

Максимчук Є. О.,

старший науковий співробітник

відділу державних видатків економічного розвитку

Науково-дослідного фінансового інституту

Академії фінансового управління

Міністерства фінансів України

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНИХ ГАРАНТІЙ В УКРАЇНІ

Існування розвиненої системи соціальних стандартів, гарантій та нормативів є ознакою соціально орієнтованої держави, завданням якої є не лише закріплення їх у нормативно-правових актах, але й застосування та максимальна реалізація цих стандартів на практиці.

Особливо актуальним це питання є в Україні, оскільки наша держава, довгий час перебуваючи у стадії переходу від командно-адміністративної до ринкової, а інакше кажучи трансформаційної економіки, не здатна через реальні економічні можливості повною мірою виконувати свої зобов'язання перед суспільством.

У Статуті Міжнародної організації праці (МОП) основним завданням проголошено досягнення “гарантії заробітної плати, що забезпечує задовільні умови життя, визнання принципу рівної оплати за рівну працю...”. Слід зазначити, що можливості МОП у цій галузі досить обмежені: кожна країна вирішує цю проблему по-своєму.

Ступінь реалізації мінімальних державних соціальних стандартів характеризується мінімальними соціальними гарантіями. Таким чином, соціальний стандарт, з одного боку – цільовий орієнтир, на який спрямована соціальна політика держави, з другого – захід, за допомогою якого можна визначити обсяг ресурсів, необхідних для досягнення певного рівня забезпеченості та задоволення потреб населення.

Чимало відомих вітчизняних науковців-економістів досліджують питання реалізації соціальних гарантій в Україні та проблеми їх фінансування, серед них: В. Андрущенко, С. Буковинський, О. Величко, В. Геєць, Т. Ковальчук, О. Кириленко, В. Кравченко, Е. Лібанова, І. Луніна, В. Опарін, В. Федосов та ін.

На практиці у ряді випадків стандарти та гарантії можуть збігатися: наприклад, мінімальна заробітна плата та мінімальна пенсія одночасно можуть розглядатися і як мінімальний соціальний стандарт, і як мінімально гарантований рівень доходу (мінімальна соціальна гарантія).

Можлива ситуація, коли мінімальний стандарт виступає як цільовий орієнтир, до якого протягом певного часу може наблизитися розмір тієї або іншої соціальної гарантії. Так, якщо прожитковий мінімум працездатної особи або пенсіонера розглядати як соціальний стандарт, то він слугує орієнтиром, до якого наближаються мінімальні розміри оплати праці, пенсій і т.п. Зазначена ситуація склалася і в Україні.

Законом України “Про оплату праці” (ст. 9) встановлено, що розмір мінімальної заробітної плати визначається з урахуванням вартісної вели-

чини мінімального споживчого бюджету з поступовим зближенням рівнів цих показників у міру стабілізації та розвитку економіки країни.

Як вже зазначалося, мінімальний споживчий бюджет — показник складу та структури споживання матеріальних благ і послуг, що забезпечує задоволення основних матеріальних і духовних потреб людей. На відміну від прожиткового мінімуму, до нього входить широкий набір послуг та передбачається менший термін використання товарів тривалого користування, вищий рівень організації побуту та дозвілля населення.

Проте в Україні і до сьогодні як базовий мінімальний соціальний стандарт застосовується показник прожиткового мінімуму. Тому можна зробити висновок, що кризовий стан економіки по багатьох критеріях поки що не подолано.

При цьому варто нагадати, що відповідно до ст. 9 згаданого закону мінімальна заробітна плата повинна встановлюватися у розмірі, не нижчому за вартісну величину межі малозабезпеченості в розрахунку на працездатну особу.

Наразі державна політика встановлення мінімальної заробітної плати та інших основних соціальних гарантій не дає підстав сподіватися на досягнення в недалекій перспективі норм названої статті. Варто проаналізувати лише деякі офіційні дані (табл. 1).

Таблиця 1

Співвідношення основних соціальних гарантій та прожиткового мінімуму в Україні у 2003–2007 рр.

