



Е. М. ЛІБАНОВА,
*професор, доктор економічних наук,
академік НАН України,
директор Інституту демографії та соціальних
досліджень
імені М. В. Птухи НАН України
(Київ)*

E. M. LIBANOVA,
*Professor, Doctor of Econ. Sci.,
Academician of the NAS of Ukraine,
Director of M. V. Ptukha Institute of Demography and
Social Studies
of the NAS of Ukraine
(Kyiv)*

УДК 336.1:316.34

КРИЗА ПОЛІТИКИ ДОХОДІВ В УКРАЇНІ

Висвітлено основні прорахунки в державній політиці доходів протягом 1991–2016 рр. та їхній вплив на соціальні й економічні процеси. З'ясовано та охарактеризовано суспільні ризики консервації чинної політики. Сформульовано першочергові дії, які можуть змінити сучасну ситуацію і запобігти реалізації існуючих загроз.

Ключові слова: політика доходів, оплата праці, соціальні трансферти, фінансування публічних послуг, нерівність, оподаткування, суспільний клімат.

CRISIS OF THE INCOMES POLICY IN UKRAINE

The main errors in state's incomes policy in 1991–2016 and their influence on the social and economic processes are clarified. The social risks from the conservation of the current policy are elucidated and characterized. The urgent actions that can change the present situation and can prevent the realization of existing threats are formulated.

Keywords: incomes policy, payment for labor, social transfers, financing of public services, inequality, taxation, social climate.

Протягом 25-річного періоду Україна пережила багато змін, далеко не всі йшли на краще, але й не всі процеси є результатом політики саме цих років. У кінцевому підсумку всі економічні, політичні, організаційні процеси в державі позначаються на соціально-демографічній ситуації: на тривалості, рівні та якості життя, настроях і вподобаннях населення. У свою чергу, соціальна ситуація, соціальні настрої є важливою складовою державної політики безпеки, адже ніщо так не загрожує існуванню будь-якої демократичної держави, як соціальні протистояння. Надзвичайно важливе значення у формуванні соціального клімату має політика доходів, результати якої безпосередньо стосуються і кожної окремої людини, і громад, і суспільства в цілому. Однак за всі ці роки системної трансформації соці-

© Лібанова Елла Марленівна (Libanova Ella Marlenivna), 2016; e-mail: libanova@ukr.net.

альної політики в країні так і не відбулося — були разові акції, пов'язані з необхідністю чергового гасіння чергової пожежі: браку коштів у Пенсійному фонді, дефіциту бюджету, протестів окремих груп населення.

Головною проблемою залишається відсутність виваженої та системної політики доходів, яка б стимулювала населення до активної поведінки на ринку праці й забезпечувала хоча б мінімально прийнятний рівень життя працюючим за рахунок заробітної плати, а непрацюючим — за рахунок соціальних трансфертів. Практика масового надання соціальної допомоги (у вигляді допомоги по бідності, субсидій на оплату житлово-комунальних послуг або пільг), на мою думку, є нелогічною. З одного боку, надто висока частка одержувачів соціальної допомоги — це ознака неефективності первинної політики доходів, зокрема, відсутності належних стимулів до ефективної праці. З іншого, неможливість точного обліку вартості всіх видів отриманої соціальної допомоги надзвичайно ускладнює механізм бюджетної компенсації витрат їхнім надавачам, тобто на практиці соціальна допомога часто перетворюється на приховані бюджетні компенсації витрат конкретним структурам. Водночас нагальним залишається забезпечення прийнятного співвідношення між заробітною платою і соціальними трансфертами, оскільки будь-який соціальний трансферт, включаючи пенсію, в середньому має бути меншим від заробітної плати. За інших умов цілком імовірними є відмова значної частини працездатного населення від трудової діяльності, принаймні легальної, і відповідне збільшення економічно пасивних контингентів.

Отже, **мета статті** — охарактеризувати сучасний стан соціальної політики доходів в Україні, запропонувати кроки для недопущення загострення ситуації та запобігання існуючим загрозам.

Загальні оцінки

Стримування рівня оплати праці — свідоме чи ні — відповідає моделі економіки з дешевою робочою силою. Така модель цілком себе виправдовує за наявності великих мас працездатного населення з низьким рівнем освітньої підготовки, невисокою мобільністю й готовністю працювати за мізерну зарплату. В Україні ж склалася майже протилежна ситуація. Питома вага працездатного населення в загальній його чисельності є невисокою, що створює значні ризики, передусім, для системи пенсійного забезпечення осіб старшого віку. Високий рівень освітньої підготовки (за показником середньої тривалості навчання, а це 11,3 року, Україна посідає 33-тє місце у світі, випереджаючи такі країни, як Франція, Австрія, Італія, Хорватія, Португалія тощо) * зумовлює належну конкурентоспроможність української робочої сили у світі, а достатньо висока мобільність — масштабну трудову і стаціонарну еміграцію. Безперечно, не тільки занижка заробітна плата спонукає молодь і людей середнього віку шукати кращої долі за межами України, але цей чинник є головним. У результаті вплив працездатного населення обмежується виключно закордонним попитом на українську робочу силу, а в умовах значного демографічного постаріння населення практично у всіх розвинутих країнах він зберігатиметься високим і надалі. Отже, орієнтація на модель економіки з дешевою робочою силою, що й відбувається якщо не де-юре, то, безумовно, де-факто, є надзвичайно шкідливою і навіть загрозливою для країни. Всі намагання виправдати таку практику низькою ефективністю національної еко-

* Human Development Report 2015 / Work for Human Development, UNDP, 2015. — P. 208–209.

номіки здаються непереконливими з огляду на досвід інших країн, на значні власні експортні потужності, врешті-решт, на наявність достатньо великої чисельності багатих людей в Україні, про що говорять обсяги продажу нерухомості, дорогих автомобілів, побутової техніки і коштовностей. Додатковим аргументом на користь доцільності якнайшвидшої переорієнтації існуючої економічної моделі на модель з дорогою кваліфікованою робочою силою слугує відчутне підвищення внутрішнього платоспроможного попиту, що за сучасного валютного курсу неминуче позитивно вплине на обсяги виробництва, зайнятість тощо.

У країні з ринковою економікою держава має небагато підойм впливу на систему оплати праці: регулювання мінімальної заробітної плати, оплати праці в бюджетній сфері та оподаткування заробітків, включно з внесками на загальнообов'язкове державне соціальне страхування.

Встановлена в Україні на період з 1 травня 2016 р. по 30 листопада 2016 р. мінімальна заробітна плата (1450 грн. на місяць) аж ніяк не відповідає реальному прожитковому мінімуму, який має враховувати вартість мінімально прийнятного раціону харчування, ліків, задоволення потреб в одязі та взутті, товарах тривалого користування, за необхідності отримання базових публічних послуг — лікування, освіта, соціальна допомога, утримання житла тощо. За оцінками Міністерства соціальної політики України, які важко визнати завищеними, такий прожитковий мінімум становить 2615 грн. на місяць *.

