

**Лібанова Е.М.,**

член-кореспондент НАН України,  
доктор економічних наук,  
професор, директор Інституту демографії  
та соціальних досліджень НАН України

### **ТРАНСФОРМАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНОСТІ УКРАЇНСЬКОЇ ЕКОНОМІКИ**

*У статті йдеться про рушійні сили та співвідношення різних чинників розвитку економіки. Зокрема автором підкреслюється виняткове значення людського капіталу у забезпеченні економічного зростання, а також наголошується на необхідності створення соціальної структури європейського типу.*

*The article deals with the motive forces and correlation of different factors of economic development. The author underscores exceptional importance of human capital in ensuring economic growth and also accentuates the necessity of creating a European type social structure.*

Сучасний етап розвитку докорінно змінив уявлення про рушійні сили та співвідношення різних чинників розвитку, про роль і місце людини в цивілізаційному прогресі. Досвід і економічно розвинених країн, і — ще більшою мірою — країн, що здійснили економічний ривок (у різні періоди ХХ сторіччя: Японія, Корея, Німеччина, Ірландія, Чехія, Угорщина, Словенія), свідчить про вирішальне значення саме людського капіталу, якості робочої сили і мотивації ефективної праці. Ця нова концепція, орієнтована на примат людського розвитку, замінила застарілу, рушійною силою якої було накопичення матеріального багатства. Саме людський і соціальний капітал забезпечують нині найвищі темпи економічного зростання, і саме ті країни, політика яких спрямована переважно на забезпечення розвитку людського потенціалу, досягають на зламі тисячоліть найбільших успіхів.

Роль і значення людського потенціалу, якості населення багаторазово збільшується з огляду на системну демографічну кризу та хвилю депопуляції, що охопила чи не всі економічно розвинені країни світу. Україна також вступила у цей період свого розвитку, і всі демографічні прогнози свідчать про практичну неможливість подолання тенденції скорочення чисельності населення в осяжній перспективі. За прогнозами Інституту демографії та соціальних досліджень НАН України, чисельність населення України на початок 2051 року становитиме 36,0 млн осіб. Загальне зниження порівняно з початком 2007 року (46,466 млн осіб) дорівнюватиме 22,4 %. Втім, відбуватиметься не просто зменшення загальної чисельності населення — очікуються значні структурні зрушення: передусім на тлі ви-

переджаючого скорочення чисельності населення працездатного віку спостерігатиметься зростання кількості осіб старшого віку. Питома вага осіб, старших за 65 років, за середнім варіантом прогнозу, у 2050 році становитиме 24,2 %. При цьому майже кожний третій українець матиме вік понад 60 років. Узагалі демографічне старіння є закономірним наслідком зростання тривалості життя і не є негативним явищем. Проте воно потребує адекватних змін державної політики, зокрема реалізації цілої низки заходів, які протидіятимуть соціальній ізоляції осіб похилого віку, поширенню серед них бідності та хвороб.

Демографічна криза в Україні виявляється не лише у зменшенні чисельності населення, а насамперед у погіршенні його якості. Йдеться, безперечно, про поганий стан здоров'я, про невідповідний сучасним вимогам рівень освіти, про низьку економічну активність широких верств населення, про ціннісні орієнтації та очікування, не сумісні із ринковою економічною системою.

Важливою ознакою бюджетної політики останніх років є помітне зростання так званих соціальних витрат (на соціальний захист, соціальне забезпечення, освіту, охорону здоров'я, фізичний та духовний розвиток). У першій половині 2007 року питома вага витрат на соціальний захист і соціальне забезпечення населення сягнула 20,6 % витрат державного і 26,0 % витрат зведеного бюджету. Це пов'язано із цілком зрозумілим прагненням подолання бідності і посилення соціальної захищеності широких верств населення. І справді, тенденції бідності — принаймні абсолютної — в Україні є надзвичайно позитивними (табл. 1).

