, «гарячих ліній» і передзвільнювальних консультацій для працівників організацій, видання інформаційних буклетів і брошур;
- збільшення обсягів фінансування заходів активної політики зайнятості населення з урахуванням ситуації на регіональних ринках праці;
- збільшення розміру максимальної величини допомоги з безробіття;

Здійснено також кроки щодо підтримки житлового будівництва:

- придбання в 2008–2009 рр. готового житла економ–класу за рахунок державного бюджету;
- придбання в 2008–2009 р. житла економ–класу в багатоквартирних будинках з високим рівнем будівельної готовності, а також тих, що будуються із залученням коштів громадян, суб'єктами РФ для реалізації регіональних адресних програм по переселенню громадян

з аварійного житлового фонду з використанням коштів державної корпорації – Фонду сприяння реформуванню житлово–комунального господарства за умови завершення будівництва таких будинків у строк не більше 6 місяців від дня укладення відповідного державного контракту;

- збільшення в 2009 році обсягів рефінансування іпотечних кредитів по лінії ВАТ «Агентство з іпотечного житлового кредитування».

**Матеріали засідання  
«круглого столу»  
«УКРАЇНА ЯК СОЦІАЛЬНА ДЕРЖАВА:  
ГАСЛО ДЛЯ ПОЛІТИЧНОЇ КОНКУРЕНЦІЇ  
ЧИ ШЛЯХ ДО СОЛІДАРИЗАЦІЇ  
СУСПІЛЬСТВА?»**

27 листопада 2008 року в конференц-залі Національного інституту стратегічних досліджень відбулось засідання «круглого столу» «Україна як соціальна держава: гасло для політичної конкуренції чи шлях до солідаризації суспільства?» В обговоренні взяли участь співробітники наукових та аналітичних установ, органів державної влади, представники засобів масової інформації. До засідання було підготовлено аналітичну доповідь, яка стала одним із предметів обговорення.

**В обговоренні взяли участь:**

<b>БАБАНІН</b> Олександр Сергійович	Завідувач сектору зовнішньоекономічної стратегії відділу економічної та соціальної стратегії Національного інституту стратегічних досліджень
<b>БЕТЛІЙ</b> Олександра В'ячеславівна	Науковий співробітник Українського інституту економічних досліджень і політичних консультацій
<b>БІЛА</b> Світлана Олексіївна	Завідувач відділу стратегій управління регіональним розвитком Національного інституту стратегічних досліджень
<b>БЛИЗНЮК</b> Вікторія Валеріївна	Завідувач відділу соціально-економічних проблем праці Інституту економіки і прогнозування НАН України
<b>ВАЩЕНОК</b> Вадим Володимирович	Помічник народного депутата – Голови Комітету з питань соціальної політики та праці Верховної Ради України В. Г. Хари
<b>ВОРОТІН</b> Валерій Євгенович	Перший заступник директора Національного інституту стратегічних досліджень – керівник Центру нормопроектного забезпечення діяльності Президента України
<b>ГЛАДКИЙ</b> Валерій Олександрович	Генеральний директор Аналітичного центру «Бюро економічних і соціальних технологій» (БЕСТ)

<b>ГНИБІДЕНКО</b> <b>Іван Федорович</b>	Керівник Управління соціальної безпеки Апарату Ради національної безпеки і оборони України
<b>ГРИЩЕНКО</b> <b>Володимир Олександрович</b>	Генеральний директор Федерації роботодавців України
<b>ЖАЛІЛО</b> <b>Ярослав Анатолійович</b>	Завідувач відділу економічної та соціальної стратегії Національного інституту стратегічних досліджень, Президент Центру антикризових досліджень
<b>КИСИЛЬОВ</b> <b>Сергій Сергійович</b>	Заступник завідувача оперативного-аналітичного відділу Національного інституту стратегічних досліджень
<b>КОНОПЛЯНИКОВ</b> <b>Анатолій Федорович</b>	Радник-посланник Посольства Республіки Білорусь в Україні
<b>КОЛИШКО</b> <b>Родіон Анатолійович</b>	Радник Конфедерації роботодавців України
<b>ЛАТИШЕВА</b> <b>Марина Борисівна</b>	Заступник директора Департаменту стратегії соціального розвитку Міністерства праці і соціальної політики України
<b>ЛУПАЦІЙ</b> <b>Володимир Стефанович</b>	Генеральний директор Центру соціальних досліджень «Софія»
<b>ЛЯПІН</b> <b>Дмитро Вадимович</b>	Старший науковий співробітник відділу стратегій управління регіональним розвитком Національного інституту стратегічних досліджень
<b>ОСОВИЙ</b> <b>Григорій Васильович</b>	Заступник голови Федерації професійних спілок України
<b>ПАВЛЕНКО</b> <b>Ірина Анатоліївна</b>	Завідувач сектору стратегічного моніторингу відділу стратегій розвитку політичної системи Національного інституту стратегічних досліджень
<b>ПИЩУЛІНА</b> <b>Ольга Миколаївна</b>	Завідувач сектору соціальної та демографічної політики відділу економічної та соціальної стратегії Національного інституту стратегічних досліджень

<b>ПОКРИШКА</b> Дмитро Степанович	Завідувач сектору економічної стратегії Національного інституту стратегічних досліджень
<b>РУБАН</b> Юрій Григорович	Директор Національного інституту стратегічних досліджень
<b>СТЕПИКО</b> Михайло Тимофійович	Вчений секретар Національного інституту стратегічних досліджень
<b>ТИЩЕНКО</b> Юлія Анатоліївна	Завідувач відділу соціокультурних та етнонаціональних досліджень Національного інституту стратегічних досліджень
<b>УДОД</b> Тетяна Іванівна	Головний консультант Секретаріату Комітету з питань соціальної політики та праці Верховної Ради України
<b>УСТЕНКО</b> Олег Леонідович	Заступник директора Київського представництва компанії «Блейзер-Фундація»
<b>ФЕСЕНКО</b> Володимир В'ячеславович	Директор Центру прикладних політичних досліджень «Пента»
<b>ШЕВЦОВ</b> Анатолій Іванович	Директор Регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень у м. Дніпропетровську
<b>ЯБЛОНСЬКИЙ</b> Василь Миколайович	Завідувач оперативного-аналітичного відділу Національного інституту стратегічних досліджень

Учасники засідання обговорили основні проблеми та суперечності формування пріоритетів соціальної політики України на поточному етапі, висловили своє бачення реформування соціальної політики та соціальної сфери. Засідання здобуло висвітлення в засобах масової інформації.

Нижче наводяться тексти виступів, викладені за аудіозаписом, та надані учасниками «круглого столу».

## **РУБАН Юрій Григорович**

*Директор Національного інституту стратегічних досліджень*

Зараз ми переживаємо світову валютно–фінансову кризу. Ми можемо посперечатися, наскільки вона світова, а яка частина її коренів лежить всередині України. За цим круглим столом, у присутності багатьох із вас ми говорили, що, на жаль, багато з цих коренів лежать усередині країни, і протистояти їм можна і потрібно було раніше, проводячи більш адекватну економічну політику. Проте ці шанси втрачені, і тепер слід вже говорити не стільки про пошук винних, скільки про те, щоб іти далі і виходити з ситуації, що склалася.

Коли ми говоримо про вихід із ситуації, він завжди має соціальний, людський, національний вимір. Що мається на увазі? Якщо вважати, що нація – це спільнота, яку об'єднує певне почуття єдності, солідарності, то дуже часто саме різного роду кризи, важкі ситуації, допомагають суспільствам зміцнитися і вийти з випробування ще більш міцними. Класичним прикладом є Велика депресія у Сполучених Штатах Америки. Країна до Великої депресії і країна, що продемонструвала свою силу і вийшла з Великої депресії, – це дві різні країни.

Чому в цій ситуації нам так важливо говорити про солідаризацію, соціальність держави саме в умовах економічної кризи? Мені здається, що вихід із кризи завжди можна шукати по–різному. Один вихід можна побачити у тому, аби скорочувати соціальні програми, розглядати соціальність держави як тягар, якого держава прагне позбуватися для зменшення бюджетного дефіциту. А можна говорити і про те, що для того, аби країна вийшла із кризи, потрібне реальне, потужне політичне лідерство. Потрібен певний «мандат довіри» від суспільства. І дуже важливо, аби суспільству було продемонстровано, як розподіляється тягар кризи, як розподіляються втрати від кризи, як розподіляється «приз» подолання кризи. Якщо мова йде про те, що в ході кризи бідні ставатимуть ще біднішими, а багаті використають момент кризи для того, аби, наприклад, ще дешевше приватизувати

якісь підприємства чи влаштувати переділ власності на чиюсь користь, тоді буде важко здобути підтримку суспільства і отримати цей «мандат політичної довіри», який дозволить робити складні, і в тому числі непопулярні, кроки.

І навпаки, тільки грамотна політика, політика солідарності суспільства в умовах кризи, демонстрація солідарності не тільки на словах, а й у реальних діях, є дуже важливою. Саме на таких шляхах можна шукати вихід із політичної кризи, у якій ми перебуваємо, і, відповідно, вихід із кризи економічної.

**ЖАЛІЮ Ярослав Анатолійович**

*Завідувач відділу економічної та соціальної стратегії  
Національного інституту стратегічних досліджень, Президент  
Центру антикризових досліджень*

Соціальна політика, як ключова складова політики держави, офіційно завжди включалася в Україні до числа її найперших пріоритетів. З 2004–2005 років спостерігається суттєве посилення уваги до цієї складової як в офіційних державних документах і практичних діях державної влади, так і в програмних документах та публічній активності практично усіх політичних сил. Гасло соціальності політики держави перетворилося де-факто на засіб політичної конкуренції. Це не сприяло прагматизму і виваженості підходів.

На нашу думку, основна проблема соціальної політики в Україні полягає в її хибному сприйнятті як засобу пом'якшення негативних соціальних наслідків активного розвитку ринкової економіки. Оскільки пом'якшувати не можна нескінченно, зберігається сприйняття певної «тимчасовості», «перехідного характеру» соціальної політики, що не сприяє усталенню державної стратегії в цій сфері.

З одного боку, внаслідок такого підходу системне вирішення соціальних проблем відкладається до часів економічного поживлення та підйому, а соціальна політика здебільшого реалізується як низка розрізнених рішень, які приймаються у відповідь на прямі загрози, або й заради здобуття електоральних переваг.

З іншого боку, вирішення цих нагальних питань соціальної сфери відбувається за рахунок відкладення вирішення завдань економічного розвитку та формування сучасної конкурентоспроможної економіки.

Конфлікти, які закладаються на підґрунті антагонізму між завданнями економічного та соціального розвитку між провідними соціальними групами, підривають солідарність суспільства, критична важливість якої відчувається насамперед в кризові періоди, в які вимагається оперативне прийняття часто непопулярних рішень.



Як засвідчили події осені 2008 року, орієнтація соціальної політики на здобуття прихильності електорату в умовах прискореного повторення політичного циклу та нехтування цілями розвитку та структурної модернізації неспроможна забезпечити стабільність соціально-економічного розвитку.

На наш погляд, підґрунтям для нагромадження системних суперечностей між завданнями економічного та соціального розвитку стали:

- низька ефективність та надмірна витратність соціальної сфери, що обумовлює потребу в надмірних залученнях ресурсів на соціальні потреби;
- переважно фіскальний характер фінансування соціальної сфери, нерозвиненість механізмів диверсифікації надання соціальних послуг та стихійність у запровадженні платного сегмента цієї сфери;
- можливість здобуття конкурентних переваг за рахунок нехтування соціальною відповідальністю бізнесу: зловживання можливостями повільного збільшення заробітної плати в трудонадлишкових регіонах чи сегментах ринку праці, збереження несприятливих умов праці, еколого-небезпечних способів виробництва;
- відсутність реально діючого ринку праці;
- відсутність належної динаміки продуктивності праці, її відставання від зростання заробітної плати;
- неефективна структура доходів населення, надмірна частка соціальних трансфертів, надто висока диференціація доходів за регіональною та професійною ознаками;
- нерозвиненість механізмів «каналізації» доходів населення в заощадження.