Занизькі доходи населення, зокрема працюючого, зумовлюють надто архаїчну структуру споживання. Якщо в розвинутих країнах витрати на харчування не перевищують чверті доходів населення, то в Україні вони сягають 50–60%, а з урахуванням інших невідкладних витрат (оплати житлово-комунальних послуг, придбання ліків та оплати медичних послуг) частка "обов'язкових витрат" сягає 80%. Отже, навіть не мінімальні, а середні доходи не забезпечують можливостей купувати побутову техніку, відвідувати театри, концерти, кінотеатри, подорожувати тощо.

Це наочно свідчить про заниження базових соціальних стандартів в Україні, що, по-перше, спричиняє соціальне напруження і загрожує його загостренням аж до соціальних конфліктів у суспільстві; по-друге, зумовлює системне невдоволення діями влади і перешкоджає вкрай важливому формуванню суспільної підтримки (або, принаймні, сприйняття) радикальних економічних і політичних реформ; по-третє, формує негативний міжнародний імідж України. Суто формально розмір мінімальної заробітної плати відповідає офіційно встановленому сильно заниженому прожитковому мінімуму. Оскільки зарплата значної частини працюючих не перевищує мінімального рівня (решту отримують "у конвертах", без сплати податків і внесків на загальнообов'язкове державне соціальне страхування), таке штучне стримування розміру чи не найважливішого соціального стандарту в кінцевому підсумку призводить до недоотримання коштів бюджетами та страховими фондами, а отже, і неможливості для держави виконувати взяті на себе зобов'язання. Чи є наслідком такої практики підвищення доходів працюючих, тобто чи сплачують роботодавці своїм працівникам суму, яку мали б перерахувати у вигляді податків та внесків? Підстав для позитивної відповіді на це запитання немає. Непрямим свідченням слугує відсутність зростання легальної заробітної плати після дворазового зниження ставки єдиного внеску на соціальне страху-

* Міністерство соціальної політики України : Офіційний сайт [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/category?cat_id=141688.

вання. Очевидно, вигоду від штучного заниження зарплат отримують головним чином роботодавці.

У цілому співвідношення мінімальної та середньої заробітних плат (навіть за офіційними даними) в Україні є дещо заниженим. Так, у I кварталі 2016 р. воно коливалося від 28,1% у березні до 31,6% у січні *, тоді як у Польщі аналогічний показник дорівнює 45,3%, у Литві – 47,4%, у Латвії – 62,3%, у Словаччині – 47,3% і тільки у Чехії – 36,7% **. Враховуючи те, що фактична середня зарплата перевищує легальну (за різними оцінками, на 25–30%), дійсне співвідношення є ще нижчим. Отже, досвід країн навіть не з дуже вагомою соціальною складовою політики, а тих, де населення все ще сплачує високу ціну за реформи, доводить наявність значних резервів для підвищення мінімальної зарплати без ризику стрімкого зростання інфляції.

Іншим інструментом регулювання оплати праці є ставки в бюджетній сфері. Оскільки окремі галузі та види економічної діяльності функціонують за принципом сполучених посудин, підвищення зарплат в одній з них викличе аналогічний процес і в решті – хоча і з певним часовим лагом (від двох до шести місяців) і в різних масштабах, але це відбувається практично завжди. Таким чином, частина додаткових видатків бюджету на збільшення оплати праці освітян, медиків, науковців, працівників інших галузей через певний час повертається у вигляді податків та внесків до фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Українські офіційні заробітки більшості тих, хто працює в бюджетній сфері, ця чи не найбільш очевидна вада чинної політики доходів, зумовлюють не тільки низький рівень життя і масове невдоволення тих, хто надає публічні послуги населенню, а і їхню орієнтацію – почасти вимушену – на різноманітні додаткові нелегальні або напівлегальні платежі. Як результат, корупція вийшла далеко за межі тих видів діяльності, де вона традиційно концентрується – поліція, суди, чиновництво, – і поширилася чи не на всі сфери суспільного життя.

Безоплатні де-юре освіта і медична допомога реально потребують великих затрат. У багатьох навчальних закладах оцінки учнів безпосередньо залежать від того, наскільки їхні батьки стимулюють вчителів. Як наслідок, учні не здобувають належних знань, і, за різноманітними відомостями з ВНЗ, якість підготовки студентів навіть доволі престижних університетів є далекою від бажаної, адже практику “оплачуваних оцінок” поширено і там. Але це тільки один бік проблеми. Значно небезпечнішим є те, що нові покоління з дитинства при звичаються до думки, що все можна купити, отже, немає ніякого сенсу важко працювати і вчитися, тобто сприйняття корупції як неминучої реальності формується вже з дитинства. Кожний п'ятий українець вважає хабарі нормою життя, а кожний третій погоджується, що завдяки їм простіше вирішувати всі проблеми ***. Безперечно, практика збирання додаткових коштів на ремонти, придбання нового обладнан-

* Там же.

** International Labour Organization [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ilo.org/ilostat/faces/help_home/data_by_country/country-details/indicator-dtails?country=UKR&indicator=EAR_INEE_NOC_NB&source=3257&datasetCode=GWR&collectionCode=GWR&_afLoop=96093952568111#%40%3Findicator%3DEAR_INEE_NOC_NB%26_afLoop%3D96093952568111%26datasetCode%3DGWR%26collectionCode%3DGWR%26country%3DUKR%26source%3D3257%26_adf.ctrl-state%3D8yz2atw17_510.

*** Дослідження Фонду “Демократичні ініціативи” імені Ілька Кучеріва спільно з Центром Разумкова 14–22 листопада 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=1090.

ня, оплату додаткових послуг у шкільних і дошкільних закладах з'явилася не сьогодні. Головною причиною є вкрай низький рівень фінансування всієї соціальної сфери, зокрема освіти, і, відповідно, низьким є рівень оплати праці. Але, цілком очевидно, що одним тільки підвищенням зарплат і збільшенням фінансування розв'язати проблему в цілому вже не вдасться.

Практично така сама ситуація склалась і в медицині. Платити доводиться абсолютно за все і зазвичай безпосередньо надавачеві послуги: конкретному лікарю, конкретній медичній сестрі, конкретній санітарці. На думку українців, саме медицина є найбільш корумпованим видом діяльності в країні — 84,6% опитаних убачають тут масштабну корупцію*. Звісно, певною мірою такі висновки пов'язані з різним ступенем обізнаності — переважна більшість населення так чи інакше стикається з системою охорони здоров'я і, відповідно, володіє інформацією про реальну ситуацію там, на відміну від, скажімо, СБУ або ЗСУ, про діяльність яких люди в основному мають тільки віддалене уявлення (про це непрямо говорять показники частот тих, хто не зміг визначитися з відповіддю, щодо медицини — таких найменше).

