

---

**Лібанова Е. М.,**

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

## **НАПРЯМИ ТРАНСФОРМАЦІЇ МЕХАНІЗМІВ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ**

Кінцевою метою соціального захисту є подолання бідності та зниження її рівня та глибини. Йдеться не тільки про абсолютну бідність, межа якої визначається встановленою мінімальною вартістю споживання\*, але й про відносну, що пов'язана передовсім зі ступенем розширення населення\*\*. На жаль, попри всі зусилля і відверте переобтяження бюджету 2005 р. соціальними виплатами зменшити показники відносної бідності не вдалося, хоча за показниками абсолютної бідності тривали цілком позитивні тенденції.

Гіперболізація соціальних виплат обумовила фактичну альтернативність цілей забезпечення сталого економічного зростання та виконання взятих соціальних зобов'язань. Всі наявні бюджетні ресурси спрямовуються на виплати населенню, які здійснюються переважно на універсальних, а не на адресних засадах, що вочевидь розширює контингент отримувачів трансфертів і багаторазово збільшує витрати. Навантаження на бюджет у 2005 р. стало неприпустимо великим, особливо з огляду на необхідність постійних масштабних дотацій Пенсійному фонду України. Принципово ситуація не змінилась і в бюджеті 2006 р., оскільки зменшити обсяг взятих соціальних зобов'язань чинна влада ні теоретично, ні практично не може\*\*\*.

Орієнтація насамперед на підтримку населення шляхом виплат, не пов'язаних із економічною діяльністю, — поточною чи попередньою — неминує руйнує настанови населення на активну поведінку на ринку праці та сприяє відновленню утриманських настроїв, які були характерні для часів СРСР і надзвичайно важко долалися впродовж перехідного періоду. Результатом стало не тільки перевантаження бюджету, а й формування чітких настанов населення на мінімальні — і за часом, і за інтенсивністю — трудові зусилля, на прийняття незареєстрованих доходів і недоцільність сплати страхових внесків із повного обсягу заробітків. *Практично реалізується політика,*

---

\* Це може бути, наприклад, визначена фахівцями ООН мінімальна вартість добового споживання для регіону Центральної та Східної Європи і СНД у 4,3 дол. США (за паритетом купівельної спроможності ця сума становить приблизно 5,37 грн у 2005 р., тобто близько 160 грн/міс.) або встановлений Верховною Радою України прожитковий мінімум (423 грн у 2005 р.).

\*\* Звичайно межею бідності вважається 50 % середнього рівня споживання, але в Україні з огляду на загальний низький рівень життя населення використовується показник у 75 %.

\*\*\* Сучасний обсяг соціальних зобов'язань влади визначений прийняттям наприкінці 2004 та на початку 2005 р. цілої низки рішень щодо підвищення розмірів пенсій, допомоги при народженні дитини, інших соціальних трансфертів і не може бути зменшений. Очікується, що у 2006 р. він вимірюватиметься 20 % легального ВВП.

спрямована на підтримку бідних верств населення за рахунок перерозподілу доходів середнього шару суспільства, а не на подолання бідності як такої.

Фінансово необґрунтоване збільшення соціальних трансфертів у перші місяці 2005 р. зруйнувало базові співвідношення між основними складовими доходів населення, передовсім між заробітною платою та соціальними виплатами. І хоча від вересня місячний фонд заробітної плати знову перевищує місячний обсяг соціальних трансфертів, за підсумками року сукупні соціальні трансферти все ще на 4% перевищують заробітну плату\*. Це означає не тільки фінансову кризу фондів соціального страхування та місцевих бюджетів, а й відсутність зв'язку між соціальними виплатами й страховими внесками або соціальними виплатами та реальними потребами в них (рисунок).