Між тим, ситуація, що склалася в економіці України в останні роки під впливом як світових економічних тенденцій, так і внутрішніх проблем вітчизняної економіки, створює передумови для зміни ситуації.

По-перше, посилення конкурентних викликів для української економіки загострило важливість максимально ефективного використання доступних ресурсів, в першу чергу – людських, відтак суттєво посилилась зацікавленість в реалізації потенціалу вітчизняного людського капіталу.

По-друге, ускладнення ситуації в бюджетній сфері як наслідок впливу світової валютно-фінансової кризи восени 2008 р. обумовило підвищення «попиту» на методики посилення цільового характеру бюджетних видатків, зменшення непродуктивних витрат.

По–третє, потреба в раціоналізації зайнятості на підприємствах, які опиняються під потужним конкурентним тиском та в умовах звуження ринків збуту в період валютно–фінансової кризи, загострює проблему удосконалення механізмів регулювання пропозиції на ринку праці, підготовки та перепідготовки фахівців, захисту інтересів працюючих та звільнюваних працівників.

Учетверте, збереження значної інфляційної загрози обумовлює першочерговість механізмів мінімізації інфляційного впливу соціальних видатків та посилення їх позитивного впливу щодо генерації національного економічного зростання.

Отже, в Україні склалися сприятливі умови для переходу від розгляду соціальної політики як неминучого компромісу на шляху економічного зростання та ринкового реформування економіки – до усвідомлення її важливої, а в окремих напрямках – ключової ролі у формуванні новітніх конкурентних переваг національної економіки. Завдяки тому, що така система заходів дозволить вийти з «тупику розвитку», в якому опинилась вітчизняна соціальна політика в умовах валютно–фінансової дестабілізації та посилення бюджетних обмежень, вона може розглядатися як «точка консолідації», яка дозволить мінімізувати конфліктність у відносинах між державою, роботодавцями та пересічними громадянами.

Досягнення такої мети вимагає суттєвої модернізації соціальної політики держави. Основними орієнтирами такої модернізації є наступні.

Перше. Ухвалення, на підґрунті національного економічного та соціального діалогу, соціальної доктрини як фундаменту соціальної стратегії держави, з визначенням стратегічних і тактичних соціальних цілей, концепції соціальної політики, механізмів та засобів вирішення важливих соціальних завдань.

Друге. Забезпечення цільового характеру пільг соціального спрямування, виключення можливостей користування такими пільгами осіб, які не мають нагальної потреби в їх отриманні при різкому спрощенні механізмів отримання таких пільг потребуючими категоріями населення.

Третє. Підвищення ефективності використання бюджетних видатків на соціальну сферу, забезпечення їх цільового використання.

Четверте. Реформування системи соціальних послуг шляхом модернізації управління установами соціальної сфери за рахунок посилення повноважень та ініціативних дій місцевих влад, розширення вибору громадян та диверсифікації форм надання послуг на основі активного залучення до цього недержавного сектору.

П'яте. Посилення впливу держави на розподіл доходів та згладжування їх надмірної диференціації через фіскальні механізми.

Шосте. Прискорення процесу впровадження пенсійної реформи з формуванням механізмів інвестиційного використання коштів пенсійних фондів, гарантуванням надійності їхніх вкладень.

Сьоме. Активізація державної політики на ринку праці з метою його якнайшвидшої адаптації до структурних змін, які відбуваються в економіці, розвитку кадрового потенціалу, оптимізації використання трудового потенціалу регіонів та країни в цілому, стимулювання економічної активності населення.

Восьме. Заохочення дій, які здійснюються підприємствами щодо підвищення продуктивності праці та супроводжуються відповідним збільшенням доходів працюючих.

Дев'яте. Заохочення й розвиток соціальної відповідальності бізнесу та поширення стосунків державно–приватного партнерства з приводу вирішення важливих для суспільства соціально–економічних проблем.

#### **ВОРОТІН Валерій Євгенович**

*Перший заступник директора Національного інституту стратегічних досліджень – керівник Центру нормопроектного забезпечення діяльності Президента України*

Ви підняли дуже серйозні питання. Дійсно, в умовах кризи в першу чергу загострюються проблеми важелів державного регулювання та управління. В звичайних умовах держава обмежує дію ринкових законів. В кризових умовах потрібні більш конкретні кроки, певне втручання у розвиток економіки. Людина, людський капітал – це в першу чергу взаємовідносини, закон «переливу» капіталу ніхто не скасовував, людина шукає, де їй краще, і якщо вона не може це вирішити, то намагається протистояти суспільству різними способами.

#### **ЯБЛОНСЬКИЙ Василь Миколайович**

*Завідувач оперативно–аналітичного відділу Національного інституту стратегічних досліджень*

У процесі підготовки до «круглого столу» ми вирішили зробити певний загальний огляд соціологічних досліджень, які проводилися останнім часом в Україні, для того, щоби дати поживу для дискусії. Ми використали декілька досліджень, у тому числі і власні, які ми проводили у жовтні та листопаді. І ось на чому хотілося б наголосити.

Майже 82 % опитаних зазначили, що події в Україні взагалі розвиваються в неправильному напрямі, і в червні таких людей було значно менше. Разом з тим, вдвічі скоротилася кількість громадян, які вважали, що події розвиваються в правильному напрямі – це взагалі 5 %. «Пальму першості», як правило, тримають дві проблеми – зростання цін (70 %, а зараз деякі дослідження дають і більше) і низька зарплата. Далі ідуть досить щільним переліком проблеми, які також завжди викликають стурбованість: це відсутність соціального захисту, безробіття, підвищення тарифів на комунальні послуги, медичне обслуговування тощо.

Майже 75 % українців відчувають загрозу економічної кризи, і понад половину громадян не вірять у здатність уряду їй протидіяти. Переважна більшість українців (87 %) переконані, що економічна ситуація в Україні погіршується, і майже 80 % бояться наслідків економічної кризи. Але для жовтня характерна і така тенденція: більше половини громадян заявили, що їхні прибутки не змінилися, а для деякого навіть збільшилися, проте третина населення вже відчула наслідки кризи і, очевидно, вже йдеться про зменшення прибутків.

Як люди бачать виходи подолання, пом'якшення кризи? Українськими народними рецептами для подолання кризи на мікрорівні є наміри вкладати гроші у нерухомість, землю, тримати заощадження вдома, золото, ювелірні вироби, і дещо менші бажання – отримати собі у користування трошки валюти.

Національний інститут стратегічних досліджень провів дослідження на початку листопада. Дослідження було проведено у трьох містах, тобто за певним географічним принципом. І ми змушені констатувати, що криза на той момент розгорталася із Сходу на Захід, тобто на Сході і в Центрі люди вже більше відчували наслідки кризи, ніж на Заході. Вони бачили для себе дещо різні загрози. Якщо в Донецьку на фоні скорочення виробництва власне симптоми кризи – зниження зарплати і загроза втрати роботи, то у львів'ян, очевидно, – в силу певних регіональних особливостей, найбільша проблема – нестабільність гривні. Разом з тим, практично всюди населення майже одноставно переконано, що українській економіці криза загрожує насамперед через внутрішні причини. Велика недовіра виражена в усіх містах урядові: в Донецьку і Києві переконані, що Кабінет міністрів погіршує економічну ситуацію, або дії його на неї не впливають; Львів дещо м'якше ставиться до дій уряду, і за прогнозами ситуації Львів є більш оптимістичним. Практично одноставні українці у тому, що економічна криза посилюється кризою політичною.

І, коротко, висновки. Переважна кількість опитаних різними соціологічними структурами досить негативно оцінюють як розвиток ситуації в Україні загалом, так і загрози економічної кризи. В оцінках розвитку економічної кризи на теренах України більше респондентів схиляються до думки про її зумовленість внутрішніми чинниками, ніж пов'язують із світовою економічною та фінансовою кризою. Серед конкретних побоювань, пов'язаних із негативними явищами в економіці, переважають побоювання щодо підвищення цін, знецінення заощаджень, втрати роботи, підвищення комунальних тарифів.

На закінчення хочу наголосити на тому, що за останні 20 років у суспільстві досить серйозно знизилися патерналістські очікування і настрої. На фоні недовіри до уряду лише 4 % опитаних покладаються в кризовій ситуації на державу, а всі інші (майже 75 %) покладаються на власні сили і на допомогу своїх близьких і друзів.

### **ФЕСЕНКО Володимир В'ячеславович**

*Директор Центру прикладних політичних досліджень «Пента»*

Першим моїм враженням після отримання запрошення на цей «круглий стіл» було таке: чи зараз час це обговорювати? На першому плані – криза, питання її подолання, компенсування її наслідків. Чи зараз час згадувати тезу про соціальну державу? Про солідаризацію суспільства?

Але, ознайомившись із доповіддю Інституту, я зрозумів, що абсолютно правильно ставиться питання про те, що, потрібні певна збалансованість економічної і соціальної політики, адекватність соціальної політики, що насправді потрібні не лише структурні реформи в економіці, а й такі самі структурні реформи потрібні і в політиці. І дуже добре, що тут саме окреслені напрями реформування соціальної політики. Хоча я думаю, що це – лише початок серйозної дискусії з зазначених питань.

Можливо, я навіть трохи зараз би змінив логіку, алгоритм розгляду цього питання. Думаю, що зараз треба починати з того, чим закінчується ця доповідь. «Деякі заходи соціального спрямування щодо подолання наслідків світової валютно-фінансової кризи у провідних країнах світу». Тобто, потрібно думати про певні соціальні компенсатори негативних наслідків економічної кризи. Тут викладено, що роблять у різних країнах: Німеччині, Японії, Російській Федерації. Але нічого немає: що роблять у нас. Зараз, я думаю, не лише мене, а й багатьох людей турбує, чим і як може допомогти держава, а ще краще використати слово не «допомогти», а «компенсувати» ті проблеми, які виникнуть і виникають внаслідок економічної кризи.

З частиною цих проблем ми чудово ознайомлені, про них йдеться і у цій доповіді. Зокрема, це безробіття. Я зараз дуже часто чую тезу про громадські роботи. Це такий антикризовий захід з досвіду кризи 1929–1933 років. Зараз не можна механічно переносити цю тезу з тієї епохи у нинішню. Як компенсувати втрату безробіття? Політика тут не може бути універсальною. Для Києва і таких міст з містоформуєчими підприємствами як Маріуполь чи Кривий Ріг, вона має бути різною.

Інша соціальна проблема, яка теж є різномасштабною, але так чи інакше зараз для багатьох людей стане серйозним викликом: як бути, по–перше, із заощадженнями, по–друге, з кредитами? Тут, у доповіді, йдеться про Російську Федерацію, деякі інші країни – що там роблять з цього приводу. Що робитимуть у нас? Відповіді на це запитання немає. Тому я думаю, що зараз треба ставити питання і фахівцям із соціальної політики про розробку пакету соціальних заходів і соціальних компенсаторів для того, аби нейтралізувати наслідки кризи не лише в економічному, але й у соціальному вимірі. Це перший крок.

Другий крок – це те, що, власне, зроблено у доповіді: використати нинішній стан економіки для того, аби «запустити» механізм соціальної політики. І поступово переходити від політики соціального популізму, яка зараз просто вже не може працювати, до реальних соціальних реформ.