Для того щоб підвищення фінансування, зокрема зарплат, привело до зниження корупції в освіті та охороні здоров'я, необхідно виконати три умови. По-перше, повинні існувати реальні можливості для вибору місця отримання послуги. По-друге, працівники мають дорожити своїм робочим місцем. По-третє, керівництво має бути заінтересованим у збільшенні кількості наданих послуг, за якими люди можуть звернутись і до інших закладів. У разі дотримання цих вимог сама адміністрація встановлюватиме жорсткий контроль і викорінюватиме будь-які додаткові платежі.

Чи можна досягти цього без реструктуризації мереж відповідних закладів? Очевидно, ні. За міжнародними стандартами, в Україні зайнятість у бюджетній сфері, зокрема в освіті та охороні здоров'я, є завищеною. Значною мірою така ситуація зумовлена завищеною питомою вагою невеликих освітніх і медичних закладів і, відповідно, відносно високою часткою управлінсько-обслуговуючого персоналу. Вкрай необхідне укрупнення таких закладів спричинить звільнення не педагогів та медиків, а головним чином менеджерів, бухгалтерів, кадровиків тощо, тобто тих фахівців, професія яких не надто жорстко "прив'язана" до галузі. До того ж це дасть змогу дещо зменшити важкий тягар утримання неефективних за витратами енергії та тепла будівель.

Проте така реструктуризація неможлива за відсутності розвинутої дорожньо-транспортної системи. До речі, через це ринки праці в Україні є жорстко локалізованими. Минули ті часи, коли мешканці невеликих містечок і селищ працювали в сусідніх більш розвинутих містах. Нині висока вартість транспортних послуг у поєднанні з українською низькою якістю доріг (а подекуди з їх відсутністю) стає на заваді таким можливостям, і люди змушені шукати роботу виключно за місцем проживання. У свою чергу, несформованість розвинутого ринку орендного житла не дозволяє переїхати до іншого міста. Тільки такі поліфункціональні ринки праці, як київський, одеський, львівський, з їх значно вищими зарплатами, здатні залучати робочу силу з інших міст і навіть областей. Іноді безпосередньо великі підприємства, потребуючи робочої сили, самостійно організовують її перевезення, але така практика є, скоріше, винятком, ніж правилом.

* Дослідження Центру Разумкова 13 вересня — 8 жовтня 2013 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.razumkov.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=903.

Розбудова доріг є надзвичайно важливою і в контексті збільшення попиту економіки на робочу силу. Давно відомо, що будівництво має великий мультиплікативний ефект — створення кожного робочого місця супроводжується відкриттям додаткових 6-7 вакансій у суміжних галузях. Але для отримання бажаного результату у вигляді зниження безробіття та підвищення доходів працюючих слід встановити жорсткі обмеження щодо використання іноземної робочої сили (винятком може залишатися тільки менеджмент) та будівельних матеріалів іноземного виробництва. Отже, створення належного дорожньо-транспортного сполучення — необхідна економічна передумова формування ефективної політики доходів.

Ефективна політика доходів передбачає також їх обґрунтовану, обмежену, зрозумілу і прийнятну для суспільства диференціацію. Взагалі різні форми диференціації мають різну природу і, відповідно, різні можливості зниження і різне суспільне сприйняття. Сучасна світова спільнота сприймає нерівність як зло. Фахівці Світового банку стверджують, що економічне зростання, результати якого розподіляються несправедливо, справляє гірший вплив на ситуацію в країні, ніж його відсутність. Таким чином, завданням влади є зниження нерівності за допомогою, передусім, політики доходів. Зазвичай більш високі доходи обкладаються вищими податками, бідні верстви отримують допомогу, за рахунок загальнодержавних коштів забезпечується доступ усього населення (у тому числі незалежно і від місця проживання) до базових соціальних послуг у межах стандартів тощо.

Безперечно, не йдеться про абсолютну рівність — вона є не менш шкідливою, оскільки не стимулює до активної поведінки ані органи місцевого самоврядування, ані територіальні громади, ані окрему особистість. Так звана зрівнялівка протидіє економічній активності, включаючи активність на ринку праці, здобуттю конкурентної професії (спеціальності), часто провокує бажання забезпечити вищі доходи за рахунок їх тінізації.

Найбільш небезпечною є “застигла” нерівність, тобто поділ суспільства на окремі касти за наявності вкрай ускладненого переходу з нижчої касти до вищої. Для уникнення цього явища існують соціальні ліфти, які надають додаткові шанси тим, кого від народження було поставлено в скрутні умови. Їхню роль можуть відігравати служба у збройних силах, поліції, спорт, гранти на здобуття освіти в престижних навчальних закладах тощо.

Поширення переконаності у “кастовій структурі” суспільства, сформованій виключно за ознаками статків та зв’язків, і впевненість у тому, що належність до вищої касти практично забезпечує від покарання за будь-який злочин, перетворюють нерівність на одну з найбільших загроз соціальній стабільності. На жаль, можна говорити про це стосовно до України, причому зовсім не як про особливість останніх років. Значною мірою її формування пов’язане з приватизацією і подальшою концентрацією власності в руках відносно нечисленної групи людей, які мали доступ до найбільш привабливих об’єктів. Але було б неправильним все зводити тільки до несправедливостей приватизації — помітним є внесок привілейованого доступу до фінансових, виробничих і природних ресурсів представників владних структур, поширення хабарництва в гігантських розмірах, яке забезпечує великі й надвеликі статки. Проте чим би не була викликана нерівність, громадяни України сприймають її вкрай негативно. Не випадково в процесі обго-

ворення бажаного майбутнього саме необхідність подолання надмірної нерівності українці підкреслювали чи не найчастіше *.

Найбільш очевидно є нерівність за статками. Можливо, в її наявності не було б нічого поганого, якби високі доходи асоціювалися з талантом, хорошою освітою, врешті-решт, з удачею. Але ж ні! Спостерігається велика різниця в оцінках українцями чинників успіху на батьківщині та в економічно розвинутих країнах. На думку наших співвітчизників, успіх у західних країнах набагато більше залежить від особистих якостей, ніж від зовнішніх (табл.). Там із значним відривом лідирують високий інтелект і здібності (60,8%), а також хороша освіта (48,4%). Натомість в Україні вирішальну роль відіграють походження (впливові родичі — 46,5%, родина з високим соціальним статусом — 38,6%, заможні батьки — 37,5%), вміння йти в обхід закону (33,1%) та хороше здоров'я (38,3%).

Таблиця *

Визначення українцями головних чинників досягнення високого соціального становища **

Головні чинники успіху ***	В Україні		У країнах Заходу	
	ранг	%	ранг	%
Впливові родичі.....	1	46,5	15	10,5
Походження з родини з високим соціальним статусом.....	2	38,6	7	22,5
Хороше здоров'я.....	2	38,3	3	30,8
Заможні батьки.....	3	37,5	16	10,0
Уміння йти в обхід закону.....	4	33,1	20	5,5
Високий інтелект, здібності.....	5	31,8	1	60,8
Впливові друзі.....	6	28,4	16	6,9
Хороша освіта.....	7	26,4	2	48,4

* Складено автором за [1, с. 310].