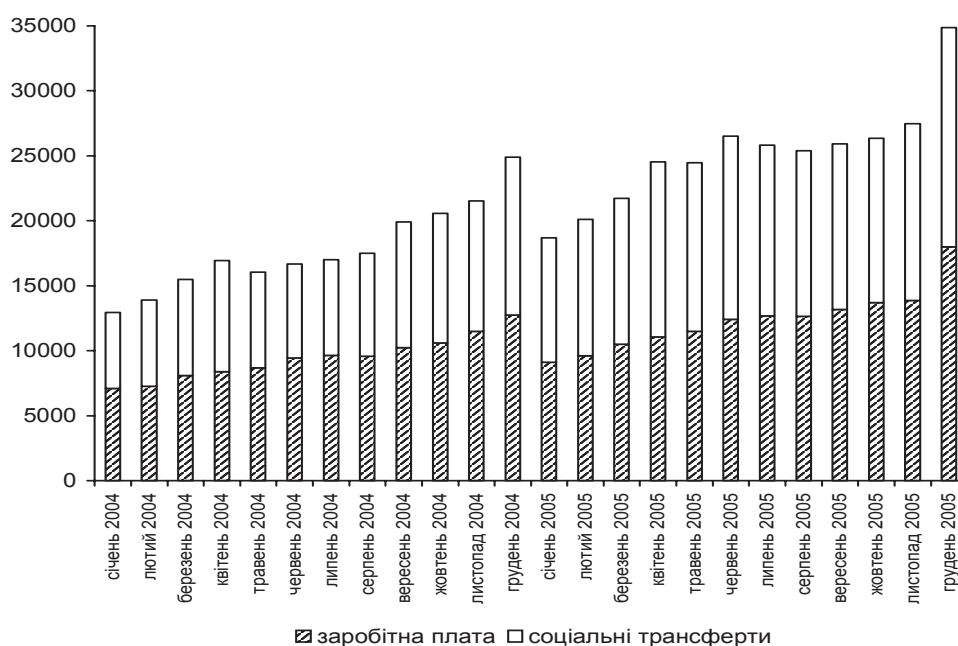


Рисунок. Заробітна плата і соціальні трансферти населенню, млн грн

Реально досягти зниження рівня та глибини бідності можна лише шляхом перенесення акцентів соціального захисту на працююче населення – необхідно навчитися не тільки допомагати бідним, а передовсім запобігати їй формуванню. Зрозуміло, що основним чинником має стати достатня заробітна плата – це дасть змогу викоринити таке ганебне явище, як бідність працюючих (нині 85 % бідних сімей в Україні – сім’ї, де є бодай одна працююча особа). Але цього замало – людина з різних причин може втратити роботу і заробітки: захворіти, бути звільненою, постаріти, і в жодному з таких випадків вона не повинна зубожіти. Піклуватися про це має кожний, а створити належні умови – держава. В усьому світі для цього використовується система соціального страхування, участь в якій унеможливує бідність при настанні тієї чи іншої страхової події. Саме соціальне страхування повинно стати і в

\* Максимальний розрив становив 12 % за підсумками січня–червня.

---

*Україні найбільш ефективним, цілеспрямованим і дієвим способом запобігання бідності. Безумовно, пріоритетний розвиток соціального страхування не означає нехтування проблемами соціально вразливих верств населення, зокрема бідних. Соціальний захист цих категорій населення має реалізовуватися через соціальну допомогу. Важливо тільки не повторювати помилок 2005 р. — за будь-яких умов соціальні трансферти не можуть перевищувати фонду оплати праці.*

Подальший розвиток соціального страхування має забезпечити досягнення стратегічних пріоритетів: безпосереднього зв'язку між розміром страхової виплати та страховими внесками, прозорості механізму визначення розміру виплати, відповідності розміру виплати стандартам рівня життя, здійснення виплат тільки за страховими подіями і тільки застрахованим особам на рівні, що забезпечує принаймні мінімальні державні соціальні гарантії.

Водночас необхідно вирішити поточні проблеми у сфері соціального страхування, обумовлені розривом між заробітною платою і пов'язаними з нею страховими внесками, з одного боку, та страховими виплатами — з другого, який утворився впродовж 2004–2005 рр\*. Необхідність відновлення диференціації виплат відповідно до сплачених внесків пов'язана не тільки з поточними фінансовими проблемами страхових фондів і потребою їх дотацій з бюджету, а й з формуванням адекватної суспільної свідомості, що сприятиме легалізації заробітної плати і збільшенню надходжень до страхових фондів.