У зв'язку з цим лише декілька слів про головний термін «соціальна держава». Він є у Конституції і, звичайно, ми маємо виходити з цього. Але потрібні якісь нормативні тлумачення. Що розуміти під соціальною державою у нинішніх умовах? Я не випадково про це кажу. Тому що, коли свого часу ухвалили цю конституційну норму, то спрацювали, на мій погляд, два головних чинника: по–перше, інерція соціальної політики соціалізму, що держава має допомагати людям і забезпечувати соціальні стандарти, а по–друге, орієнтація, на досвід на нормативну практику деяких соціально просунутих європейських країн, таких як Німеччина, звідки прийшов сам термін, Швеція тощо, з достатньо розвинутою соціальною політикою. Проте з тих часів дещо змінилося і у Європі. Ви краще за мене знаєте, що зараз та ж Німеччина проводить активні соціальні реформи (і почала ще до кризи, до речі, це робити – змінювати свою соціальну політику), а ми ще свої соціальні реформи не починали! У мене є побоювання, щоб ми не запізнилися. Щоб ми не почали робити із соціальною політикою те, що від чого Європа вже певною мірою відходить. Нам треба зазирнути трохи на крок вперед, треба модернізувати соціальну політику. Але якою вона

має бути? Не лише з точки зору критеріїв ефективності і адекватності сучасним суспільним умовам і економічним ресурсам. Якою вона має бути з точки зору впливу на мотивацію поведінки у суспільстві, на збалансування соціальних відносин тощо. Мушу сказати, що поки у мене для себе такої відповіді немає. Дуже добре, що ви цю дискусію почали, але її вже треба перевести (оскільки тут дуже багато питань) у площину обговорення конкретних завдань для формування соціальної політики. А починати треба, все ж – таки, з формування пакету антикризових соціальних заходів. Зараз це найбільш актуально. А другий крок – це вже власне соціальні реформи.

### **ВОРОТІН В. Є.:**

Хочу зробити дві невеличкі ремарки. Більшість населення світу сьогодні проживає в Азії. Так от, азійські держави, і наприклад, європейські держави розуміють соціальну політику по-різному. Ми звикли, що держава бере на себе весь соціальний тягар. В Азії його беруть на себе рід, сім'я. Якщо людина сидить із простягнутою рукою і їй немає де жити, відповідає за це не держава, а сім'я, яка їй покинула і не допомагає.

Україна завжди несла дуже серйозний соціальний тягар. Після розпаду Радянського Союзу, коли всі пенсіонери, у тому числі і військові, незалежно від того, хто, де і коли працював, їхали в Україну на пенсію, ми маємо майже 17 мільйонів пенсіонерів. Тут також накладання одне на одне дає відчуття, що держава повинна, але не робить, чи робить погано. Потрібно подивитися не тільки на державні установи. Я певен, що важлива і соціальна відповідальність підприємництва. Пропоную заслухати зараз позицію такої недержавної установи як Федерація роботодавців України.

### **ГРИЦЕНКО Володимир Олександрович**

*Генеральний директор Федерації роботодавців України*

На мій погляд, тема, яку я повністю підтримую, є дуже своєчасною і актуальною. Так все ж таки: «гасло» чи «політична конкуренція»? Не знаю, що саме вкладав законодавець, коли створював Конституцію, в поняття «соціальна держава», але у нас є впевненість, що це – основний інструмент не тільки солідаризації суспільства, але й економічного розвитку.

Проблеми, на наш погляд, полягають в іншому. Давайте подивимося на країни, які вважаються взірцевими – Німеччина, Швеція, Бельгія. Вони з 60-х років XIX століття до середини XX століття пройшли дуже складний шлях становлення соціальної демократії.

В Україні соціальна демократія тільки почала започатковуватися. На початку ХХ століття у згаданих країнах на цьому фоні почала розквітати політична демократія. Як результат, вони мають сьогодні баланс політичного впливу і політичних демократій на встановлення норм в державі – і соціальної демократії, яка як свого роду зворотний зв'язок для тих, хто зобов'язаний аналізувати повноваження, які делеговані в умовах демократії чи в представницькі органи влади, чи у виконавчі органи влади.

Що відбулося у нас? У нас після того, як ми перейшли на демократичний шлях, всі одразу побачили одне – переваги економічної демократії. Це влада, гроші. І всі забули, що у нас не відбулося навіть спроб становлення соціальної демократії. На наш погляд, це дуже велика проблема, яку доводиться сьогодні якимось чином розв'язувати. Парадоксально, що ми, Федерація роботодавців України, хоча і є представниками бізнесу, роботодавців, але взяли на себе дуже важку роботу лідерства у запровадженні соціальної демократії. Саме тому, що ми впевнені, що саме соціальна держава і соціальна демократія є механізмами економічного розквіту.

Що потрібно бізнесу? Відповідь дуже проста. Перше, бізнесу потрібен високий рівень доходів населення, для того, щоби реалізувалися послуги і товари. Друге, соціальна злагода, яка не є можливою без соціальної спрямованості держави. Третє, ефективні умови для ведення бізнесу, яких у нас, на жаль, немає.

Що роблять європейці, на яких ми весь час посилаємося? При створенні всіх договорів Європейського Союзу (і Римський договір, і Маастрихтський, і інші) одразу визначають основний інструментарій реалізації цих проблем і розписують його покроково. Цей інструментарій – соціальний діалог.

Україна реалізовує через ратифікацію певних конвенцій саме ці механізми, проте їх не помічає і не виконує. І ми маємо авантюризм одного уряду, другого уряду, різних політичних сил у прийнятті економічних рішень, у тому числі і соціальних, коли соціальні рішення, які прийняті різними урядами, є більшими, ніж наш бюджет. І маємо конфлікт. Більш того, парадоксально, але всі соціальні речі ми розглядаємо як навантаження на економіку! Це неправильно, адже мотивація для найманих працівників – це соціальна злагода. І це передусім спроба і можливості для розвитку економіки. В цьому полягає наша позиція і ми повністю підтримуємо цей напрям, він є своєчасним.

Протягом цього місяця я мав честь брати участь у двох круглих столах. Перший – Європейський, за участю прем'єр-міністрів і керівників європейських країн; другий – це світовий рівень, G-20.



У мене була можливість спілкування з першими особами держав–світових лідерів. Мене вразив європейський, а ще більше світовий рівень, наприклад, виступ прем'єр–міністра Іспанії, який запропонував на G–20 вперше в умовах кризи завершити інституціалізацію і забезпечити обов'язковість соціального діалогу з метою більш ефективного подолання кризи. Наступне, яке рішення було прийняте. На рівні Європейського Союзу, це були пропозиції від керівництва Німеччини, Бельгії і підтримані Ніколя Саркозі, про першочергове спрямування інвестицій в охорону здоров'я і освіти, як стратегічне вкладення ресурсів. Для того, щоби завтра, виходячи із кризи, можна було ефективно продовжувати політику. І, коли виступали керівники урядів і представники бізнесу країн Європейського Союзу, вони не шукали винних, як це робиться у нас. Там просто шукають шляхи. Вони не казали того, що каже зараз наша шановна прем'єр–міністр. А вона каже, що, хто скоротить зайнятих, його підприємство буде націоналізовано. Після цієї заяви десятки підприємств – я про це знаю особисто – почали виводити ресурси за межі країни. На жаль, деяким ми допомагаємо, тому що це наші членські організації.

13 жовтня ми запропонували нашому урядові свою програму, своє бачення, саме механізм соціального діалогу. Праві ми, чи ні, ми не знаємо, але у нас є своє бачення, і це бачення – досвід, у тому числі й європейський. А не досвід 30–х років минулого століття. І що ми бачимо? Це нікому не потрібно у цій державі. Рішення, які приймаються, тільки поглиблюють кризу. І криза не світова, а українська! Тому я дуже вдячний організаторам і пропоную не забувати цю тему не тільки сьогодні і не тільки на «круглому столі». Якщо сьогодні ми всі – представники громадянського суспільства, інституцій, вчені – не будемо актуалізувати цю тему, то за перманентними виборами ми можемо «вмити» сутність цих процесів. А за цим слідує економічний спад.

### **ЛАТИШЕВА Марина Борисівна**

*Заступник директора Департаменту стратегії соціального розвитку Міністерства праці та соціальної політики України*

Тема «круглого столу» є надзвичайно актуальною та цікавою.

Інші зустрічі, які стосувалися розгляду питання соціальної держави, були дещо в іншому аспекті. Раніше розглядали, яку модель для себе прийме Україна. Чи це буде корпоративна, чи це буде ліберальна модель, як ми будемо жити? Зараз обставини склалися таким чином, що ми всі живемо в тому стані, в якому ми живемо. Тобто, світова криза, якщо вона є – є і в Україні. Спочатку її називали фінансовою кризою, тепер вона стала економічною. Одне без іншого є неможливим.

Повертаючись до питань соціальної політики, хотілося б відмітити, що, якою б не була криза, завдання соціальної політики були, є і лишаються. В Конституції України визначено як соціальну державу. Проте досі триває дискусія з цього приводу. На мою думку, Україна – соціальна держава. Тому, що ми не просто хочемо взяти якусь модель, яка існує в якійсь країні, і застосувати для себе. З часу набуття своєї самостійності в Україні були зроблені певні кроки для того, щоб соціальна політика жила і розвивалася. Першим кроком ми перейшли від державної допомоги до допомоги за рахунок фондів соціального страхування.

Зараз, дійсно, існують проблеми. Декілька місяців тому, на базі тих показників, які були вже досягнуті, показників розвитку за декілька останніх років, ми і на наступний рік планували підвищення по соціальних виплатах. З одного боку, можна казати про «бюджет проїдання», з іншого боку, ми маємо, все ж–таки, наближати наші соціальні гарантії до європейських стандартів. Поки що ми за багатьма показниками цього не досягаємо. Але, якщо ми не будемо ставити такі цілі, то цього і не буде.

Зараз відбувається опрацювання макропоказників на наступний рік. Міністерство економіки вже їх подавало декілька разів на засідання Кабінету Міністрів, але, поки що, вони не прийняті. Ті показники, які були прийняті, є проблематичними і мають бути відкориговані з урахуванням світової кризи. Дійсно, соціальні показники не задовольняють наших бажань, які б ми хотіли бачити декілька місяців тому. Зараз Міністерством розробляються заходи, які будуть застосовуватися урядом. Тому, що обов'язок уряду – забезпечити своїм громадянам виплати не нижче рівня, який був у цьому році. Існують проблеми з громадськими роботами. Але це лише один шлях. Будуть й інші шляхи з врахуванням і ваших пропозицій та міркувань. Будуть і антикризові заходи, які стосуватимуться, в першу чергу, нашого населення. Ми як фахівці будемо їх виконувати. Останнім часом фахівці Міністерства праці працюють практично до ночі. Це стосувалося повені в Карпатах, зараз це стосується завдань Центру зайнятості, які кожного дня відслідковують стан безробіття по всіх регіонах.

**БЛИЗНЮК Вікторія Валеріївна**

*Завідувач відділу соціально–економічних проблем праці Інституту економіки і прогнозування НАН України*

Дякую за запрошення на «круглий стіл», тематика якого на сьогодні є не просто, а навіть кричуще важливою. Оскільки фінансова

спроможність соціальної політики напряму залежить від трудової активності населення країни, хотілося б наголосити на деяких аспектах та можливих наслідках кризи на ринку праці.

Український ринок праці розвивається, на відміну від східно-європейських країн, за власними законами. У 90–ті роки він характеризувався атипічною гнучкістю, що проявилось не у зменшенні обсягів зайнятості відповідно до темпів скорочення обсягів виробництва, а у пристосуванні та гнучкості заробітної плати, поширенні процесів заборгованості із виплати заробітної плати. Тому, на наш погляд, у сучасних умовах процеси на ринку праці найімовірніше відбудуватимуться за таким самим сценарієм.