**Таблиця 1. Рівні абсолютної (нормативної) бідності, розраховані за різними її межами, %**

Межа бідності	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Вартість добового споживання в розрахунку на умовного дорослого нижче 4,30 доларів США за паритетом купівельної спроможності (межа бідності для країн перехідної економіки)	11,9	11,0	7,4	4,0	3,2	1,3	1,0
Вартість добового споживання в розрахунку на умовного дорослого нижче 14,76 доларів США за паритетом купівельної спроможності (межа бідності для розвинених країн)	91,3	89,0	86,4	81,2	75,8	60,9	56,6
Вартість місячного споживання нижче встановленого прожиткового мінімуму	70,6	71,3	72,5	63,3	50,3	38,2	33,0

Однак зазначені позитивні зрушення необхідно оцінювати з урахуванням і цілої низки негативних наслідків так званої соціальної орієнтації бюджету. По-перше, головний акцент упродовж тривалого часу робиться на підвищенні соціальних трансфертів, які у ряді випадків перевищують доходи від зайнятості, що неминуче руйнує мотивацію активної поведінки на ринку праці. По-друге, соціальні зобов'язання держави повністю не виконуються, що дає обґрунтовані підстави для критики. По-третє, практично невпинний виборчий процес і пов'язані з цим обіцянки не дають можливості переоцінити обсяг взятих зобов'язань, відхилити соціально несправедливі і фінансово необґрунтовані.

Необхідність комплексної реформи соціальної сфери майже ніким уже й не оспорюється. Реформа, яка охопить всі складові соціальної сфери — від соціального страхування і соціальної допомоги до управління та фінансування освіти, охорони здоров'я, житлово-комунального господарства тощо, має спиратися на забезпечення високих доходів від зайнятості. Якщо з певними обмеженнями можна говорити про те, що економіка України розвивається за ринковими законами, то через відсутність реальних реформ у соціальній сфері остання перетворилася на рудимент соціалістичної системи з її високим ступенем патерналізму, поширенням утриманських очікувань серед значної частини населення, фінансовою необґрунтованістю більшості державних зобов'язань, вкрай неефективною системою управління.

Упродовж 16 років на тлі значних економічних трансформацій державна соціальна політика зводилася переважно до намагання підвищити доходи і захистити від цінових шоків найбідніших. Належного впливу на приватний сектор також не здійснювалось. У результаті сформувалися кричущі викривлення і в структурі та розподілі доходів, і в доступності для населення базових соціальних послуг. Незадоволеність населення і невпевненість у майбутньому виявляється у масштабній трудовій еміграції, в якій, за оцінками, беруть участь 2,5—3 млн осіб, відсутність традицій здорового способу життя — у надзвичайно високій смертності населення працездатного віку (ризик смерті сягає майже 40 %), відсутність зв'язку між страховими внесками та страховими виплатами (насамперед пенсійними) до принципової згоди найманих працівників на те, що роботодавець не сплачує передбачених законодавством внесків, а отже — на тінізацію заробітної плати.

Орієнтація політики виключно на підвищення доходів, до того ж не пов'язаних із трудовою діяльністю, має вкрай негативний побічний ефект. Наприклад, через відсутність належної мережі дитячих дошкільних закладів та недоступність педіатричних послуг на тлі зростання народжуваності в 2006 році спостерігається зростання дитячої смертності від зовнішніх чинників, від 2002 року (року початку підвищення народжуваності) відбувається зниження економічної активності жінок 25—29 років (з 78,2 % у 2001 році до 73,4 % у 2006-му). Та й у цілому рівень економічної активності населення України є доволі низьким (рис. 1).

Необхідність швидкого економічного зростання в умовах скорочення чисельності населення потребує поліпшення умов і посилення стимулів формування трудового потенціалу та максимально ефективного його використання. Основним напрямом політики, спрямованої на досягнення зазначеної мети, є розширення меж економічної активності і створення можливостей максимально великій частині населення брати участь в економічній діяльності, забезпечення гідних умов праці, сприяння набуттю високого рівня освіти та кваліфікації, підтримка здоров'я нації.

Ключовими завданнями є виокремлення дій, спрямованих на формування та реалізацію трудового потенціалу суспільства, і зусиль із забезпечення гідного рівня життя непрацездатним верствам населення.