Основною складовою системи соціального страхування є, безумовно, багаторівнева система пенсійного забезпечення. *Пенсія із соціальної допомоги по старості має перетворитися на достойну компенсацію втрачених достойних доходів.*

*Внески до системи загальнообов'язкового державного соціального страхування мають сплачуватися за всіх без винятку застрахованих осіб: якщо не передбачені внески роботодавця та/або найманого працівника, вони мають сплачуватися з бюджету. Тільки сплачені внески можуть стати підставою отримання виплати при настанні страхового випадку. Це стосується і найманих працівників малого бізнесу. Прекрасно розуміючи всю складність економічної діяльності власників мікропідприємств, слід підкреслити, що або вони, або наймані працівники, або бюджет мають здійснювати належні пенсійні внески — за інших умов відповідні роки не повинні включатися до страхового пенсійного стажу\*\*.*

Нині поширеною є думка щодо необхідності скорочення ставок внесків на соціальне страхування, яке начебто розширить участь працюючих у програмах соціального страхування. На жаль, аналіз досвіду зниження прибуткового податку в Україні та Росії не дає підстав для таких висновків.

---

\* Починаючи з вересня.

\*\*За сучасного співвідношення пенсіонерів та платників пенсійних внесків на пенсійне страхування і рівня внесків співвідношення середньої пенсії із солідарної системи та середньої заробітної плати (так званий коефіцієнт заміщення) має дорівнювати 40 %.

---

До того ж порівняння розміру ставок в Україні та більшості європейських країн, урахування сучасного і майбутнього співвідношення пенсіонерів та платників внесків на пенсійне страхування і рівня внесків приводить до висновку про неможливість здійснення цього кроку без зниження коефіцієнта заміщення або без збільшення бюджетних дотацій.

Окрема проблема – пенсії, що призначаються за спеціальними законами у підвищених розмірах. Сьогодні різниця фінансується виключно з бюджету, а отже, безпосередньо на фінансову спроможність Пенсійного фонду України їх поширеність не впливає. Однак наявність таких ані соціально, ані фінансово не виправданих розбіжностей, безумовно, погіршує ставлення населення (і тих, хто працює, і тих, хто отримує пенсії) до самої системи.

Незважаючи на дефіцитність Пенсійного фонду України, необхідно робити перші кроки щодо запровадження з 2008 р. загальнообов'язкової накопичувальної складової зі ставкою внесків на рівні 5–7 % і розширенням участі у накопичувальній системі населення до 35/40 років (обов'язково) та до 45/50 років (за вибором). Розрахунки свідчать про недоцільність очікування остаточної збалансованості фонду.

Водночас доцільно змінити систему індексації пенсій та збільшення її мінімального рівня до розміру прожиткового мінімуму для працюючих пенсіонерів. Це дасть змогу зменшити дефіцит Пенсійного фонду України і спрямувати зекономлені бюджетні кошти на компенсацію перехідних витрат, обумовлених запровадженням накопичувальної складової.

Надзвичайно важливим напрямом першочергових дій у сфері пенсійного страхування є розв'язання проблем дострокових пенсій. *Необхідно ініціювати перегляд прав на дострокові пенсії, формувати механізми обмеження періоду роботи у шкідливих та небезпечних умовах і працевлаштування тих, хто має бути вивільнений з таких робіт.* У цьому контексті надзвичайно корисним видається вивчення та використання досвіду Польщі. Фінансування дострокових пенсій має здійснювати роботодавець шляхом сплати внесків до професійних пенсійних фондів.

Доцільним є запровадження єдиного внеску на соціальне страхування, що не принесе помітних економічних вигод, але істотно спростить систему контролю та адміністрування збору внесків і систему звітності підприємств. У перспективі (орієнтовно в 2007–2008 рр.) можна внести зміни до системи загальнообов'язкового страхування, передбачивши існування 3-х фондів: пенсійного, страхування від безробіття та соціального, який візьме на себе функції страхування від тимчасової втрати працездатності, нещасного випадку на виробництві та медичного (по мірі його запровадження).