Показники	Значення показників за роками:				
	2003	2004	2005	2006	2007
Прожитковий мінімум у середньому на одну особу, грн	342,0	362,2	423,0	463,3	516,3
Темп росту прожиткового мінімуму у середньому на одну особу, %	—	106,0	116,8	109,5	111,4
Мінімальна заробітна плата (середньомісячний розмір на рік), грн	195,0	221,0	298,5	364,6	430,0
Темп росту мінімальної заробітної плати, %	—	113,3	135,1	122,1	117,9
Прожитковий мінімум для осіб працездатного віку (помісячний розмір), грн	365,0	386,7	453,0	495,0	553,7
Співвідношення мінімальної заробітної плати та прожиткового мінімуму для осіб працездатного віку, %	53,4	57,1	65,9	73,7	77,7
Мінімальна пенсія за віком (середньомісячний розмір), грн	89,4	188,6	332,0	358,5	403,8
Темп росту мінімальної пенсії, %	—	211,0	176,1	108,0	112,6
Прожитковий мінімум для осіб, які втратили працездатність (середньомісячний розмір), грн	268,0	284,6	332,0	358,5	400,7
Співвідношення мінімальної пенсії та прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, %	33,3	66,2	100,0	100,0	100,8

Складено за даними Міністерства фінансів України.

Отже, за період 2003–2007 рр. рівень мінімальних соціальних гарантій для працюючого населення України зріс з 195 грн у 2003 р. до 430 грн у 2007 р., або у 2,2 раза. Частка мінімальної заробітної плати у прожитковому мінімумі, встановленого для працездатних осіб, зросла з 53,4 (2003 р.) до 77,7 % (2007 р.).

У табл. 1 показано відносний рівень мінімальних державних гарантій з оплати праці порівняно з іншою мінімальною гарантією – пенсією за віком. Мінімальна пенсія за цей період збільшилася з 89,4 грн до 403,8 грн, або у 4,5 раза. Співвідношення мінімальної пенсії за віком та прожиткового мінімуму, встановленого для осіб, які втратили працездатність, дорівнювало у 2003 р. 33,3 %, у 2004 р. – 66,2 , у 2005–2006 рр. – 100 %, а у 2007 р. навіть перевищило прожитковий мінімум і склало 100,8 %. Таким чином, в Україні у 2005 р. мінімальна пенсія вперше досягла прожиткового мінімуму, встановленого для непрацездатних осіб.

Аналіз динаміки темпів приросту прожиткового мінімуму та основних соціальних гарантій за період, що розглядається (рис. 1), дозволяє зробити висновок про те, що найбільший приріст величини прожиткового мінімуму на одну особу відбувся у 2005 р. й становив 16,8 відсоткових пункта (проти 6 – у 2004 р.; 9,5 – у 2006 р. та 11,4 – у 2007 р.).

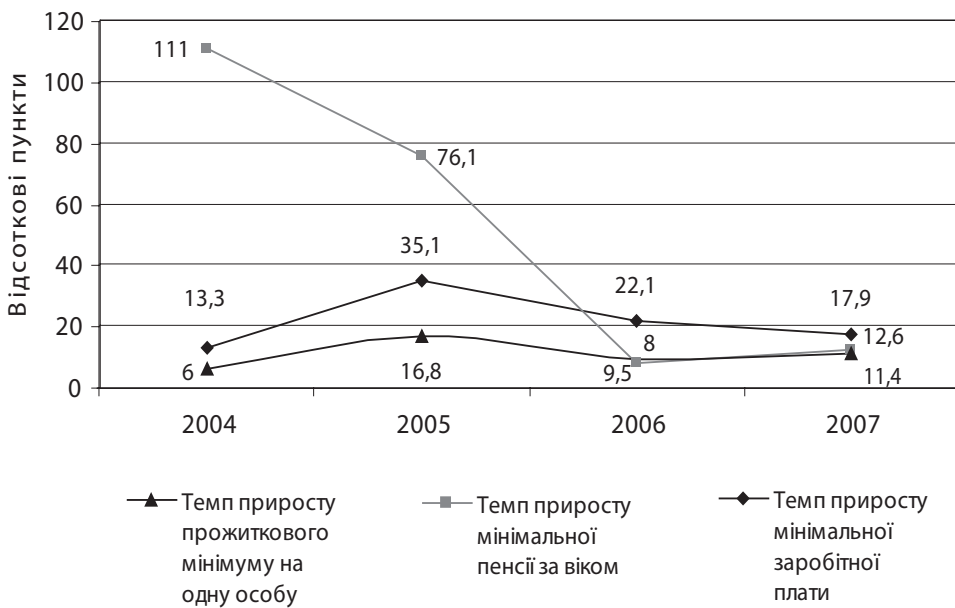


Рис. 1. Динаміка темпів приросту прожиткового мінімуму та основних соціальних гарантій

Темп приросту мінімальної заробітної плати у 2005 р. склав 13,3 відсоткових пункта, у 2006–2007 рр. він збільшився до 22,1 та 17,9 відсоткових пункта відповідно. Проте, попри збереження досить високих та випереджаючих прожитковий мінімум темпів зростання мінімальної заробітної плати, вона досі не сягає рівня показника, встановленого для непрацездатних осіб.