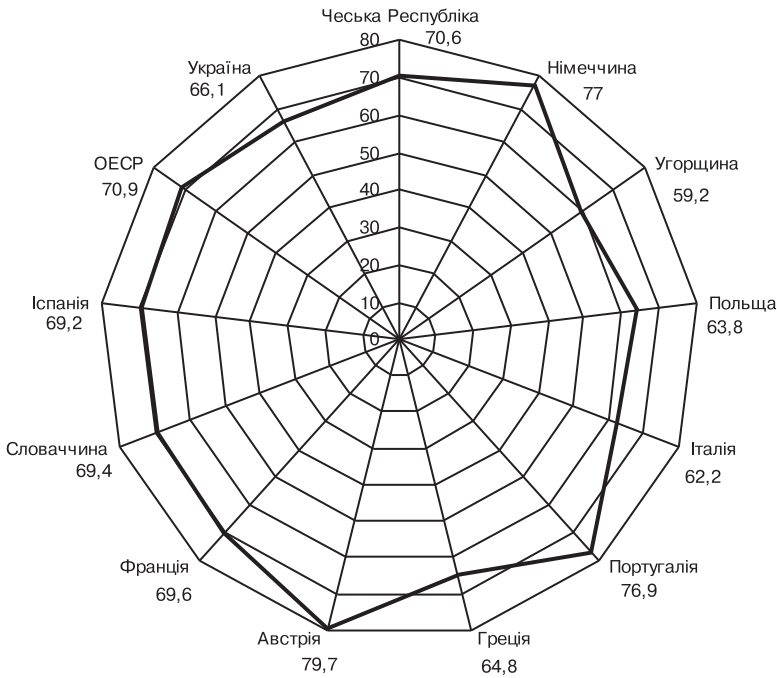


Рис. 1. Рівень економічної активності населення 15–64 років, 2004 рік, %

Безпосереднім важелем впливу на трудовий потенціал є перехід до моделі розвитку, що спирається не на дешевизну, а на високу якість. Такий перехід у другій половині ХХ століття здійснили всі передові країни світу. І саме якість (товарів, послуг, ресурсів) визначає успішність розвитку.

На жаль, Україна дотримується абсолютно іншої економічної доктрини, яка спирається на принципи не високої якості, а низької вартості, дешевизни: сировини, товарів, технологій, робочої сили. Такий підхід, безперечно, і сьогодні приносить успіхи, але він характерний не для європейських, а для азійських країн (Індії, Китаю, Кореї). Результатом його реалізації є формування соціальної структури, докорінно відмінної від європейської: замість домінування середнього класу і вельми помірного рівня розшарування — поляризоване суспільство із високою часткою бідного населення. Важливо, що низькому в цілому рівню життя відповідають і низькі його стандарти, які сприймає населення.

Натомість в економічно розвинених країнах сформовано високі стандарти рівня життя. Досягнення цих стандартів забезпечується, головним чином, доходами від зайнятості, і саме це є важливим мотивом активізації поведінки населення на ринку праці.

Декларовані Україною прагнення європейської інтеграції повинні мати на меті і формування європейського способу життя, і перехід на відповідну модель

розвитку. До цього ж спонукає і поширення серед українського населення європейських стандартів життя, неминуче при постійних поїздках українців за кордон. На практиці це означає прагнення більшості українців мати цілком європейське житло, харчуватися, одягатися й відпочивати як середній європеець. Зрозуміло, для цього потрібні гроші. Відповідно саме рівень оплати праці став сьогодні основним критерієм вибору місця роботи. Зокрема, за даними різноманітних опитувань, так вважають 90—95 % населення України.

Новітні макроекономічні тенденції (табл. 2) свідчать про поступове зростання вартості робочої сили: темпи зростання заробітної плати істотно випереджають темпи зростання ВВП, питома вага витрат на оплату праці і соціальні заходи в операційних витратах з реалізованої продукції в цілому по економіці і у більшості галузей зростає, зменшується частка найманих працівників, які отримують заробітну плату в межах встановленого її мінімального рівня або прожиткового мінімуму.

Таблиця 2. Макроекономічні характеристики розвитку України

	2004	2005	2006
Темпи зростання реального ВВП, % до рівня попереднього року	112,0	102,7	107,0
Темпи зростання середньої реальної заробітної плати, % до рівня попереднього року	123,8	120,3	118,3
Темпи зростання продуктивності праці, % до рівня попереднього року	111,3	100,8	106,8
Питома вага витрат на оплату праці і соціальні заходи в операційних витратах з реалізованої продукції (за винятком витрат, пов'язаних із перепродажем), %	15,9	17,7	18,1
Частка осіб, які одержують заробітну плату в межах прожиткового мінімуму для працездатних осіб, %	35,8	26,5	18,3

Проте частка витрат на робочу силу в собівартості продукції все ще залишається дуже низькою. Особливо несприятлива ситуація склалась у будівництві, де й питома вага витрат на оплату праці та соціальні заходи є найнижчою, і протягом 2006 року спостерігалось її подальше зниження.