Сьогодні в режимі неповного робочого дня, за даними Міністерства праці та соціальної політики, працюють понад 82 тисячі людей, у відпустках без збереження заробітної плати – понад 25 тисяч. Звільнення, які відбулися на металургійних та машинобудівних підприємствах, в першу чергу торкнулися працівників не унікальних професій (металург, слюсар, фрезерувальник), які й зараз користуються попитом, а в першу чергу обслуговуючих працівників.

Ми вважаємо, що найсильніше постраждають фінансовий сектор та проекти, пов'язані з тривалим інвестуванням. Наприклад, будівництво. Очікується зменшення обсягів діяльності у будівельній сфері, металургії, хімічній, банківській, страховій на 30–40 %, проте ринок праці реагує на зміну ринкової кон'юнктури із певним лагом. Але і в цих видах діяльності роботодавець має три варіанти поведінки: скорочений робочий тиждень, вивільнення та зниження реального рівня заробітних плат. Масові вивільнення є достатньо дорогою процедурою для роботодавців не лише з точки зору матеріальних витрат, а й з правових. Тому, на наш погляд, прогнози щодо можливого збільшення чисельності зареєстрованих безробітних до 2,5 мільйона осіб працездатного віку є перебільшеними.

Негативним наслідком можна очікувати збільшення заборгованості із виплати заробітної плати, що призведе до зменшення доходів населення та споживчих витрат, що, в свою чергу, вестиме до зниження попиту на ринку та уповільнення економічного зростання. За даними Держкомстату, заборгованість із виплати заробітної плати за січень–вересень збільшилася на 27 % порівняно із аналогічним періодом попереднього року і склала на 1 жовтня 849,365 мільйона гривень. На наш погляд, пік скорочень та реакції ринку праці на фінансову кризу можна очікувати у лютому–березні наступного року, а «перші ластівки» вже з'являться до кінця цього року.

Насамперед від сучасної кризи потерпатимуть:

- менеджери з реклами: оскільки всі компанії зменшуватимуть власні витрати і, в першу чергу, на піар та рекламу;
- фінансисти: особливо рітейлери та фахівці з кредитування, оскільки фінансові установи скорочують надання таких послуг;
- страхувальники: у найближчому майбутньому очікується зменшення обсягів страхування, хоча довгострокові тенденції свідчать про зворотні процеси, коли страховий бізнес поглинатиме навіть банківську сферу;
- працівники металургії: погіршення світової кон'юнктури призведе до зменшення чисельності працюючих в цій сфері;
- працівники туристичної сфери: зниження доходів населення та орієнтація на заощадження призведе до зниження попиту на послуги цієї діяльності.

Таким чином, основним завданням сучасної державної політики є недопущення зuboжіння значної частини населення. Проте така постановка завдання знову орієнтує соціальну політику на політику подолання бідності. На наш погляд, слід ставити цілі щодо збереження та розвитку середнього класу. Тобто держава повинна насамперед розробити комплекс заходів щодо недопущення розорення більшості підприємців та створення сприятливого підприємницького середовища. Якщо ми знову прикриємося гаслом «під час кризи, аби не померти з голоду», в нашій країні середній прошарок суспільства ніколи не стане стабілізаційним чинником та носієм демократичних свобод. Отже, головна вимога сучасного етапу – реалізація соціальної політики, спрямованої на створення можливостей для людей працювати і заробляти, тобто, на підвищення особистих доходів працюючих як основи збагачення всього суспільства України.

### **ЛУПАЦІЙ Володимир Стефанович**

*Генеральний директор Центру соціальних досліджень «Софія»*

Ми займаємося самонавіюванням. Спробую повернутися до реальності. По–перше, Україна – не соціальна держава, не дивлячись на те, що було записано в Конституції. Проблема не в тому, що соціальні гасла використовуються в популістських цілях. Це спостерігаємо останні 4–5 років особливо активно. Проблема в тому, що з самого початку була сформована модель відновлювального зростання, яка генерувала «попит» на зайнятість 7 мільйонів громадян. Всі інші громадяни для цієї моделі були не потрібні. Модель має назву «вугілля–кокс–метал–експорт–валюта». Як ми побачили під час

кризи, в нас немає галузей, які можуть виступити надійною основою для бюджету для підтримання інфраструктури. Як же виживали всі інші? Дуже просто. З однієї сторони, здійснювався підкуп виборців за рахунок використання частини експортних доходів. З другої сторони, відбувалася примусова економічна міграція. Тобто, люди рятувалися, як могли. З третьої сторони, активно розвивалася тіньова економіка, про яку всі знали, але ніхто нею особливо не займався, тому що подолати тіньову економіку означало повністю перекрити канали виживання для людей.

Сьогодні після того, як розпочалася системна криза, ці всі фактори фактично більше не працюють. Треба дивитись на реальні речі. Реально нас очікує, по-перше, «лівий соціальний поворот». Ми не знаємо, чим це закінчиться. Чи в нас сформуються справжні профспілки, чи політичні партії спробують «осідлати» цей соціальний протест і поставити під свої гасла. Оскільки центральна влада є недієздатною, нас можуть очікувати прояви регіонального егоїзму. Крайній варіант – це локальні стихійні виступи.

Якщо дивитися правді в очі, то сьогоднішній стан економіки в умовах падіння експорту і відсутності нових кластерів, здатних генерувати експортну продукцію, буде приводити до одного: ми не зможемо повернутися до обсягів бюджетної підтримки, яка надавалася до цього. Необхідний антикризовий підхід, а не спроба самонавіювання і стабілізації. Акцент потрібно робити на тому, щоб держава, принаймні, зробила кроки в сфері позабюджетних способів підтримки. По-перше, не допустити далі дезорганізації реального сектору економіки. Ми зараз стоїмо перед цим. Вакханалія у валютній і фінансовій сферах може призвести до того, що залишкам реальної економіки просто «перекриють кисень», а це спровокує ще більше безробіття. По-друге, потрібно зняти всі перепони, тобто дати людям можливість самозайнятості. Бар'єри для тих, хто може себе забезпечити, мають бути зняті. Перш за все, адміністративні бар'єри. Для цього грошей не потрібно.

Ще один крок – це контроль над монополіями. В умовах, коли у владі хаос, починає «прокидатися» і «нахабніти» монопольна структура економіки, яка діє в Україні. Якщо держава хоче якось допомогти, не маючи грошей, нехай вона поставить на місце монополії.

Наступна позиція. Ми багато говоримо про те, яку модель соціальної допомоги обрати, як красиво вони виглядають в Європі і т.д. Мені здається, що Україна вже пройшла точку, коли можна було розраховувати виключно на реформи «згори». Сьогодні значна частина відповідальності за життєзабезпечення великих мас людей лягає на регіональну владу. Таким чином, якщо уряд планує певні ефективні

кроки, він повинен перетворити представників регіональної влади на певного колективного члена уряду, вирішити питання про створення Ради регіонів тощо. Вони повинні «сидіти» поряд. Уряд може лише займатися координацією і пакетуванням окремих пропозицій макрорегіональних програм стабілізації. Тому що сам уряд «згори» уніфікованих рецептів на сьогодні не запропонує. Мери, поки що залишаючись в позиції «намісників», мають зробити вибір. Обрати: або відповідати перед громадянами, які їх обирали, або прикривати неефективність центральної влади.

Наступне. Треба зберегти останній бар'єр соціального захисту і виживання в Україні, бо його можна зруйнувати. По-перше, це недопущення банкрутства пенсійної системи. Ми знаємо, яка доля людей пенсійного віку в Україні, які соціальні наслідки. В умовах кризи фінансової системи є цей сегмент, про який говорили, а потім забули. У Міністерстві фінансів прекрасно знають, яка ситуація з наповненням Пенсійного фонду. Жодна політична партія сьогодні не запропонує, як не допустити знецінення доларових заощаджень населення. Поки що ми звертаємо увагу на ажіотаж навколо курсу гривні по відношенню до долара. Проте всі прекрасно розуміють перспективу кризи глобальних валют: в цих валютах у людей зберігаються останні кошти. Оскільки в нас не діють механізми конвертації заощаджень в інвестиції, держава не виконує свою функцію. Не пропонує населенню безпеку в сфері економіки. В умовах кризи загострюється недофінансування. Виникне ситуація в техногенній сфері. Вже сьогодні треба вводити надзвичайний стан на підприємствах, які представляють особливу техногенну небезпеку на території України. Інакше можна дочекатися всяких цікавих моментів.

### **ВОРОТІН В. Є.:**

Ми в нашому Інституті займаємося і регіональною політикою, і розробкою програм. Зокрема, зараз затверджується Програма розвитку областей на 2009 рік. Сьогодні завдання мерів і голів Рад районних адміністрацій – це людина. З реалізації цієї позиції ми зараз розробляємо пропозиції.

### **УСТЕНКО Олег Леонідович**

*Заступник директора Київського представництва компанії «БлейзерФундація»*

Сами социальные проблемы надо рассматривать с точки зрения экономики. Каковы сейчас реалии? Рассмотрим второй пункт, предложенный для обсуждения, по поводу международного финансового

кризиса, макрофінансової дестабілізації України як виклику соціальної політики. Що точно зараз відбувається і чи можемо ми на все в реальності впливати чи ні? Ми знаємо самі, що до кінця цього року у нас було велике зосередження зовнішнього корпоративного боргу і банківського боргу по короткостроковим позиціям. Ми знаємо, що до кінця цього року повинно бути сплачено порядку 5 мільярдів доларів, ми знаємо, що в 2009 році повинно бути сплачено 30 мільярдів доларів. Цифри, які сьогодні назвав А.В.Савченко на Конференції Fitch – 35 мільярдів доларів. Очевидно, що буде продовжуватися подальше тиснення на гривню в бік її послаблення.

Не знаю, наскільки доречно ставити питання щодо економії населення, які були зроблені в якійсь-то період часу. Якщо ми подивимося на розподіл по депозитним вкладом, а я передую, що більшість населення як раз зберігало свої економії на депозитних рахунках, то 80 % – це вклади від двох до трьох тисяч. В реальності ці вклади можна зберегти. Є всі шанси, щоб ці економії залишилися.

Друге питання, що існує навантаження на банківський сектор. Те, що ми зараз з вами бачимо – девальвація української гривні. Це означає велику кількість дефолтів по банківським кредитам. Світова практика і економічна теорія говорять про те, що якщо є 40 % девальвації, то, як правило, банківська система починає зазнавати дуже серйозні проблеми. В Україні – це 40 %. Якщо ми візьмемо курс 5 – початковий, який ми бачили на початку жовтня, і те, що ми бачимо сьогодні – на Міжбанківській валютній біржі (сьогодні на 12 годин більшість операцій проводиться по курсу 7,15), це вже більше, ніж 40 %. Банківський сектор не працює сам по собі. Це «кривавою системою» економіки. Її складності тягнуть за собою проблеми, пов'язані з реальним сектором економіки. Україна не стане винятком, як не стали винятком всі інші країни, які зазнавали фінансовий кризис.