** Станом на 2012 р.

*** Перші сім для України.

Проте не завжди відчуття населення віддзеркалюють реальність. Зокрема, попри поширені тези про те, що вища освіта не забезпечує від безробіття і бідності, а українські ВНЗ дуже часто не дають необхідних на ринку праці знань і навичок, об'єктивні дані свідчать, що вища освіта насправді продукує відносно вищі доходи (рис. 1). До того ж і поширення серед молоді прагнення здобути вищу освіту певною мірою говорить про збереження її престижу, хоча дається взнаки і бажання відстрочити свій вихід на ринок праці. Дійсно, значна частина українців працюють не за здобутою під час навчання спеціальністю або навіть за іншою професією. Але, по-перше, швидка зміна вимог економіки до робочої сили в поєднанні з швидким старінням знань викликає неодноразові зміни спеціальності протягом життя. Саме цим зумовлені відповідні вимоги до освіти, відмова від орієнтації переважно на первинну освітню підготовку на користь її продовження в зрілому віці. По-друге, наявність високої професійно-освітньої підготовки істотно розширює можливості людини здобувати інші знання, адаптуватися до нових умов тощо. У результаті освічені особи частіше і швидше знаходять місце роботи, просуваються кар'єрними сходами. Це підтверджує і прямий зв'язок між рівнем осві-

* UNDP Ukraine : Звіт 2012/2013 "Майбутнє, якого ми прагнемо: український погляд" / Всеукраїнська краудсорсінгова платформа.

ти, з одного боку, та доходами і зайнятістю — з іншого, який спостерігається протягом усіх років, за які є співставна інформація (2001–2013 рр.), сприймається населенням як цілком обґрунтований і не викликає нерозуміння.



Рис. 1. Нетто-заробітна плата за рівнем освіти працюючих

Розрахунки ІДСД за даними Держстату України за відповідні роки.

Традиційною є і нерівність за ознакою місця проживання. Велике місто дає більше можливостей здобути якісну освіту, отримати кваліфіковану медичну допомогу, знайти прийнятну роботу, врешті-решт — цікаво провести дозвілля. Але водночас у великому місті значно вищими є загазованість і забрудненість навколишнього середовища, набагато нижчою — доступність недорогих свіжих продуктів. У розвинутих країнах такі відмінності компенсуються можливостями досить швидко дістатися центру необхідних послуг, але в Україні вони є мінімальними. Відповідно, розбіжності в рівні та якості життя мешканців великих міст і селищ та малих містечок набувають ознак сталості.

Прямим наслідком надмірної диференціації доходів населення є консервування масштабної бідності, принаймні визначеної за відносним критерієм. Вимірювання бідності — дуже складне завдання, розв’язання якого так чи інакше залежить від обраного критерію (критеріїв), і дуже часто тенденції, визначені за одним з них, суперечать визначенням за іншим. До цього можуть додаватися перекручення, зумовлені політичними рішеннями. Зокрема, “заморожування” або недостатня індексація прожиткового мінімуму прямо знижуватиме показники абсолютної бідності, визначені за критерієм прожиткового мінімуму. В умовах надмірної нерівності подолання відносної бідності (за критерієм 75% медіанних (середніх) доходів (витрат)) є практично неможливим. Коректність використання як критерію самооцінки значною мірою залежить від того, наскільки сформовані в суспільстві стандарти споживання відрізняються від реального рівня життя. Отже, більш-менш адекватну картину можна отримати, тільки використовуючи різні критерії (рис. 2).

Так, показники суб’єктивної бідності, визначені як за самооцінкою достатності коштів (ті, кому не вистачає навіть на харчування, і ті, кому вистачає тільки на харчування), так і за самоідентифікацією (бідні), цілком закономірно істотно перевищують показники об’єктивної бідності. Таке перевищення є характерним для більшості країн світу, навіть для економічно розвинутих. Проте в Україні після не тривалого періоду більш-менш нормального співвідношення (2004–2005 і 2007 рр.) воно в середньому становить 3–4 рази, а у 2009 р. і зовсім сягнуло 5,7 рази, тобто в 3–5 разів більше людей вважають себе бідними, ніж є такими за офіційними крите-

ріями. Слід підкреслити, що масштабна суб'єктивна бідність є надзвичайним ризиком для соціального спокою в країні — люди, які ідентифікують себе як бідних, зазвичай незадоволені своїм суспільним становищем і у цілому тим, як склалася їхня доля, але схильні покладати відповідальність за це на владу, зовнішні обставини, але не на себе. Дуже часто вони чекають на лідера, який "поведе їх до світлого майбутнього". Особливо небезпечна масштабна суб'єктивна бідність серед людей активного віку. Виправити ситуацію може тільки трансформація політики доходів, зокрема, її спрямування на згладжування нерівності, значне підвищення доходів працюючих, дійову підтримку бідних верств.

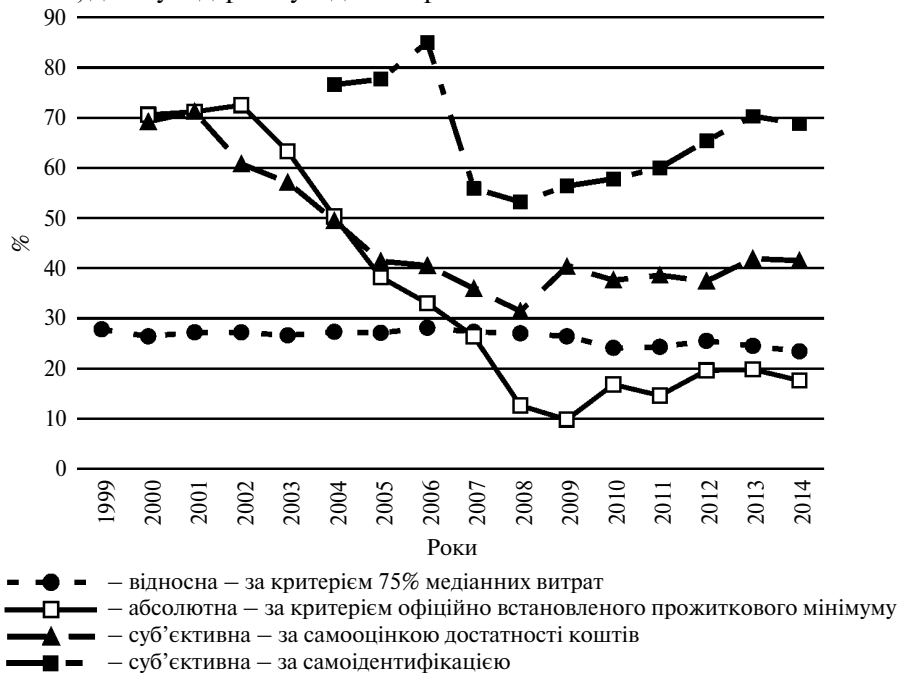


Рис. 2. Рівень бідності, визначений за різними критеріями

Розрахунки ІДСД за даними Держстату України за відповідні роки.