*Запровадження медичного страхування є доцільним тільки за умови відповідної реформи системи охорони здоров'я, зокрема трансформації системи управління та фінансування.* Його необхідно вводити поетапно, починаючи зі страхування первинних медичних послуг, та за умови попередньої розробки стандартів медичної допомоги. Доцільно запровадити низку пілотних проєктів у різних регіонах країни, в рамках яких має бути сформована національна модель системи охорони здоров'я. І цю діяльність слід розпочинати негайно з огляду на вкрай поганий стан здоров'я населення України, надзвичайно

---

високу передчасну смертність від цілком усувних за сучасного розвитку медицини причин і недоступність якісних медичних послуг для широких верств населення.

Водночас *нагальною необхідністю є звільнення страхових фондів від фінансування виплат по нестрахових подіях*. Йдеться передовсім про компенсацію витрат на поховання у розмірі 2-х місячних пенсій померлої особи (нині ці виплати здійснює Пенсійний фонд України) та про фінансування допомоги при народженні дитини особам, які до того працювали (нині ці обов'язки покладено на Фонд страхування від тимчасової втрати працездатності). В обох випадках мова ведеться не про страхові виплати (вони здійснюються не в зв'язку із настанням страхової події), а про соціальну допомогу, яка має фінансуватися з бюджету.

Система соціальної допомоги має спиратися переважно на адресні, а не універсальні засади. Першочерговими завданнями її розвитку, таким чином, є *забезпечення чіткої адресності — з одного боку, та максимального охоплення всіх нужденних — з другого*. Діючи систему адресної соціальної допомоги важко визнати ефективною в контексті подолання бідності. Сьогодні 40 % отримувачів адресної соціальної допомоги не є бідними, і навпаки — 90 % бідних не отримують належної допомоги з різних причин.

Слід запровадити єдину одноразову адресну виплату на випадок непередбачуваних життєвих обставин — смерті, важкого захворювання, стихійного лиха, пожежі, пограбування тощо. Враховуючи надзвичайну важливість для держави підвищення народжуваності та створення рівних умов догляду для всіх немовлят, цей вид одноразової допомоги доцільно тимчасово виокремити і надавати на універсальних засадах.

З огляду на високу витрати — і трудові, і грошові, — що їх потребує перевірка доходів претендентів на адресну соціальну допомогу, поряд з нею доцільно запровадити використання різних способів самоадресації. Це може бути, наприклад, отримання натуральної допомоги — одягу, взуття, харчування тощо — у спеціальних закладах, куди ненужденні не стануть звертатися.

Необхідно розробити механізми цільового використання наданої на універсальних засадах соціальної допомоги на рівні домогосподарства. Зокрема, сьогодні допомога при народженні дитини видається грошима, і не факт, що вона буде використана на потреби новонародженого. Зрозуміло, що користь дитині може принести, наприклад, якісне харчування матері, яка годує немовля. Тут не йдеться про тотальну перевірку всіх витрат, але певний механізм контролю має бути передбачений.

*Розміри соціальної допомоги для працездатного населення слід визначати таким чином, щоб стимулювати її реципієнтів до трудової діяльності*. Необхідно забезпечити поетапний перехід до єдиного виду адресної соціальної допомоги, яка поглинати допомоги малозабезпеченим сім'ям та субсидії.

Додаткові ресурси для підвищення державної допомоги соціально вразливим верствам населення необхідно зосередити на допомогах сім'ям, у яких є діти-інваліди, та багатодітним сім'ям шляхом надання їм цільових коштів.

*Особам, які не мають можливостей для самостійного обслуговування, держава повинна забезпечити підтримку їх статусу, захист прав*. Для цього



---

необхідно: сприяти максимальній соціальній адаптації осіб з особливими потребами шляхом створення спеціальних умов у транспорті, будівлях, передовсім загального користування тощо; підвищувати якість та ефективність надання соціальних послуг через впровадження соціальних паспортів для сімей та окремих осіб, які потребують соціального обслуговування та розроблення для кожного нужденного індивідуальної програми соціального обслуговування; створити механізм забезпечення багатоканального фінансування надання соціальних послуг; розвивати систему соціального замовлення надання соціальних послуг недержавним установам; здійснювати державний супровід наданих соціальних послуг.