Проблеми в реальному секторі економіки означають зростання безробіття. В Аргентині в час кризису 2001 року найбільше падіння ВВП становило порядку 10,9 %. В Фінляндії – 6 %, в Індонезії – 13 % падіння ВВП. В Японії в час кризису 1997 року – 2 % падіння ВВП. В Кореї – 7 % падіння ВВП. Мексика, кризис 1994 року – 6,2 % падіння ВВП. Таїланд, кризис 1997 року – 10,5 %. Турція, кризис 2000 року – 5,7 %. Падіння ВВП супроводжується падінням кількості зайнятих в економіці. Якщо ми подивимося по Аргентині 2001 року, то 10,9 % падіння ВВП автоматично тягнуло за собою 6 % звільнення робочої сили. В Фінляндії – 6 % і 2,4 %



соответственно. Здесь видна четкая зависимость: чем более развитая страна, тем меньше высвобождение. Вопросы о социальной политике должны решаться комплексно. Простое решение вопросов социальной политики невозможно без решения глобальных проблем со стабилизацией реального сектора экономики как одной из основных краеугольных проблем. Как можно решать проблемы, связанные с реальным сектором экономики, «заговаривая» проблемы и подписывая меморандумы с отдельными представителями химиков, металлургов, нефтевиков? Сам по себе меморандум ничего не даст, если не будут предприняты более глобальные системные шаги, которые могли бы стабилизировать экономическую ситуацию. В металлургии 17 предприятий из 36 остановлено. Пока люди ещё не оказались на улице. Также мы видим тенденции, которые проходят на мировом рынке.

Вчера я принимал участие в «круглом столе» с россиянами. Там говорилось о том, что в металлургической промышленности тренд поменялся. Это не украинский тренд – это глобальный тренд. Цены на металлургическую продукцию падают на 40 %. 40 % нашего экспорта – это как раз металлургическая продукция. Это значит, что давление на гривну будет продолжать усиливаться, реальный сектор экономики будет продолжать испытывать проблемы. Можно сколько угодно «заговаривать» эти вопросы, но нужно ещё и что-то делать.

Основное, что можно сделать – это повышение и быстрое реагирование по улучшению инвестиционного климата в стране.

Есть меры средне- и долгосрочные. Но есть меры и краткосрочные. Речь идет и о той же борьбе с коррупцией. Вопрос – в наличии политической воли для того, чтобы инициировать те или иные меры, которые бы реально боролись с коррупцией. В Болгарии эти вопросы были достаточно быстро решены. Да, они до сих пор испытывают трудности, и до сих пор Евросоюз говорит им об этом. Но кампания «Стоп коррупция», которую они у себя внедрили, была эффективна. Есть у кого учиться!

Есть вопросы, связанные со стабильностью законодательного поля. Это важные моменты, которые тоже можно решать. Есть вопросы с качеством и эффективностью государственного управления.

Что касается социальных проблем. Нельзя просто так во время кризиса взять и сказать, что надо поднять социальные выплаты. Бюджет следующего года должен быть с нулевым дефицитом. Это значит, что сейчас должны стоять вопросы, связанные с реструктуризацией расходной части бюджета. Я согласен с представленным докладом, в котором говорится, что в 2008 году на социальную защиту населения было израсходовано 8 % ВВП. Следующий вопрос – насколько эф-



фективно были израсходованы эти деньги? Можно было израсходовать 10 %, 20 % или 5 %, а можно и 3 % с большей эффективностью. Действительно, в период кризиса важна тема защиты наиболее уязвимых слоёв населения. Тех, которым просто нечего будет есть. Те люди, которые окажутся без работы и с одним работающим в семье, люди, которые не смогут оплачивать свои долги. Важным моментом является не сама по себе бюджетная фискальная политика, а вопросы, связанные с расходной частью бюджета. Необходимо переориентировать потоки на группы населения, которые являются наиболее уязвимыми, ущемленными в данном случае.

В этой связи я вижу, что кризис, который мы сейчас испытываем – это не мировой финансовый кризис, а кризис, который уже сейчас есть в Украине. Вопрос времени, когда начнет испытывать кризис реальный сектор экономики. Сигналы уже есть. Мы видим это по химикам и металлургам, мы видим это и по другим отраслям. Мы видим, что пищевая промышленность показывает негативные тенденции в сентябре и октябре. Мы видим, что и сельское хозяйство не так хорошо развилось, как нам казалось ещё в июле–августе, когда мы впадали в эйфорию по поводу пиковых ростов на мировых рынках и по удобрениям, и по металлургической продукции.

Этот кризис бросает массу вызовов. Один из этих вызовов – вопросы, связанные с социальной политикой. Нет лучшего времени, чтобы решить накопившийся клубок проблем, в том числе и в социальном секторе, который есть в Украине: это и пенсионная реформа, и вопросы адресной помощи, и вопросы реальной защиты населения. Есть время, когда можно решать. В противном случае всё будет тянуться так, как тянулось, и особенных результатов мы не получим.

### **ВОРОТИН В. Є.:**

Зауважу, що ми проводили декілька комунікативних заходів – «круглих столів», експертних дискусій – які стосувалися безпосередньо економічної проблематики, кризових явищ. Ми брали участь у підготовці багатьох нормативних документів найвищого рівня. В нашій державі вони сьогодні введені в дію як антикризові.

### **ОСОВИЙ Григорій Васильович**

*Заступник голови Федерації професійних спілок України*

Володимир Лупацій вже презентував профспілки. Сказав про те, що профспілки можуть взяти на себе певну роль. Можливо, це дійсно станеться. Вчора в нас відбулася конференція під назвою «Світова глобальна криза і дії профспілок». Були представники

восьми країн, в тому числі Франції і Швеції. Я для себе відзначив, що ті, хто дискутували з української сторони і з країн СНД, показали, що профспілки «лівішають» під впливом всіх факторів, які зараз негативно відбиваються на становищі наших громадян.

Сама тема, яка була поставлена, надзвичайно важлива і серйозна. Я думаю, що дуже сміливими були люди, які виписували Конституцію, коли в сьомій редакції проекту з'явився запис «соціальна держава». Мабуть, дехто думав, що демократична соціальна і правова держава – це гарний привабливий «пакет» для українського суспільства. На жаль, цей «пакет» поки що залишається не витребуваним українським суспільством. Власне моє враження таке, що ніхто й не збирався вибудовувати модель соціальної держави. Хоча певні спроби були. Добре пам'ятаю, як експерти з Німеччини, які працювали з урядом в середині 90-х років, допомогли нам створити концепцію соціального забезпечення, яка була прийнята Верховною Радою в 1993 році. Вона створила підвалини розбудови моделі соціальної держави, оскільки значення має відповідний досвід. Разом з тим, історії відомо, що побудови відповідної соціально-економічної моделі робили політичні партії, які приходили до влади. Зрозуміло, що соціал-демократи в Швеції збудували державу добробуту, в Німеччині розбудовувалася відповідна держава. Що ж у нас може бути «локомотивом»? Якщо подивитися на спектр політичних партій, то я поки що не бачу «локомотива», який би здійснював цю історичну місію і став би на чолі такого руху.

Михайло Папів, як соціал-демократ, декілька років тому в статусі міністра праці розробив концепцію соціальної держави. І, навіть, була спроба її презентувати, в тому числі, в Парламенті, але все це закінчилося тільки намірами. Причиною цього є відсутність «локомотива». З іншого боку – відсутність класичного суспільного діалогу щодо розбудови відповідної соціально-економічної моделі в нашій країні. Класичний діалог відбувається між політичною, економічною системами і системою соціально-трудових відносин. Ми складаємо третій блок, де уряд, профспілки, роботодавці представляють сферу праці. Вона певним чином впливає на розбудову соціально-економічної моделі.

Економічна система виробляє товари і послуги, політична має створити сприятливі умови для того, аби економічна система належним чином функціонувала. Немає на сьогодні такого діалогу. Великий бізнес, який фінансує політичні партії, вирішує свої проблеми. Малий і середній бізнес не має таких крупних лобістів. Врешті-решт, ми не зробили того, що можна було б, на мій погляд,

зробити за період з 1996 року. Якби була відповідна розбудова моделі, це б сформувало соціально орієнтовану ринкову економіку.

Не може країна, яка виробляє товарів і послуг на 7 мільйонів, а решта – це сировинний характер, бодай претендувати на ім'я соціальної держави. Тобто, структурної перебудови економіки для класичної соціальної держави, коли 2/3 виробництв виробляють товари і послуги для споживання, а 1/3 – засоби виробництва, не відбулося.

Чи була ресурсна база? Можливо, в середині 90-х років, коли була загальна криза, не була. Але поспіль 8 років економічного зростання жодним чином не вплинули на структурну перебудову. Навпаки – вона погіршилась. Ми всі стали заручниками не тільки зовнішнього фактору економічної чи фінансової кризи, а й власної кризи. Це – наслідок економічного егоїзму бізнесу і нездатності держави спонукати до економічних перетворень в інтересах суспільного розвитку та соціальної держави.

Визначення «корпоративна економіка», яке дано в дослідженні Інституту, мені видається дуже м'яким і делікатним. Здається, десь років чотири тому під час дискусії А. С. Гальчинський дав досить точний влучний вираз «олігархічний капіталізм». Він розбудовується з шаленою силою, тому що є зростання влади і бізнесу через фінансування політичних партій і робота на великий бізнес.

Ми сьогодні маємо парадоксальні ситуації, коли бідна Україна, бідні галузі, бідні громадяни повинні в черговий раз профінансувати великий капітал для того, щоб якось утримати гривню і забезпечити робочі місця. Парадокс, який не має сприйняття і пояснення. Але так «взяли за горло», що це дійсно треба зробити. Іншого виходу просто немає, тому що долар може коштувати 16 і більше гривень.

Ще одна теза: «соціальна держава формує соціальну політику». Вона повинна бути зрозумілою і прозорою для людей. Не було спроб сформуванню такої політики. Можна говорити, що причиною була відсутність політичної стабільності. Кожного року приходив якийсь уряд. Були невеличкі спроби щось зробити, але фактично не було програмно-цільового підходу до розбудови соціальної держави. Були річні програми економічного і соціального розвитку, завжди була дискусія: бюджет розвитку чи бюджет «проїдання» ми маємо. Фактично переорієнтації на соціальну політику не було. В результаті ми маємо сьогодні кричущу несправедливість, різьочу диференціацію доходів. Знаковими є темпи збільшення кількості мільйонерів та мільярдерів порівняно до темпів приросту трудових доходів, а бідність з 2000 року не змінилась і на йоту, індекс людського розвитку

залишився в тих же параметрах, як у докризовому періоді. Тобто ми не зробили жодного кроку на шляху до визначення соціальності, в інтересах людини.

Володимир Грищенко згадував, як ми були в Швеції і знайомилися з досвідом соціального діалогу. Ми були на двох підприємствах. Коли ми зайшли й запитали роботодавця: «Назвіть три пріоритети, які є найважливішими у вас на виробництві? Першим пріоритетом на обох підприємствах назвали повагу до людини. Наші роботодавці кажуть: що це за філософія, а прибуток, а рентабельність та інше? Якщо не буде першого – то не буде ані другого, ні третього. Зрозуміло, на якій дистанції в своєму розвитку ми ще знаходимося щодо формування суспільних і виробничих відносин.

З приводу кризової ситуації. Дійсно, в доповіді є спроба в кінці дати огляд того, що робиться в інших країнах. Якби Інститут попрацював у цьому напрямку, зайнявся цією проблематикою більш щільно, – це був би добрий внесок вчених у вирішення питання, як бути в цій ситуації.

По–перше, немає діагнозу кризи. Є спроби завуалювати дійсні причини цієї кризи. В основному, перекладається на зовнішні чинники і всі розказують те, що відбулося. Які внутрішні причини? Президент України казав, що основну проблему внутрішньої складової кризи сформувала популістська соціальна політика Кабінету Міністрів. Поглянемо на результати. Я не можу погодитися, що когось «перегодували». Ліберал – президент може про це, звичайно, говорити. З точки зору суспільного сприйняття це є важким. Ми провели засідання Національної тристоронньої соціально–економічної ради, на жаль, у двосторонньому форматі. Роботодавці на це засідання не з'явилися. Розглядали проблеми соціально–економічної кризи і можливості солідаризації дій бізнесу, влади і профспілок в цій частині.