Упродовж 2004–2005 рр. підвищилися темпи зростання мінімальної пенсії за віком, хоча за останні роки цей показник дещо знизився: 111 відсоткових пункти у 2004 р., 76,1 – у 2005 р., а у 2006 та 2007 рр. лише 8 та 12,6 відсоткових пункта відповідно.

Взагалі мінімальна заробітна плата має бути найвищою поміж усіх мінімальних соціальних гарантій держави, адже саме від працюючої частини суспільства шляхом перерозподілу коштів через бюджет та фонди соціального страхування залежатимуть розміри пенсій, державних соціальних допомог, стипендій тощо. Проте на початку 2005 р. спостерігалася нелогічна ситуація, коли за мінімальної заробітної плати 262 грн мінімальна пенсія за віком становила 332 грн. Ці показники зрівнялися лише 1 вересня 2005 р.: мінімальна заробітна плата була підвищена до рівня мінімальної пенсії, тобто досягла прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність (рис. 2).

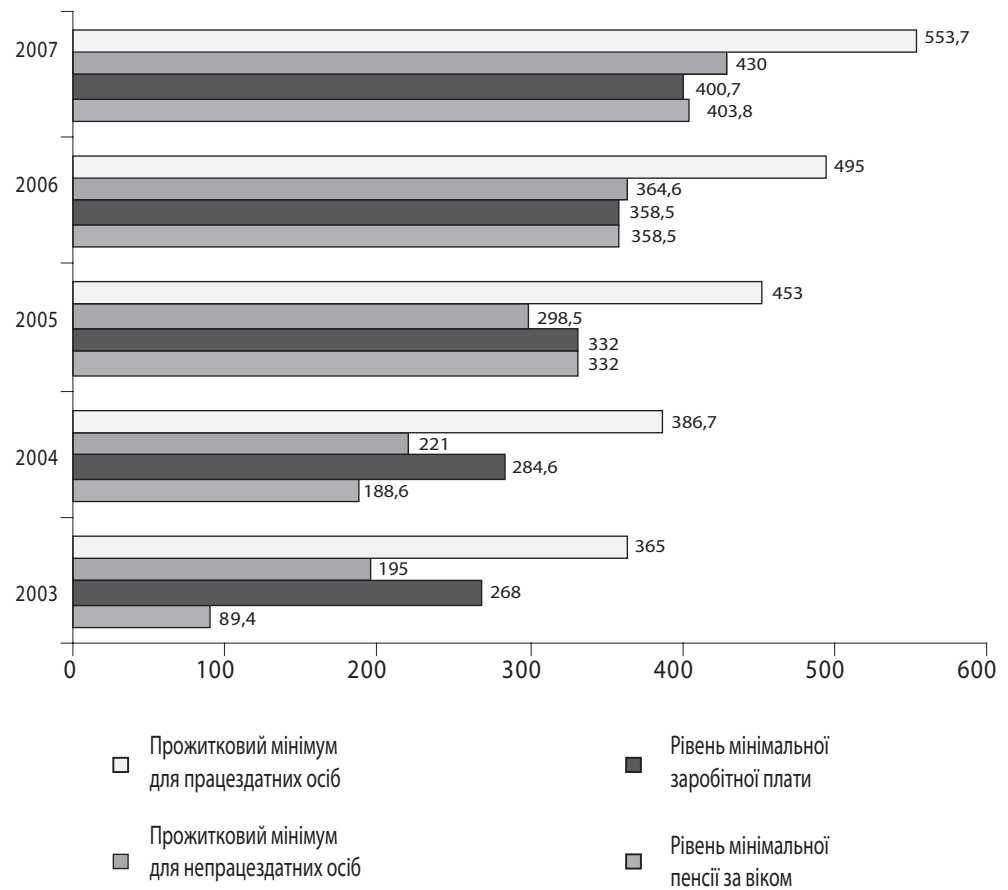


Рис. 2. Співвідношення мінімальних соціальних стандартів (помісячний розмір на рік), грн

Дані рис. 2 свідчать, що рівень державних мінімальних соціальних гарантій для працюючого населення в Україні є нижчим, ніж для пенсіонерів.

Досить гострою проблемою є те, що мінімальна заробітна плата, яку отримують чимало працівників, залишалася протягом досліджуваного періоду нижчою за прожитковий мінімум. Так, на I квартал 2007 р. мінімальну заробітну плату в Україні було встановлено у розмірі 400 грн, що складає лише 76,2 % прожиткового мінімуму для працездатних осіб. Водночас, на думку експертів Євросоюзу, мінімальна заробітна плата має становити 2–2,5 % прожиткового мінімуму, аби згідно з Європейською соціальною хартією забезпечувати працівникам та їхнім сім'ям достатній життєвий рівень.