Важливою складовою соціального захисту населення є пільги. Діюча в Україні система є фінансово необґрунтованою, значною мірою декларативною, непрозорою і соціально несправедливою. Порядок надання понад 20-ти різних видів пільг близько 30-ти пільговим категоріям населення регулюється більше, ніж 40-ка нормативно-правовими актами. Сукупна кількість пільг, визначених для всіх категорій населення, перевищує чисельність мешканців країни. Найбільш поширеними є пільги на проїзд у міському та приміському транспорті – право на них має третина населення.

Значна частина пільг існує лише на папері – в середньому пільгами користується 40–45 % тих, хто має на них право. І якщо, наприклад, рівень використання права на пільгову оплату житлово-комунальних послуг становить 94 %, то рівень використання пільг на санаторно-курортне лікування, забезпечення ліками, житлом, автотранспортом – менше 5 %.

Пільгами частіше користуються більш освічені і більш поінформовані щодо своїх прав верстви населення.

Діюча система не орієнтована на захист від бідності – частка пільговиків серед небідних становить 30 %, а серед бідних – 23 %. Бідне населення часто не користується своїм правом на пільги через необізнаність.

Практично позбавлені більшості пільг і сільські мешканці, які просто не мають доступу до відповідних послуг.

У сучасній Україні всю сукупність пільг можна розподілити на такі групи: пільги, що виконують функції привілеїв; пільги, що виконують функції компенсації (підвищеного ризику, шкоди здоров'ю тощо); пільги, що виконують функції соціальної допомоги вразливим верствам населенням. Окрему позицію займають так звані професійні пільги, які акумулюють усі 3 види перелічених пільг і виконують увесь обсяг різноманітних функцій. *Зміни мають спрямовуватися на забезпечення фактичного отримання пільг усіма представниками пільгових категорій і спиратися на те, що кожний конкретний вид пільги має надаватися відповідно до причини виникнення потреби (права): за особливі заслуги перед суспільством; у зв'язку з виконанням професійних обов'язків (підвищеним ризиком, високим статусом або як компенсація низької заробітної плати); у зв'язку з особливою соціальною вразливістю через шкоду, нанесену аварією, стихійним лихом, війною або спричинену сирітством, старістю, багатодітністю, хворобою чи інвалідністю тощо.*

Абсолютно зрозумілою є неминучість збережень усіх пільг, що виконують функції привілеїв – необхідно лише подбати про неприпустимість

---

необґрунтованого відтворення контингенту пільговиків та поширення пільг на членів сім'ї.

Компенсаційні пільги мають бути жорстко обумовлені характером заподіяної шкоди та її причинами і реально виконувати компенсаторні функції. Окремою проблемою є пільги, пов'язані з роботою у небезпечних та шкідливих умовах. Аналіз світового досвіду приводить до висновку про доцільність штучного обмеження тривалості такої роботи періодом, впродовж якого гарантовано не завдається шкода здоров'ю.

Нарешті, необхідно трансформувати механізми надання пільг, які виконують функції захисту соціально вразливих верств населення. Найпростішим методом є їх заміна адресними грошовими виплатами у розмірах, встановлених відповідно до нормативів використання послуг певних видів. Але, по-перше, є пільги, надання яких не залежить від наявності або відсутності коштів у бюджеті, зокрема, це – пільговий ремонт квартир у багатоповерхових будинках. По-друге, перевірка доходів претендента (особливо, якщо йдеться не про формальну перевірку наданих паперів) є надто трудомістким процесом і витрати на неї можуть практично знецінити самі пільги.

Доцільним видається запровадження специфічної форми гарантій державного фінансування тих пільг, які надаються у натуральній формі, – ваучерів (спеціальних державних підтверджень права на пільгове отримання продуктів харчування, медичних послуг, ліків тощо). Ваучер може використати тільки та особа, якій він виданий, і тільки за призначенням.

Запропоновані напрями трансформації системи соціального захисту не дадуть змоги зменшити навантаження на бюджет соціальних виплат, але сприятимуть більш ефективному використанню коштів і реальному зниженню рівня та глибини бідності без відновлення утриманських настроїв у суспільстві.