Хоча співвідношення заробітної плати українських та європейських найманих працівників протягом останніх 3-х років невинно зростає (табл. 3), абсолютна різниця відповідних показників оплати праці не лише не скорочується, а навіть збільшується порівняно із переважною частиною країн Європи.

Низька вартість робочої сили провокує відмову від створення високотехнологічних робочих місць, що потребує великих капіталовкладень і тривалого періоду їх віддачі. Наслідком цього є несприятливі зрушення у структурі зайнятості. Порівняно із 2004 роком загальна чисельність працюючих збільшилася майже на 0,5 млн осіб, що загалом можна було б оцінити позитивно, якби не зростання з 23,2 до 25,4 % частки некваліфікованих працівників (для порівняння: у 1993 році, коли економічна криза досягла апогею, цей показник становив 16,9 %).

Наведена структура (табл. 4) абсолютно не відповідає європейським взірцям (рис. 2). Насамперед це стосується надмірної концентрації некваліфікованих працівників і натомість низької — професіоналів та кваліфікованих аграріїв. Безпе-

Таблиця 3. Характеристика оплати праці у вибраних країнах Європи, євро на місяць

Країна	Середня заробітна плата			Різниця в оплаті праці у референтній країні та Україні			Зміни в різниці оплати праці у референтній країні та Україні за 2004–2006 роки
	2004	2005	2006	2004	2005	2006	
Білорусь	124,50	167,00	196,60	35,50	41,00	32,60	—2,90
Болгарія	150,00	166,00	181,00	61,00	40,00	17,00	—44,00
Естонія	466,00	516,00	594,00	377,00	390,00	430,00	+53,00
Латвія	314,00	350,00	430,00	225,00	224,00	266,00	+41,00
Литва	333,00	373,00	434,00	244,00	247,00	270,00	+26,00
Польща	501,00	591,00	637,00	412,00	465,00	473,00	+61,00
Росія	188,00	243,00	315,00	99,00	117,00	151,00	+52,00
Румунія	202,00	264,00	326,00	113,00	138,00	162,00	+49,00
Словенія	1120,00	1157,00	1213,00	1031,00	1031,00	1049,00	+18,00
Угорщина	578,00	638,00	648,00	489,00	512,00	484,00	—5,00
Україна	89,00	126,00	164,00	XXX	XXX	XXX	XXX
Чехія	565,00	639,00	713,00	476,00	513,00	549,00	+73,00

Таблиця 4. Розподіл зайнятих за кваліфікацією в Україні, тис. осіб

	2004	2005	2006	Зміни
Законодавці, вищі державні службовці, керівники	1423,7	1470,3	1505,9	+82,2
Професіонали	2594,6	2484,7	2522,5	—72,1
Фахівці	2549,1	2530,4	2488,7	—60,4
Технічні службовці	769,5	755,0	758,7	—10,8
Працівники сфери обслуговування і торгівлі	2654,9	2700,0	2728,7	+73,8
Кваліфіковані аграрії	375,4	361,1	310,3	—65,1
Кваліфіковані працівники з інструментом	2524,6	2727,4	2498,0	—26,6
Оператори і складальники устаткування і машин	2697,4	2705,0	2649,9	—47,5
Некваліфіковані працівники	4706,5	5146,1	5267,7	+561,2
Разом	20295,7	20680,0	20730,4	+434,7

речно, такі особливості попиту на робочу силу є віддзеркаленням негараздів у політиці ринку праці загалом і заробітної плати зокрема.

Таким чином, унаслідок орієнтації економіки України переважно на дешевищу робочої сили:

— роботодавці не мотивуються до запровадження нових технологій та економії живої праці, через що у складі зайнятих надмірно високою є питома вага некваліфікованих працівників;

— наймані працівники не стимулюються до ефективної трудової діяльності, і підприємства, які доволі динамічно розвиваються, потерпають від нестачі кваліфікованої робочої сили (це стосується як інженерно-технічних, так і робітничих професій);