За відсутності можливостей забезпечити справедливий розподіл економічних результатів, а отже, і доходів, влада має знижувати надмірну нерівність за допомогою їх перерозподілу. Найбільш очевидною формою є податковий перерозподіл, у першу чергу — за допомогою прогресивної шкали оподаткування: заможніші платять більший процент своїх доходів, ніж бідні. Відповідно, перші "щедріше діляться із суспільством", більше вкладають у фінансування публічних послуг, а другі додатково отримують певні вигоди — за рахунок їх більшої доступності, більшого розміру допомоги тощо. Проте порівняння українських показників з аналогічними у США, модель економіки яких передбачає мінімальне втручання держави в соціально-економічні процеси, свідчить про значно менше державне податкове регулювання нерівності в Україні. В обох державах внесок більш заможної частини платників податків перевищує внесок біднішої. Але якщо в Україні багаті сплачують 63,7% загальної суми податків з населення, то у США — 97,8%, а бідні — відповідно, 36,3% і 2,3%; найзаможніші 10% платників податків в Україні забезпечують 20,2% загальної суми надходжень від населення, а у США — 70,5%. Але найразючіший контраст — за внеском 1% найбільш заможних: в Україні він становить 4,4% загальних надходжень, а у США — 36,7% (рис. 3). Причин такої різниці багато, але головними

є більше поширення в Україні практики ухилення від сплати податків і відсутність реально прогресивної шкали оподаткування.

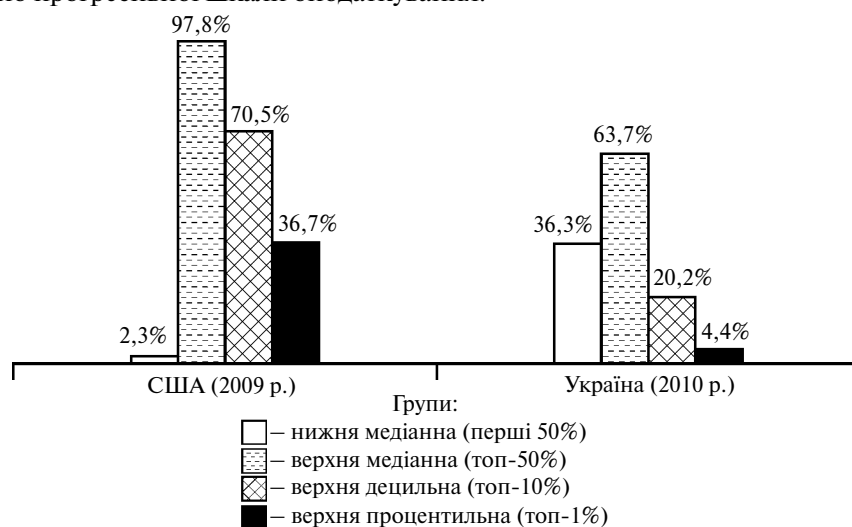


Рис. 3. Розподіл загальної суми податків на доходи населення між окремими групами

Розрахунки ІДСД за даними Державної казначейської служби України та Казначейства США.

За твердженням А. Лаффера [2], податки мають бути різноманітними, поширюватися на велику кількість платників і мати невисоку ставку. Логіка, на мою думку, є неспростовною — зниження завищених ставок матиме своїм наслідком детінізацію зарплат і економіки в цілому, отже, сприятиме справедливішому розподілу економічних результатів. Саме таку мету декларувала українська влада на початку 2000-х років, коли аргументувала відмову від прогресивної шкали оподаткування доходів населення на користь пропорційної. Проте рисунок 4 чітко ілюструє різке зниження питомої ваги податків у ВВП у 2004 р., відразу після запровадження пропорційної шкали оподаткування, і наступну дворічну стагнацію цього показника. Це спростовує гіпотезу про існування лага (одно- або дворічного) у реакції роботодавців на зниження податків і відповідну детінізацію зарплат.

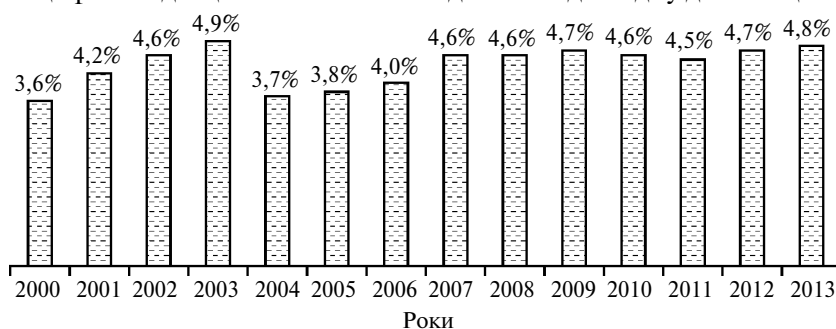


Рис. 4. Питома вага податків на доходи фізичних осіб у ВВП України

Розрахунки автора за даними Державної казначейської служби України і Держстату України за відповідні роки.

Зростання частки податків на доходи населення у ВВП у 2006 р. було безпосереднім — і, до речі, миттєвим — наслідком підвищення ставки оподаткування з 13% до 15%. Відновлення прогресивної (точніше, квазіпрогресивної) шкали оподаткування із запровадженням другої (17-процентної) ставки практично не позначилося на питомій вазі податків у ВВП: у 2011 р. спостерігалось дуже невелике зниження,

яке повністю компенсувалося збільшенням частки надходжень уже наступного року. Можна стверджувати, що варіювання цього показника протягом 2007–2013 рр. пов'язано, скоріше, з підвищеннями мінімальної зарплати, ніж із змінами у системі оподаткування. У цілому і у 2013 р. не вдалося досягти рівня 2003 р. — останнього року існування в Україні повноцінної багатоступінчастої прогресивної шкали оподаткування. На жаль, проведення подальших розрахунків унеможлиблює ситуація в Криму і Донбасі — ряд динаміки перестав бути порівнянним.

З 2016 р. майже удвічі знижено ставку єдиного соціального внеску — з 38% (у середньому) до 22%. Очікування ефекту від цього були також пов'язані з детінізацією зарплат. Проте динаміка середніх показників поки що їм не відповідає. Якщо у травні 2015 р. середня зарплата становила 117% січневої, то відповідний показник цього року — 114%, хоча у січні — травні 2015 р. мінімальна зарплата не змінювалась, а у травні 2016 р. — зросла на 5,2% (у травні зростання середньої зарплати становило 1,8%). Отже, є всі підстави стверджувати, що майже дворазове зниження ЄСВ, яке спричинило драматичне зменшення доходів і без того дефіцитного бюджету Пенсійного фонду, не справило очікуваного впливу на доходи населення і було помилкою.