Профспілки висунули наступну тезу: «Давайте поєднаємо зусилля, щоб не допустити зниження рівня життя громадян в період кризи». Якби це було платформи роботодавців, бізнесу, трудящих і за сприяння з боку влади, це могло б бути позитивно сприйняте суспільством. Таким чином, ми всі прагнути мемо втримати цю «планку». Додати кращого ми не зможемо, це є абсолютно зрозумілим. Проте, слід втримати «планку» для того, щоб не отримати ще гірші показники бідності і «скотити» людей в пірву.

На жаль, ця дискусія була в форматі двох сторін. Сподіваюся, що ми продовжимо діалог. Ми звернулися до Президента, щоб підключити його до цієї дискусії. В нас чотири антикризових центри. Якщо ж так залишиться надалі, ми ніколи нічого не зможемо

зробити. Уряд – собі, РНБО – собі, НБУ – собі та депутати – собі намагаються писати антикризові закони. Немає консолідації. Якщо її не буде – втрати і наслідки кризи, зовнішні і внутрішні чинники можуть бути катастрофічними і призведуть до соціального вибуху. Тут я з погоджуюсь з Володимиром Лупацієм, що можуть бути серйозні структурні наслідки, в тому числі в суспільстві. Бізнес має серйозно задуматися. Він може втратити значно більше, ніж здобув за ці роки.

### **ВОРОТИН В. Є.:**

Ми готували такі пропозиції і презентували їх на «круглих столах», які проводили тут. Вони опубліковані, Ви теж їх повинні отримати.

### **БЕТЛІЙ Олександра В'ячеславівна**

*Науковий співробітник Українського інституту економічних досліджень і політичних консультацій*

На першій сторінці доповіді – цитати з двох статей Конституції. Одна з них – це соціальність держави, а інша – стаття про права та свободи громадян, які не можуть бути обмежені. Коли ми говоримо про соціальність держави, якщо ми згадаємо цифри нашого бюджету, то понад 20 % – це соціальний захист і соціальне забезпечення, якщо ж додати іще охорону здоров'я і освіту, досить значна частка видатків держбюджету справді йде на соціальну сферу. Проте, як вже говорилося сьогодні, дуже багато йдеться про ефективність витрат, як вони здійснюються. Якщо ми говоримо про, наприклад, фінансування охорони здоров'я, то 80 % видатків йде на виплату заробітної плати, а не справді на лікування громадян. І взагалі, аналіз самої системи свідчить про її неефективність.

Друга стаття – про права і свободи громадян обмежила можливості Уряду запровадити адресну допомогу і скасувати деякі пільги, які надаються в натуральній формі громадянам України. Було декілька спроб змінити надання пільг, поставити їх, наприклад, в залежність від того, чи доходи громадян є меншими, ніж рівень прожиткового мінімуму або 1,4 рівня прожиткового мінімуму, проте Конституційний Суд говорить про те, що це не відповідає Конституції, оскільки обмежуються права і свободи громадян. Тому справді, треба давати тлумачення цієї статті, або змінювати законодавство. Це треба робити і, в принципі, це можна робити зараз.

Проте нині треба говорити й про те, що наш Уряд може робити, з якими проблемами він зіткнеться наступного року і як він може

забезпечити наших громадян в момент кризи. Коли ми говоримо про кризу, я б погодилася з О. Устенком, що на наступний рік треба говорити саме про захист найуразливіших верств населення. Чому? Наступного року держава зіткнеться з тим, що бюджетні доходи будуть обмеженими, а видатків буде набагато більше, ніж хотілося, ніж, наприклад, цього року. Пенсійний фонд, скоріш за все, зіткнеться з досить значним дефіцитом. Це викликано тим, що фонд оплати праці зростатиме вельми обмеженими темпами, якщо взагалі номінально зростатиме, а видатки зростатимуть і в реальному вимірі, наприклад, залишаться, у найкращому випадку, такими ж самими. Тому що важко собі уявити, що Уряд утримається від підвищення пенсій наступного року, бодай на рівні інфляції. Фонд страхування з безробіття також зіткнеться з тим, що треба підвищувати виплати безробітним, оскільки рівень безробіття зростає.

Тобто бюджетні видатки зростають, доходи не зростають тими ж темпами, а за умови бездефіцитності бюджету (Уряд зобов'язався відповідно до меморандуму МВФ робити бездефіцитним бюджет) треба говорити про реструктуризацію видатків бюджету, про те, що деякі реформи слід досить швидко запроваджувати. Треба, зокрема, намагатися запровадити адресну допомогу саме малозабезпеченим верствам населення.

Критикується в доповіді рівень забезпечення прожиткового мінімуму. Я згодна, що це досить дивний стандарт, в нас не прописано, як він рахується, але запроваджувати прожитковий мінімум як рівень бідності в Україні взагалі грошей в державі немає. І не буде наступного року. Тому, справді, Уряду треба визначитися, хто є більш уразливим, визначити, кому допомагати і допомагати наступного року саме найбільш бідним. Також треба справді боротися з корупцією, запроваджувати по всіх регіонах, а не тільки у вигляді експерименту єдине вікно для реєстрації бізнесу, що дозволить працювати більш ефективно і розвиватися малому та середньому бізнесу. Треба говорити також про запровадження єдиного соціального внеску і запроваджувати його вже наступного року, що дасть змогу зекономити принаймні на адміністративних видатках фондів страхування, що буде теж досить корисним.

### **ВОРОТІН В. Є.:**

Я знаю не одного підприємця, який отримує серйозні доходи, але отримує й житлову субсидію, бо його офіційна зарплата мінімальна. Отже, дійсно, тут потрібно навести певний порядок.

## **ГНИБІДЕНКО Іван Федорович**

*Керівник Управління соціальної безпеки Апарату ради національної безпеки і оборони України*

Розпочну свій виступ, виходячи із запропонованої організаторами «круглого столу» теми про можливість становлення України як соціальної держави. Цим напрямом розвитку соціальної політики займаюся понад 19 років. Брав участь у декількох конференціях та «круглих столах» в Москві з питання розробки Стратегії розвитку соціальної держави в Російській Федерації. Маю десяток книг та монографій відомих російських вчених – Волгіна, Римашевської, Шулуса, Шавшишвілі, Гриценка та інших. Низку наукових статей на цю тему написав особисто.

У 2003 році створена мною група ентузіастів в складі професора О. Ф. Новикової та співробітників її відділу з Інституту економіки промисловості НАН України, В. П. Бева з Інституту економіки НАН України, з Науково–дослідного інституту праці та зайнятості населення, фахівців Мінпраці, Мінекономіки, інших міністерств та центральних органів виконавчої влади розробила проект розвитку України як соціальної держави, який декілька разів обговорювався на засіданні наукової Ради Міністерства праці та соціальної політики України.

Але з часом, коли все глибше і глибше вникаєш цю проблему, виникає більше запитань ніж відповідей. Адже впровадження Концепції соціальної держави потребує докорінних змін в управлінні економікою та вимагає рішучих політичних змін в розвитку держави, до яких ми, українці, на сьогодні не готові.

Соціальна держава – це великі соціальні зобов'язання держави, які мають будуватися на достатньо міцному економічному та фінансовому фундаменті та усвідомленій суспільством базі оподаткування юридичних та фізичних осіб.

Соціальна держава: яку модель обирати? Ліберальну, «шведську» чи центрально-європейську? За рахунок чого її створювати: пласкої шкали оподаткування чи диференційованої, закупівлі кожним громадянином соціальних послуг чи надання їх державою? Де провести межу між соціальними зобов'язаннями держави та відповідальністю громадянина? Скільки ще років незалежності треба прожити, щоб навчитися правильно обраховувати доходи і витрати населення?

Для прикладу візьмемо медицину, на яку витрати складають у нинішньому році біля 30 млрд грн. Така ж сума, за оцінками зарубіжних експертів, осідає в кишенях медичних працівників, поза

обліком доходів. Те ж саме в будівництві, торгівлі, транспорті та інших галузях.

Бідність і ціни – це проблема одного і того ж порядку. «Бігмак» і хліб, чи молоко, чи м'ясо. Порахуйте це в нинішніх цінах та цінах 1991 року та порівняйте з мінімальною та середньою заробітними платами.

Доти, доки це не буде зроблено, кількість бідного населення не впаде нижче 26–28 % від його загальної чисельності. Адже на його доходи аж ніяк не вплинуло щорічне зростання ВВП на 7–8 % за 2000–2007 роки. Вихід за межу бідності залежить виключно від соціальних виплат держави.

Загублена перспектива стратегії соціальної політики України після закінчення дії Основних напрямів соціальної політики на 2001–2004 роки. Практика укладання Програм в Україні застаріла (наприклад, Програми економічного та соціального розвитку розглядаються не у Верховній Раді України, як це передбачено законодавством, а тим органом, що їх розробляє). Світовий досвід розробки моделей соціального розвитку, нові інформаційні технології використовуються недостатньо.

Потребує змін підхід до розробки важливих загальнодержавних програм. Приклад – антикризові заходи в РФ – постійно діючий комітет при Кабінеті Міністрів РФ на постійно діючій платній основі із залученням провідних спеціалістів та науковців з питань макроекономіки та управління.

Пропоную два протилежні вектори з назви круглого столу не протиставляти, а об'єднати, щоб вони доповнювали один одного, іншими словами «консолідувати суспільство на основі розробки Стратегії економічного та соціального розвитку України».

### **КОЛИШКО Родіон Анатолійович**

*Радник Конфедерації роботодавців України*

Я хотів би привернути увагу аудиторії до двох моментів.

Питання перше. З моєї точки зору, дуже багато присутніх сьогодні обговорювали питання щодо шляхів будівництва соціальної держави, напрямів побудови соціальної держави, моделей соціальної держави, але мені здається, що починати треба не з того, яким чином досягти якоїсь мети, а починати необхідно саме з цієї мети, з формування цієї мети. Тут виникає питання: «А яка вона, ця мета, тобто, що ми будемо»? З 1991 року в нашій державі немає власного, чіткого розуміння побудови ані економічної системи, тобто економічного результату, мети, ні відповідно, соціальної. Не можна розглядати



ці два питання окремо, але і не можна ставити соціальне питання поперед економічних питань, тому що, якщо ми виставлятимемо соціальність держави, соціальність видатків, соціальність бюджету в якості пріоритету розвитку, то довго наша країна не проживе. Адже спершу, це ще класики сказали, має бути економіка, базис, а потім мають бути уже соціальна політика, соціальні видатки та допомога населенню, яку держава може в цих чи в інших конкретних історичних умовах надати. Я повністю погоджуюсь з О.В.Бетлій, яка говорить, що Уряду в цих складних умовах необхідно визначитись з тим, кому допомагати і як допомагати, в яких обсягах. Як це важко не звучить, це означає, що хтось залишиться без допомоги.

Отже, необхідно сконцентрувати діяльність і визначити, а що ми власне будемо, якого результату ми прагнемо досягти. Якщо ми подивимось в цьому плані, наприклад, на пріоритети, які ставить Європейський Союз – так званий, «План 2020» – що має Європейський Союз досягти до 2020 року, то тоді зрозумілою стає інформація, якою поділився В. О. Грищенко.

Вони обговорюють не те, що треба досягти, оскільки вони вже визначили, прийняли ці пріоритети, вони обговорюють питання, яким чином і з якими мінімальними втратами, враховуючи сьогодишній стан економіки світу, досягти пріоритетів, які вони прийняли і від яких вони не відступаються.

Друге питання – яке підіймав в своєму виступі Г. В. Осовий. Я дуже вдячний йому, він був перший, хто сказав, що на сьогодишній день в умовах, коли існує принаймні чотири антикризових (чи кризових?) центри, дуже важко визначити якусь одну політику і одну стратегію.