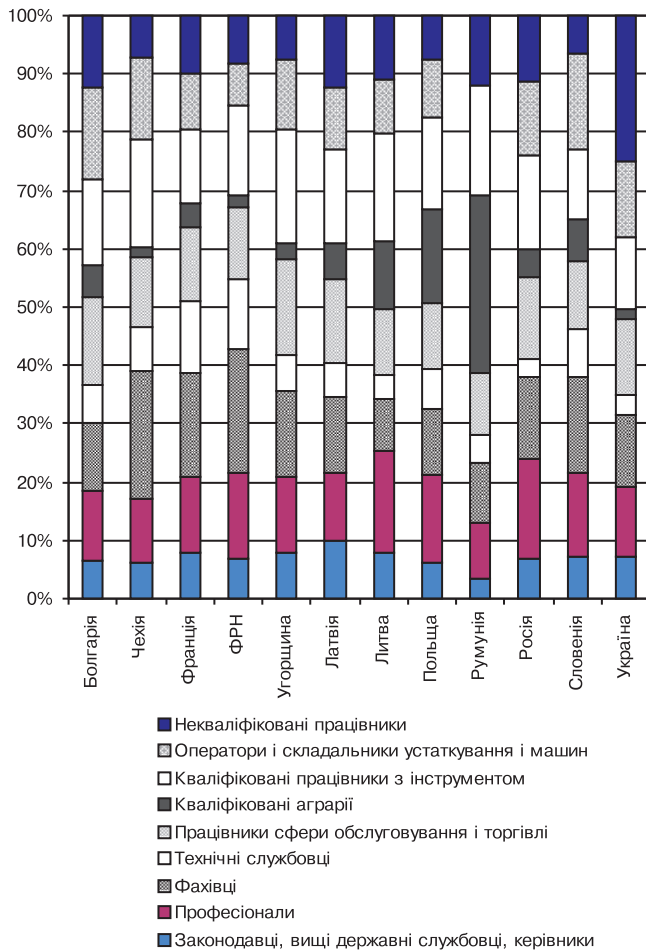


Рис. 2. Структура зайнятих за кваліфікацією, вибрані країни Європи, 2005 рік

— найбільш активні й кваліфіковані верстви населення виїжджають за кордон, тобто бюджетні витрати на їх підготовку не компенсуються, а натомість українська робоча сила працює на економіку інших країн;

— значна частина населення потребує державної допомоги, що невиправданно збільшує обсяги соціальних трансфертів;

— не розвивається система страхування (йдеться не лише про загальнообов'язкове і взагалі соціальне страхування), що обмежує інвестиційні можливості країни і не стимулює розвиток відповідних фінансових інструментів.

Необхідність запровадження в Україні моделі економіки з дорогою робочою силою спирається на цілу низку принципів, а саме: дотримання соціальної справедливості (ефективна праця має належно оплачуватися), створення соціальної структури європейського типу (з низьким рівнем бідності та майнового розшарування і з численним середнім класом), побудова повномасштабної системи соці-

ального страхування (яка унеможливить бідність у разі настання страхової події), забезпечення належної мотивації активної поведінки на ринку праці (зокрема, і через набуття високого рівня освіти і кваліфікації, збереження здоров'я, продовження трудової діяльності після досягнення пенсійного віку), протидія масштабній трудовій та стаціонарній еміграції робочої сили.

Наріжним каменем і водночас спусковим механізмом комплексної реформи соціальної сфери має стати максимально швидке й масштабне зростання (висвітлення) заробітної плати, оскільки лише це може забезпечити фінансову спроможність системи загальнообов'язкового соціального страхування, насамперед пенсійного, сприяти мотивації населення до активної поведінки на ринку праці, протидіяти масштабному відпливу найбільш дієвої частини населення за кордон. На підвищення заробітної плати необхідно йти, навіть ризикуючи підвищенням інфляції, безперечно у межах її контрольованості.

За домінування в економіці приватних підприємств держава має вельми обмежені важелі впливу на рівень оплати праці. Найбільш простим і поширеним є регулювання мінімальної заробітної плати. Проте, з одного боку, в рамках соціального партнерства роботодавці прагнуть зберігати максимальну свободу в оплаті праці своїх працівників. З другого, підвищення мінімальної заробітної плати потребує неабияких бюджетних витрат, оскільки, окрім прямого збільшення заробітних плат у бюджетній сфері, це віддзеркалюється на численних соціальних трансфертах, значна частина яких визначається саме мінімальною заробітною платою.

За умови доведення рівня оплати праці до європейського — хоча це надзвичайно важке завдання, розв'язання якого потребує неабияких зусиль від уряду, — можна розраховувати якщо не на повернення маси трудових українських мігрантів, то хоча б на зменшення цього потоку надалі. За інших умов вплив кваліфікованої робочої сили з України визначатиметься виключно попитом на неї в країнах-реципієнтах, а Європа, яка стрімко старіє і вже сьогодні відчуває нестачу робочої сили, вже не приховує свого прагнення залучати робочу силу зі сходу континенту, тобто передусім з України.