Вплив неефективної політики доходів на суспільні настрої та оцінки

Рівень життя і доходи є тими індикаторами, які формують ставлення населення до влади. Цілком закономірно, що тривале невдоволення рівнем оплати праці та соціальних трансфертів трансформується у недовіру до Президента, Верховної Ради, Уряду. Так, протягом усього періоду спостережень (1994–2015 рр.) додатного сальдо довіри до Уряду жодного разу не спостерігалось (рис. 5): найгіршою ситуація була у 2013 р., коли йому зовсім або частково не довіряли 72% населення України. Найкращою в цьому сенсі ситуація була у 2010 р.: не довіряли Уряду 43,5% населення, а баланс становив мінус 23,9%.

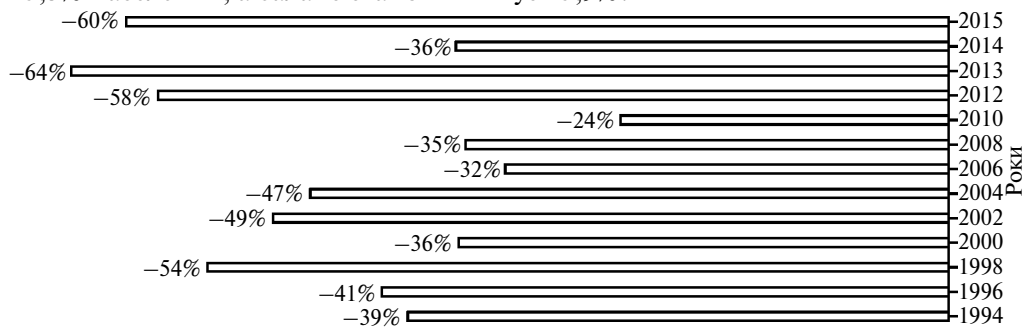


Рис. 5. Сальдо довіри/недовіри населення України до Уряду, різниця між часткою тих, хто довіряє йому, і часткою тих, хто не довіряє

Побудовано автором за [3, с. 545].

Стрімке зростання від'ємного сальдо у 2015 р. не може не турбувати, і пов'язано воно, скоріше, саме з прорахунками у політиці доходів. Далися взнаки такі неприємні для більшості українців явища, як підвищення цін, передусім — стрімке зростання вартості житлово-комунальних послуг, цін на ліки і транспорт, що в умовах фактичного "заморожування" зарплат, пенсій та інших соціальних трансфертів закономірно спричиняє зниження реальних доходів населення. Важко сприймаються і численні прояви корупції, на що в останні роки значно частіше звертають увагу ЗМІ. Врешті-решт, не варто нехтувати і цілком імовірним впливом розчарування через невиконання владою тих сподівань, які обґрунтовано (а частіше необґрунтовано) покладалися на неї після подій на Майдані.

Радикальні реформи потребують формування широкої коаліції груп, які виступають проти чинної системи корумпованих представників влади. Активність населення, спрямована на реалізацію реформ, може виникнути спонтанно, але без рішучого і авторитетного лідерства та ефективної організації має такі настрої не трансформуються в реальні зміни. Водночас економічні, і особливо соціальні, зрушення на кшталт Революції гідності об'єднують людей у нові групи, які хочуть іншої, сучаснішої, некорумпованої політики [4]. Чи може на це вплинути політика доходів? Очевидно, так. Сьогодні в Україні є досить багато людей, які вірять у власні можливості впливати на події в країні, мають досвід збройного протистояння, часто володіють зброєю. Навряд чи їх можна переконати обіцянками світлого майбутнього — цим людям потрібні наочні зміни в системі урядування на державному і місцевих рівнях. І найбільш очевидним проявом таких змін можуть і повинні стати підвищення рівня та покращення якості життя. Навіть якщо це не стосуватиметься всіх, вибіркова спрямованість має бути зрозумілою, дії та наміри влади — відповідним чином роз'яснені, існуючі ризики як дій, так і бездіяльності — чітко визначені.

Традиційна недовіра українців практично до всіх владних структур у поєднанні з довірою до свого найближчого оточення — сім'ї, родичів, колег, сусідів, загалом співвітчизників (рис. 6) — також є свідченням слабкості та неефективності держави, передусім, у соціальній сфері. Доволі високий (59%) рівень довіри до волонтерів зумовлений, головним чином, їх надзвичайно відданою та ефективною діяльністю під час першого періоду військового конфлікту в Донбасі і визнанням їхньої ролі у подіях останніх років у цілому. Демонстрована довіра до науковців (51%) пов'язана, скоріше, з проведенням опитування фахівцями інституту НАН України, ніж з дійсним поширенням в українському суспільстві престижу науки. Довіра до Збройних сил України (41%) вочевидь викликана неочікувано рішучим опором агресору.

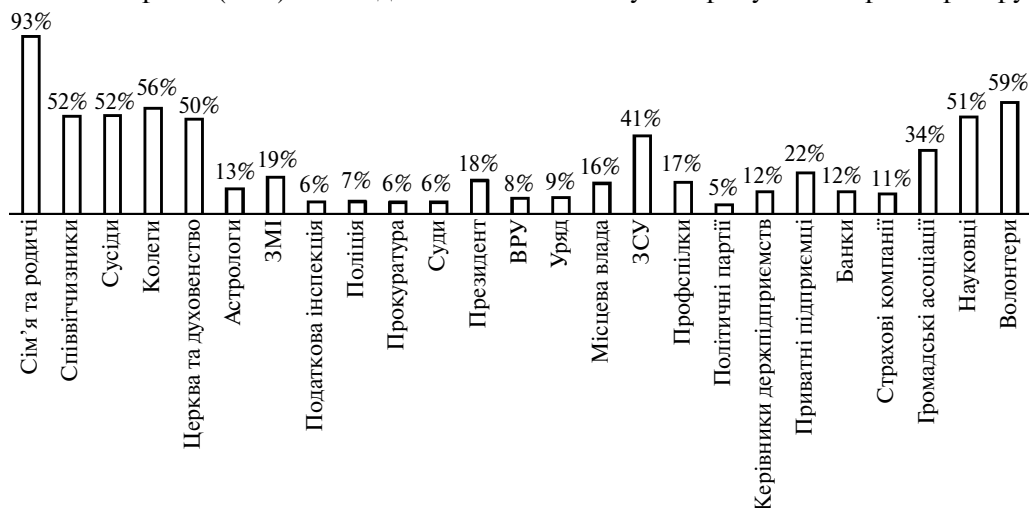


Рис. 6. Ступінь довіри населення до головних акторів в Україні у 2015 р.

Побудовано автором за [3, с. 539–551].

Необхідно визнати, що за умов низької довіри населення майже до всіх владних структур успішність проведення радикальних економічних реформ, які вимагають підтримки широких верств суспільства, є вельми проблематичною. Але водночас слід підкреслити ознаки сталого — можливо, не настільки швидкого, як хотілося б, — процесу формування в Україні сучасного громадянського суспільства, зокрема, постійне додатне сальдо довіри українців до своїх співвітчизників

(найвищим воно було саме у 2015 р.: 51,5% цілком або переважно довіряли своїм співвітчизникам і тільки 12,8% — не довіряли; меншим останній показник був лише у 2006 р. — 11,2%) (рис. 7).