Дійсно у нас немає консолідації, це не новина, але у нас немає того «цементу», який підштовхує наших політичних лідерів до консолідації їхніх зусиль. У нас немає соціальної демократії, немає соціального діалогу (в більш широкому розумінні це називається діалог суспільства і держави або публічно–приватний діалог). Немає механізмів нормального існування держави, починаючи від закону і законодавчих механізмів, і закінчуючи відсутністю свідомих і надійних партнерів, які використовують єдині правила гри, стоять на позиціях соціальної відповідальності. Не лише соціальної відповідальності бізнесу, як формулюється в аналітичній доповіді, а соціальної відповідальності всіх гравців економічного і соціального життя держави, починаючи від держави в першу чергу, закінчуючи споживачами, працівниками, бізнесом, представниками громадських організацій тощо. Цих механізмів у нас немає, і

головна проблема – не в тому, що їх немає, а в тому, що, дійсно, сьогодні практично всі сторони не зацікавлені, щоб вони були. Це – найголовніша проблема, яка нам, з моєї особистої точки зору і з точки зору Конфедерації роботодавців, заважає визначити те, що нас об'єднає. Можна називати це по-різному: «національна ідея», «рубіж тисячоліття», «Україна третього тисячоліття», але «цементу» у нас немає, і на цьому я хотів би акцентувати увагу аудиторії. Всі представники і наукових установ, і громадських організацій, і професійних організацій, які представляють інтереси працівників, роботодавців, мають відшукати і побудувати цю стратегію і не займатися політичним популізмом.

**ВАЩЕНОК Вадим Володимирович**

*Помічник народного депутата – Голови Комітету з питань соціальної політики та праці Верховної Ради України В. Г. Хари*

Одразу після перших доповідей у мене склалося враження щодо підсумковості цього круглого столу. Пропозиції, які, напевно, надійдуть за його підсумками від інституту, варто розділити на дві складові: короткострокові перспективи, поради, перспективи, дії і довгострокові перспективи.

Короткострокові перспективи й дії можна було б викласти за тими пропозиціями, які сьогодні висловлювались щодо життя заходів, як подолати цю кризу в найближчі півтора–два роки, які вона триватиме. Те, що повинні зробити всі органи влади.

Довгострокові заходи – це те, про що говорив В. В. Фесенко на початку свого виступу – щодо нормативного тлумачення «соціальна держава». Також було сказано щодо російської концепції і розробки концепцій в Міністерстві праці і, до речі, думаю, що доцільно згадати законопроект, який є у Верховній Раді щодо концепції соціальної держави. Звичайно, він, може, недосконалий, в ньому немає економічної складової, яку планується доопрацювати до другого читання після першого. Але все ж сьогоднішні пропозиції та довгострокова перспектива могли б втілитися в законопроект, принаймні, дати поштовх до того, щоб ми сформували свою модель, не озираючись на моделі інших країн.

Щодо соціальних гарантій, щодо соціальних послуг, передусім, хотілося б виділити економічну складову. Бо, якщо не буде економічної складової, ніякі соціальні гарантії нічим не будуть підкріплені. Тому в даному випадку всі пропозиції, і законопроект, і короткострокові дії, які могли б стабілізувати ситуацію, повинні бути спрямовані на економічні чинники, які б врегулювали ці негаразди.

**ШЕВЦОВ Анатолій Іванович**

*Директор Регіонального філіалу Національного інституту стратегічних досліджень у м. Дніпропетровську*

Хотів, по–перше, повністю приєднатись до виступу Г. В. Осового. Ним були підняті дуже глибокі, важливі, принципові питання, і їх необхідно надалі розвивати і впроваджувати в життя.

По–друге, може, не всі знають, що на початку 2007 року було прийнято Стратегію національної безпеки України. Це – досить багатоплановий документ, він охоплював усі сфери життя, в тому числі – й соціально–економічну сферу. Хочу нагадати, що серед завдань, які ставив цей документ, затверджений РНБОУ, було «забезпечення прийнятного рівня економічної безпеки, що потребує здійснення структурної перебудови, підвищення конкурентоспроможності національної економіки в нинішніх умовах на основі впровадження передових технологій, інноваційних програм, реформування податкової системи, проведення земельної реформи».

Прямим текстом було сформульовано завдання: «поряд з реалізацією державної політики стимулювання експорту, передусім високотехнологічного, необхідно забезпечувати випереджальне розширення внутрішнього ринку, уникнення критичної залежності національної економіки від кон'юнктури світових ринків». Пройшло майже два роки, а що ж зроблено з цього? Сьогодні ми кажемо: «У нас немає внутрішнього ринку». А де ж ви були два роки, де була держава, де були власники підприємств, на що вони розраховували? Вони отримали надприбутки, подвоїли свій капітал. А зараз кажуть: «Так у нас внутрішнього ж ринку немає!». Так ви ж цим не займались, шановні! Ось де корінь «зла», з яким ми сьогодні зіткнулись.

Такий самий пункт був і в напрямі забезпечення енергетичної безпеки країни. В цій стратегії все було розписано. Але, на жаль, знову в дії те, що ми бачимо на сьогодні. Немає навіть валюти для того, щоб розрахуватись за газ, який ми отримували від Росії. Оце до чого ми дійшли за два роки, які минули від прийняття цього документу.

**ПИЩУЛІНА Ольга Миколаївна**

*Завідувач сектору соціальної і демографічної політики відділу економічної та соціальної стратегії Національного інституту стратегічних досліджень*

Не може погодитись з тезою про те, що соціальна держава є «пережитком минулого». Соціальною є перш за все та держава, яка враховує, що економічна ефективність – не самоціль, а лише засіб для задоволення матеріальних і духовних потреб своїх громадян. І

тому активна соціальна політика є не обмежувачем, а каталізатором економічного зростання. Виходячи з цього, соціальна сфера не може бути вторинною хоча б вже тому, що взагалі само слово «соціальний» означає «загальний», «суспільний» тобто такий, що стосується життя людини у суспільстві. Тому «соціальною» в широкому значенні цього слова є будь-яка держава, яка є продуктом суспільного розвитку.

На жаль, погоджуюсь з тим, що наша держава свої соціальні функції, які до речі, задекларовані в Конституції, не виконує. Сьогодні, може, хтось скаже, що в умовах широкомасштабної фінансової кризи розмова про соціальну політику не на часі. Проте фінансова, економічна криза дуже швидко зможе перерости в кризу соціальну. А її наслідки будуть дуже болючі для всього населення країни. На моє переконання, проблема полягає навіть не в тому, як робити соціальну політику у недосконалії країні, а як вдосконалити країну за допомогою соціальної політики. Треба відверто сказати, що надія на те, що саморегульований ринок автоматично приведе до економічного зростання та до поліпшення рівня життя населення, не виправдалась. Результат – руйнування соціальної сфери та погіршення життєвих стандартів.

Хотіла би зосередити увагу на двох, на мою думку, ключових моментах. Перше – на необхідності чіткого розуміння цілей соціальної політики. На жаль, треба констатувати, що в державі взагалі відсутні не тільки довгострокові цілі, а й навіть короткострокові. Відповідно, нема й чіткого розуміння того, якою ми хотіли б бачити країну через 3, 5, 10, 15 років. Отже, перше наше завдання – визначення цілей та основних пріоритетів, а потім, відповідно, – формування стратегії досягнення цих цілей. В якості пріоритетів можуть бути:

- негайне проведення пенсійної реформи;
- підвищення життєвих стандартів (тобто рівня життя, якості освіти, якості охорони здоров'я, соціальних послуг тощо);
- зниження соціальної нерівності.

На останньому хотілось би зупинитись докладніше. Наразі ми спостерігаємо спад економічного зростання. Проте будемо сподіватися на краще, і після періоду спаду неминуче починаються періоди підйому. Між тим, період зростання української економіки супроводжувався безпрецедентним зростанням нерівності в розподілі результатів економічної діяльності. У нас має місце інтенсивний процес перерозподілу загального обсягу грошових доходів на користь переважно високоприбуткових груп. Як наслідок, ми сформували не соціальну державу, а державно-олігархічний капіталізм. Майнове розшарування в Україні, до речі, поряд з Росією, – одне з найбільших

з—поміж європейських країн. Доля високоприбуткової групи відсотково статистично не значуща, проте ця група володіє до 85 % усіх внесків у валюті, 90 % власності країни тощо, при цьому 26 % населення живе на межі бідності, тобто має заробітну платню на рівні мінімальної. Треба визнати, що на початкових етапах постсоціалістичних трансформацій диференціація доходів була стимулом для економічного розвитку. Але в певні моменти економічного розвитку фактор високої диференціації перетворюється на гальмо економічного зростання, що доведено провідними економістами світу.

Проблема полягає в тому, що запобігання подальшій соціальній поляризації не розглядається владою в якості першочергового політичного завдання. Політика уряду щодо зниження масштабів бідності є показовою ілюстрацією некомплексних зусиль щодо вирішення проблеми. Визначаючи рівень бідності на основі прожиткового мінімуму, уряд пов'язує зниження масштабів бідності лише з підвищенням мінімального рівня оплати праці, заробітної плати в бюджетній сфері. Проте аналіз на рівні різних дохідних груп показує, що навіть радикальне підвищення мінімального рівня оплати праці не зможе привести до істотних зрушень щодо зниження бідності та надлишкової нерівності.

Орієнтиром дій уряду щодо зниження бідності є не власне показник бідності, а показники збільшення мінімального рівня оплати праці. Підвищення рівня оплати праці при такому підході потребує значних ресурсів та несе загрозу інфляції, а наявні недосконалі розподільчі механізми лише збільшують соціальні диспропорції.

Тому в сучасних умовах, що склалися, необхідна політика перерозподілу доходів. Основний шлях коригування розподілу – реструктуризація витратної частини бюджету. Практика показує, що обмеження приросту доходів тільки в двох останніх децилях веде до різкого поліпшення стану 80 % населення, зниження нерівності та зменшення темпів зростання доходів лише у 10 % населення. При такому підході до коригування розподільчих механізмів загальна маса доходів залишається незмінною, змінюється лише пропорція її розподілу за різними дохідними групами, що дозволяє суттєво послабити інфляційну загрозу.

І друге, на що хотілось би звернути увагу. На жаль, сьогодні єдина загальновизнана «мова» в країні – це гроші. Діти, доки гроші залишатимуться єдиним зрозумілим засобом комунікації, ми не матимемо соціальної політики, матимемо тільки «економіку», та «політику як концентрований вираз економіки». Як тільки в нас з'являться цінності, інші за гроші, такі як наприклад, «процвітання»

держави та добробут громадян, коли будуть сформовані загально-визнані цінності та суспільний консенсус, тільки тоді ми матимемо повноцінну соціальну політику та розвинуту країну.

**ВОРОТІН В. Є.:**

Можливо, в умовах кризи і ті багаті люди, про яких Ви кажете, зрозуміють, що закон спадаючої корисності працює, і не потрібно мати 10 чи 100 автомобілів, чи будинок, в якому можна загубити своїх рідних. Що не обов'язково їздити на машинах обсягом двигуна в багато літрів, а можна їздити і на звичайних авто...