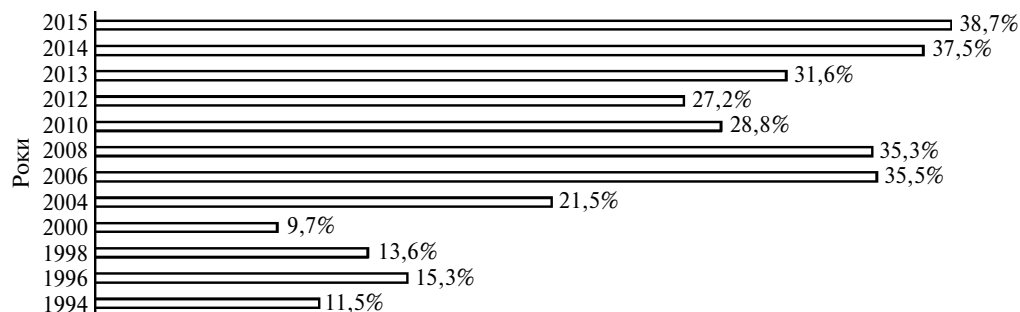


Рис. 7. Сальдо довіри українців до співвітчизників, різниця між часткою тих, хто довіряє, і часткою тих, хто не довіряє

Побудовано автором за [3, с. 539].

Вже саме по собі додатне сальдо ставлення до співвітчизників є свідченням довгоочікуваних суспільних зрушень. Адже перехід від вертикально до горизонтально організованого суспільства без громадянських структур, без активної поведінки представників різних верств щодо захисту своїх прав, електоральної поведінки, налагодження та здійснення постійного контролю за діями влади є абсолютно неможливим. Проте за умови низького рівня життя виникає ризик трансформації цієї активної поведінки у певну квазігромадянську діяльність, яка камуфлюватиме традиційні для українського суспільства результати загравання влади (опозиції) з населенням.

Надзвичайно важливою для проведення реформ і розбудови сучасного суспільства є наявність значної групи людей, переконаних у своїх можливостях впливати на власне життя і готових брати на себе відповідальність за це. На фоні загальної спокійної обстановки в країні у 2013 р. 67,1% респондентів вважали, що вони не несуть ніякої відповідальності за те, що відбувається в країні, 57,9% — не готові були нести відповідальність за стан справ у своєму місті (селі). Але наступні події значно розширили зону особистої відповідальності українців. У результаті у 2015 р. частка тих, хто готовий нести відповідальність за стан справ у своєму місті (селі), зросла з 26% до 41,9%, а тих, хто відчуває власну відповідальність (повну або часткову) за те, що відбувається в країні, — з 17,7% до 33,1%. Самі по собі такі зрушення можна трактувати як вагомий соціальний ресурс, який слід використати для впровадження та підтримки суспільних змін [5, с. 167]. Проте хоча частка тих, хто саме у власній поведінці вбачає можливості впливу на своє життя, останніми роками зросла, вона все ще залишається надто малою. На жаль, поки що в Україні таких людей менше третини (рис. 8).

До того ж громадянська самоідентифікація членів українського суспільства не підкріплюється соціальною відповідальністю: якщо частка тих, хто вважає себе відповідальним за стан справ у країні, серед людей, які ототожнюють себе з громадянами України, становить 37% (це найвищий з-поміж усіх груп показник — серед тих, хто ідентифікує себе як мешканця села, міста або регіону, таких 25%), то частка тих, хто не відчуває власної відповідальності, — 57% [6, с. 266]. *Таким чином, громадянська байдужість створює в суспільстві сприятливі умови для розвитку політичного авантюризму.*

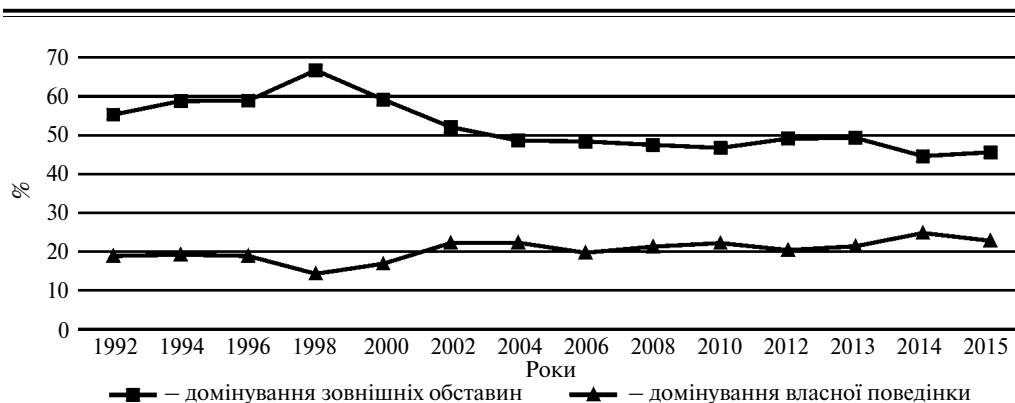


Рис. 8. Оцінки населенням факторів впливу на власне життя

Побудовано автором за [3, с. 556].

Висновки

Кінцевою метою політики доходів мають бути сприяння забезпеченню (підтримці) прийняттого рівня життя переважної частини населення при стимулюванні активної поведінки і власної відповідальності кожного, а також надання необхідної допомоги тим, хто її потребує. На жаль, протягом 25 років українська влада зосереджувалася в основному на підтримці вразливих верств населення шляхом надання їм різноманітної допомоги. З різних причин поза увагою залишається діяльність щодо досягнення справедливого рівня оплати праці. Безпосереднім наслідком цього є руйнування засадничих співвідношень між заробітною платою і соціальними трансфертами, що, у свою чергу, не стимулює, а навпаки, перешкоджає активізації економічної поведінки доволі значних груп населення. Багатьом простіше не працювати, отримуючи допомогу по бідності, субсидію на оплату житлово-комунальних послуг тощо.

Неможливість отримання без додаткової оплати послуги, яка фінансується з бюджету, формує нерозуміння напрямів бюджетних видатків і провокує небажання сплачувати податки. Аналогічно, мізерні пенсії більшості населення негативно позначаються на сплаті внесків на соціальне, зокрема пенсійне, страхування. Розмиваються межі прийнятної в суспільстві економічної поведінки — нелегальна трудова і економічна діяльність сприймається майже як норма.

Економічні наслідки прорахунків у політиці доходів у цілому можна згрупувати так:

- прагнення багатьох людей працювати нелегально, не сплачуючи ані податків, ані внесків на соціальне страхування;
- надмірна, несправедлива і неприйнятна для багатьох нерівність;
- масштабна бідність;
- небажання частини населення працювати за наявності достатньої кількості вакансій;
- неприйнятна для європейської країни у XXI ст. структура споживчих витрат населення;
- надзвичайно високе навантаження на бюджет соціальних трансфертів, отже, неможливість належного фінансування освіти, медицини, соціальних послуг, благоустрою;
- відсутність достатніх накопичень в інвестиційних установах і, відповідно, необхідних для розвитку економіки інвестиційних ресурсів;

— відсутність у переважної частини населення необхідних запасів для демпфування неминучого соціального удару при реструктуризації економіки.

Соціальні наслідки є складнішими, не такими очевидними, але їх важко переоцінити. Безпосереднє невдоволення політикою доходів формує загальне невдоволення владою, створює підґрунтя для масштабних соціальних протестів. Але водночас масштабне незадоволення рівнем оплати праці трансформується у спроби отримати додаткові доходи за надання послуг, які, за законом, є безплатними або коштують значно менше. Поширення такої практики спричиняє корупцію навіть у тих сферах, яким вона не притаманна. Формується суспільне сприйняття такої діяльності. У кінцевому підсумку такі оцінки трансформуються в соціальний нігілізм.

Чи є можливості кардинально змінити політику доходів в умовах економічної кризи і нестачі коштів у сфері публічних фінансів? Вважаємо, що так. Зокрема, нагально необхідно переорієнтувати всю систему з надання допомоги нужденним на стимулювання підвищення оплати праці. Це означає:

- докорінну зміну всієї системи оподаткування, зокрема, відновлення на принципово інших засадах повномасштабної прогресивної шкали;

- монетизацію одних видів пільг і немонетарної допомоги та субсидій і скасування інших, які суперечать ідеології активізації економічних процесів;

- зміну практики визначення вартості публічних послуг (медичних, освітніх, житлово-комунальних, соціальних тощо) і механізму їх сплати (державний бюджет, місцеві бюджети, фонди страхування населення тощо); спрямування системи тарифів не тільки на компенсацію витрат надавачів публічних послуг, а й на економію обсягу їх споживання;

- визначення і надалі чітке дотримання співвідношень між основними соціальними стандартами і державними гарантіями (мінімальна заробітна плата, співвідношення оплати праці в бюджетній сфері та мінімальної заробітної плати, узгодження (неузгодження) окладів за тарифною сіткою з мінімальною заробітною платою, співвідношення мінімальної заробітної плати і мінімальних соціальних трансфертів, диференціація пенсій у солідарній системі тощо);

- диференціацію соціальних трансфертів за працездатністю, економічною активністю та зайнятістю — стимулювання працездатного населення до максимально активної поведінки на ринку праці та в економіці в цілому;

- запровадження жорсткої системи контролю витрат і рівня споживання з метою унеможливлення масштабних незареєстрованих доходів — на перших етапах це має стосуватися чиновників та працівників бюджетної сфери, у подальшому — поширюватися на все населення країни.

Ефекту швидко досягти не вдасться, більше того, кардинальні зміни у політиці доходів майже неминуче спричинять потужну протидію тих її суб'єктів, які зазнають втрат (скоріше, потенціальних, ніж фактичних), але нехтування наявними ризиками загрожує соціальними конфліктами і розхитуванням української держави.

Список використаної літератури

1. Бевзенко Л. Уявлення про дієві ресурси досягнення соціального успіху як фактор вибору стратегії соціальної поведінки / Українське суспільство 1992–2012. Стан та динаміка змін. Соціологічний моніторинг ; [за ред. В. Ворони, М. Шульги]. — К. : Інститут соціології НАН України, 2012. — С. 307–317 [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://i-soc.com.ua/institute/soc-mon-2012.pdf>.

2. Лаффер А. Вам придется делать то, что делали в Европе 100 лет назад, а не сейчас // Европейская правда [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.eurointegration.com.ua/rus/interview/2015/09/14/7038229/>.

3. Українське суспільство 1992–2012. Стан та динаміка змін. Соціологічний моніторинг ; [за ред. В. Ворони, М. Шульги]. – К. : Інститут соціології НАН України, 2012. – 660 с.

4. Фукуяма Ф. Що таке корупція? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zbruc.eu/node/52257>.

5. Злобіна О. Особливості мобілізації людського потенціалу в кризових умовах / Українське суспільство. Моніторинг соціальних змін : зб. наук. праць. – Вип. 2 (16) ; [гол. ред. В. Ворона, М. Шульга]. – К. : Інститут соціології НАН України, 2015. – С. 165–174 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://i-soc.com.ua/files/u/us2015.pdf>.

6. Шульга М. Ідентичнісна безвідповідальність як перешкода на шляху соціальної інтеграції / Там же. – С. 263–269.

References

1. Bevzenko L. *Uyavlennya pro dievi resursy dosyagnennya sotsial'nogo uspihku yak faktor vyboru strategii sotsial'noi povedinky, v: Ukrains'ke Suspil'stvo 1992–2012. Stan ta Dynamika Zmin. Sotsiologichniy Monitoryng, za red. V. Vorony, M. Shul'gy* [Ideas of the efficient resources for the attainment of a social success as a factor of the choice of a strategy of the social behavior, in: Ukrainian Society 1992–2012. The State and Dynamics of Changes. Sociological Monitoring], edited by V. Vorona, M. Shul'ga. Kyiv, Inst. of Sociology of the NAS of Ukraine, 2012, pp. 307–317, available at: <http://i-soc.com.ua/institute/soc-mon-2012.pdf> [in Ukrainian].

2. Laffer A. *Vam pridetsya delat' to, chto delali v Evrope 100 let nazad, a ne seichas* [You must do what was made in Europe one century ago, but not what is being made now]. *Evrop. Pranda – Europ. Truth*, available at: <http://www.eurointegration.com.ua/rus/interview/2015/09/14/7038229/> [in Russian].

3. *Ukrains'ke Suspil'stvo 1992–2012. Stan ta Dynamika Zmin. Sotsiologichniy Monitoryng, za red. V. Vorony, M. Shul'gy* [Ukrainian Society 1992–2012. The State and Dynamics of Changes. Sociological Monitoring], edited by V. Vorona, M. Shul'ga. Kyiv, Inst. of Sociology of the NAS of Ukraine, 2012 [in Ukrainian].

4. Fukuyama F. *Shcho take koruptsiya?* [What is corruption?], available at: <http://zbruc.eu/node/52257> [in Ukrainian].

5. Zlobina O. *Osoblyvosti mobilizatsii lyuds'kogo potentsialu v kryzovykh umovakh, v: Ukrains'ke Suspil'stvo. Monitoryng Sotsial'nykh Zmin. Vyp. 2 (16), gol. red. V. Vorona, M. Shul'ga* [Peculiarities of the mobilization of a human potential under crisis conditions, in: Ukrainian Society. Monotoring of Social Changes], Eds. V. Vorona, M. Shul'ga. Kyiv, Inst. of Sociology of the NAS of Ukraine, 2015, Iss. 2 (16), pp. 165–174, available at: <http://i-soc.com.ua/files/u/us2015.pdf> [in Ukrainian].

6. Shul'ga M. *Identychnisna bezvidpovidal'nist' yak pereshkoda na shlyakhu sotsial'noi integratsii* [Conjugational irresponsibility as a hindrance on the way to a social integration], *ibid.*, pp. 263–269 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редакції 18 липня 2016 р.