**БІЛА Світлана Олексіївна**

*Завідувач відділу стратегій управління регіональним розвитком Національного інституту стратегічних досліджень*

Як зазначалось у попередніх виступах, проблема формування України як соціальної держави є багатоієрархічною та потребує комплексного підходу для її вирішення. Дійсно, для дотримання статусу соціальної держави Україна має не тільки забезпечити дієвий соціальний захист найбільш соціально-незахищених верств населення, у тому числі пенсіонерів, тих, хто за станом здоров'я не може працювати, але й має віднайти оптимальне співвідношення інтересів бізнесу, працюючого населення та працівників бюджетної сфери. В умовах фінансової кризи вирішення цієї проблеми ускладнюється прагненням регіонів «відтягнути на себе» лівову частку бюджетних коштів та соціальних трансфертів для вирішення поточних питань місцевого економічного та соціального розвитку. Для економіки України такий сценарій розвитку подій є вкрай небажаним. Загальнонаціональні пріоритети, пріоритети формування загальнонаціонального платоспроможного внутрішнього ринку в умовах загострення міжнародної фінансової кризи мають домінувати. Саме цей чинник може стати консолідуючим фактором та фактором солідаризації для сучасного українського суспільства.

Саме життя підштовхує до висновку, що за несприятливих обставин погіршення міжнародної кон'юнктури Україна має використати будь-який шанс для того, щоб створити гарантований попит на внутрішньому ринку. Пенсії, стипендії, заробітна плата бюджетних працівників, виплати по безробіттю майже відразу повертаються на ринок у вигляді гарантованого споживчого попиту, що сприяє відновленню національного виробництва. Отже, гарантовані державою соціальні трансферти сприяють як мінімізації проявів «абсолютної бідності», так і формуванню гарантованого

споживчого попиту на внутрішньому ринку України. Ці заходи можна розглядати як чинник соціалізації українського суспільства а також як одну з ознак його стабілізації на короткострокову перспективу. Для досягнення консолідації українського суспільства та його солідаризації у довгостроковій перспективі Україна має виконати ряд зобов'язань, які взяла на себе ще у вересні 2000 року на Саміті Тисячоліття у Нью-Йорку, підписавши «Декларацію тисячоліття ООН».

Так, до 2015 року, відповідно до Цілей розвитку тисячоліття, проголошених ООН, в Україні має бути вирішено, або ж наближено до вирішення шість найважливіших питань. По–перше, вжито заходів до подолання бідності. У тому числі, зменшено на третину частку бідного населення, згідно з показниками, визначеними національною межею бідності. По–друге, для всіх громадян України має бути забезпечено доступ до якісної освіти впродовж життя. Далі – в країні має бути забезпечено сталий розвиток довкілля, у тому числі: доступ населення до чистої питної води, знижено показники забруднення повітря.

Для досягнення показників соціалізації суспільства вагоме значення має проблема поліпшення здоров'я матерів та зменшення дитячої та материнської смертності. Ще один з напрямів діяльності – обмеження поширення ВІЛ–інфекції та туберкульозу і започаткування тенденції до скорочення їх масштабів. Вирішення питання щодо забезпечення гендерної рівності також входить до Цілей розвитку тисячоліття, сформульованих ООН та підтриманих Україною. Отже, саме ці напрями, поряд з вирішенням питань стабілізації соціально–економічного розвитку України і можуть розглядатися як основа для посилення солідаризації українського суспільства в сучасних умовах економічної та фінансової кризи.

### **ЛЯПІН Дмитро Вадимович**

*Провідний науковий співробітник відділу стратегій управління регіональним розвитком Національного інституту стратегічних досліджень*

Я дуже вдячний робочій групі, яка підготувала аналітичну доповідь. Хочу звернути вашу увагу на наступну цитату. «...досить показово продемонстрували заходи антикризової політики, які вживаються провідними країнами світу у відповідь на вплив світової валютно–фінансової кризи. Серед них – заходи, спрямовані на реалізацію соціальних цілей, які мають працювати на заохочення економічного зростання». Я думаю, що навряд чи зараз в залі будуть

люди, які сперечатимуться з цим висловом. Проте, починаючи з четвертого пункту рекомендацій, де надано варіанти заходів щодо виходу з кризи, на жаль, заходи, які б стимулювали економічне зростання, поєднані з прямо протилежними заходами. Це треба врахувати.

### **БАБАНІН Олександр Сергійович**

*Завідувач сектору зовнішньоекономічної стратегії відділу економічної та соціальної стратегії Національного інституту стратегічних досліджень*

Коли відвідувачі заходять до головного будинку Світового банку в Вашингтоні, одразу в вічі впадає девіз цієї установи: «We dream about world without poverty» («Ми мріємо про світ без бідності»). Отже, так мріють протягом 60 років.

Проте, не тільки мріють. У серпні 2000 року Україна, разом з іншими країнами-членами ООН, підписала Декларацію про Цілі Розвитку Тисячоліття (Millennium Development Goals). Перша з п'яти цілей, які керівництво нашої країни планує досягти до 2015 року – це скорочення рівня бідності наполовину (зменшення з 26 % до 13 % кількості населення, яке витрачає менше 1 долара США на добу). Другою метою є «good governance» – «добре державне управління». Інші цілі стосуються освіти, охорони здоров'я, охорони довкілля. Тому я не погоджуюся з тезою, що в Україні немає програми, концепції, законодавчих актів у царині зменшення рівня бідності. Інша справа, що вони майже не виконуються.

У доповіді є посилання на те, що, згідно з даними дослідження Світового банку, наприкінці 2007 року рівень бідності в Україні навіть збільшився на 1,7 % порівняно з 2000 роком. І це після восьми років економічного зростання. За цей період доходи тільки однієї металургійної галузі перевищили 100 мільярдів доларів США. Крім того, за цей час уряд одержав і міжнародну технічну допомогу обсягом до 4 мільярдів доларів США, було проведено дві міжнародні донорські конференції тощо.

Сьогодні багато казали про соціальне розшарування, різке збільшення коефіцієнтів Джині. На початку листопада цього року було укладено Меморандум з Міжнародним валютним фондом, одним із пунктом якого є відтермінування на два роки підвищення мінімальної заробітної плати до мінімального прожиткового рівня. Таким чином, йдеться про консервацію рівня бідності протягом двох найближчих років. Слід згадати, що, згідно з європейським законодавством, мінімальна заробітна плата в країні має бути в 2,5 разу вище від



прожиткового мінімуму. Отже, про європейську перспективу поки що не йдеться.

З іншого боку, в Меморандумі немає вимоги обмеження максимальних заробітних плат і пенсій, а вони в нашій країні можуть в 100 разів перевищувати мінімальні. Тоді, як, наприклад, у Болгарії в 2006 році пенсії коливалися в межах 600–2000 гривень в перерахунку на українську валюту. Тобто, співвідношення було 1 до 3. Міністри й інші високопосадовці не могли отримувати від держави більш, ніж 2000 гривень. Зрозуміло, що це сприяло крашому збалансуванню бюджету і, зрештою, соціальній злагоді.

Ми пам'ятаємо, як свого часу ситуацію в економіці Англії характеризували, як «вівці з'їли людей». Сьогодні можна сказати, що в Україні «машини з'їли людей». Протягом останніх 6 років (2002–2008), за даними Держкомстату України та інформаційно-аналітичного агентства «Auto-Consulting», кількість осіб, на яку відбулося зменшення населення (2,266 мільйона) приблизно дорівнює кількості придбаних легкових автомобілів (2,144 мільйона одиниць).

Починаючи з 2003 року, на придбання нових легкових автомобілів було витрачено понад 40 мільярдів доларів США. Ці кошти могли б сприяти зменшенню рівня бідності, ефективному поліпшенню соціальної політики в Україні.

Слід дійсно впроваджувати структурні зміни в соціальній політиці. Треба не тільки мріяти про «Україну без бідності», а діяти.

### **ВОРОТИН В. Є.:**

Ви розумієте, що ми мали певну сміливість, для того, щоб запропонувати цю тему саме в сучасних складних умовах. Тому що впевнені, що вона виходить за соціально-економічні рамки, і питання солідаризації суспільства, єдності, безперечно, сьогодні дуже серйозні. Ми намагаємось досліджувати цю проблематику і в соціологічному, і в політологічному, і в економічному, і в регіональному розрізах. Мені здається, що ми досягли цілі, яка була поставлена перед «круглим столом» щодо обговорення цієї проблеми.

## ЗМІСТ

<b>Вступ .....</b>	<b>3</b>
<b>1. Основні суперечності формування соціальної політики в Україні .....</b>	<b>5</b>
<b>2. Ризики, проблеми та суперечності сучасного стану соціальної сфери .....</b>	<b>21</b>
2.1. Соціальні видатки бюджету .....	21
2.2. Заробітна плата .....	23
2.3. Доходи та витрати населення .....	27
2.4. Стан соціальної інфраструктури .....	30
2.5. Пенсійна реформа .....	32
<b>3. Криза як шанс для реформ: на перехресті вибору .....</b>	<b>34</b>
3.1. Вплив світової фінансової кризи на соціальну сферу України .....	34
3.2. Методологія вибору пріоритетів .....	37
3.3. Передумови формування нової моделі соціальної політики .....	40
<b>4. Пріоритетні напрями реформування соціальної політики .....</b>	<b>43</b>
4.1. Визначення стратегічних пріоритетів соціальної політики .....	44
4.2. Реформування розподільчих відносин .....	46
4.3. Трансформація політики доходів .....	48
4.4. Реформування системи надання соціальних пільг .....	51
4.5. Реформування пенсійного забезпечення .....	53
4.6. Реформування системи соціальних послуг .....	54
4.7. Вдосконалення політики в сфері трудових відносин та зайнятості населення .....	57
4.8. Заохочення й розвиток соціальної відповідальності бізнесу .....	60
<b>Додаток 1.</b>	
<b>Деякі заходи соціального спрямування щодо подолання наслідків світової валютно-фінансової кризи у провідних країнах світу .....</b>	<b>63</b>

**Додаток 2.**

**Матеріали «круглого столу»**

**«Україна як соціальна держава: гасло для політичної**

**конкуренції чи шлях до солідаризації суспільства?» .....67**

РУБАН Ю. Г. ....	71
ЖАЛІЛО Я. А. ....	72
ВОРОТІН В. Є. ....	75
ЯБЛОНСЬКИЙ В. М. ....	75
ФЕСЕНКО В. В. ....	77
ВОРОТІН В. Є. ....	79
ГРИЩЕНКО В. О. ....	79
ЛАТИШЕВА М. Б. ....	81
БЛИЗЮК В. В. ....	82
ЛУПАЦІЙ В. С. ....	84
ВОРОТІН В. Є. ....	86
УСТЕНКО О. Л. ....	86
ВОРОТІН В. Є. ....	89
ОСОВИЙ Г. В. ....	89
ВОРОТІН В. Є. ....	93
БЕТЛІЙ О. В. ....	93
ВОРОТІН В.Є. ....	94
ГНИБІДЕНКО І. Ф. ....	95
КОЛИШКО Р. А. ....	96
ВАЩЕНОК В. В. ....	98
ШЕВЦОВ А. І. ....	99
ПИЩУЛІНА О. М. ....	99
ВОРОТІН В. Є. ....	102
БІЛА С. О. ....	102
ЛЯПІН Д. В. ....	103
БАБАНИН О. С. ....	104
ВОРОТІН В. Є. ....	105

**УКРАЇНА ЯК СОЦІАЛЬНА ДЕРЖАВА:  
ГАСЛО ДЛЯ ПОЛІТИЧНОЇ КОНКУРЕНЦІЇ  
ЧИ ШЛЯХ ДО СОЛІДАРИЗАЦІЇ СУСПІЛЬСТВА?**

*Наукове видання*

Літературне редагування та коректура *Т. П. Слатьєн*  
Комп'ютерна верстка *О. Ю. Левицький*

Оригінал–макет підготовлено  
в Національному інституті стратегічних досліджень:  
01030, Київ–30, вул. Пирогова, 7–а

Віддруковано в ПП «Санспарель»

Підп. до друку 20.01.09. Формат 84x108\32. Папір офс. № 1.  
Офс. друк. Гарн. «Таймс NR». Обл. – вид. арк. 5,9. Наклад 300 пр.  
Зам. №