Якщо оцінювати світову практику, то на сьогодні співвідношення мінімальної заробітної плати та прожиткового мінімуму у Великобританії становить 6,4:1, Франції 4,7:1, а в Латвії, Естонії та Польщі 1,5:1¹. Для України навіть досягнення показника прибалтійських країн найближчими роками є досить сумнівним як з економічних причин, так і через те, що деякі політичні сили, як і окремі науковці, усупереч об'єктивним вимогам часу впевнені у необхідності покласти край збільшенню мінімальної заробітної плати, що, у свою чергу, безпосередньо вплине на рівень середньомісячної заробітної плати. Хоча щодо фактичних доходів населення, варто зважати на те, що, за твердженням учених: по-перше, реально отримувана заробітна плата щонайменше на 16 % є нижчою за нараховану, бо з будь-якої заробітної плати (наразі навіть з мінімальної) сплачуються податки та проводяться обов'язкові відрахування; по-друге, споживчий кошик, за яким розраховується прожитковий мінімум в Україні, не включає ряду життєво необхідних витрат, а тому наближення до європейських стандартів у соціальній сфері насправді виявляється ще проблемнішим².

Як зазначалося, упродовж останніх років у Державному бюджеті України для призначення розмірів соціальних допомог замість базового державного соціального стандарту – прожиткового мінімуму, на основі якого визначаються розміри державної соціальної допомоги та інших соціальних виплат, застосовується додаткова та не передбачена системою соціальних стандартів і нормативів категорія – “рівень забезпечення прожиткового мінімуму” (гарантований мінімум). Його розмір встановлюється лише виходячи з фінансових можливостей бюджету, що не відповідає правовим засадам формування та застосування державних соціальних стандартів і нормативів, спрямованих на реалізацію закріплених Конституцією України та законами України основних соціальних гарантій. Водночас на показниках мінімальної заробітної плати та рівня забезпечення прожиткового мінімуму ґрунтуються розрахунки витрат на виплату різного виду державної соціальної допомоги. Внаслідок цього наближення державних соціальних гарантій до прожиткового мінімуму відбувається досить повільно.

¹ *Осовий Г.* Проблеми зарплати на шляху до євроінтеграції // Урядовий кур'єр. – 2005. – № 111. – С. 16.

² *Сахань І., Гончарук Н.* Робота і зарплата: два кити соціального добробуту // Урядовий кур'єр. – 2006. – № 36. – С. 4.

З економічним зростанням держава поступово забезпечуватиме досягнення відповідності мінімальних соціальних гарантій рівню прожиткового мінімуму. Для цього темпи росту мінімальної заробітної плати мають бути вищими за темпи зростання розміру соціальних виплат.

На сьогодні в Україні лише декілька видів державної допомоги досягли (а допомога при народженні дитини значно перевищила) встановленого законом прожиткового мінімуму для соціальних та демографічних груп населення, тобто відповідають нормам ст. 46 Конституції України. Мінімальні рівні розмірів інших видів допомоги ледь сягають третини встановленого законом прожиткового мінімуму (табл. 2).

Таблиця 2

Співвідношення розміру окремих видів соціальної допомоги та прожиткового мінімуму в Україні у 2003–2007 рр.

Показник	2003	2004	2005	2006	2007	Темп росту за період, %
Допомога у зв'язку з вагітністю та пологами:						
– не застрахованим у системі державного соціального страхування жінкам, грн	80	96,7	102,3	123,8	138,5	173,1
% до прожиткового мінімуму для працездатних осіб	22	25	25	25	25	x
– застрахованим у системі державного соціального страхування жінкам, грн	98,4	128,1	141,4	160	178,6	181,5
% до прожиткового мінімуму для працездатних осіб	27	33,1	31,2	32,3	32,3	x
Одноразова допомога батькам у зв'язку з народженням дитини:						
– не застрахованим у системі державного соціального страхування, грн	200	724,5	8498	8500	8500	4250,0
% до прожиткового мінімуму для дітей віком до 6 років	65,2	223,3	2260	2076	1446	x
– застрахованим у системі державного соціального страхування, грн	320	724,5	8498	8500	8500	2656,3
% до прожиткового мінімуму для дітей віком до 6 років	104,2	223,3	2260	2076	1446	x
Допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку для:						
– незастрахованих у системі державного соціального страхування осіб (мін.), грн	40	42,5	90	90	90	225,0

Продовження табл. 2

Показник	2003	2004	2005	2006	2007	Темп росту за період, %
% до прожиткового мінімуму для дітей віком до 6 років	13	13	24	22	20	х
— застрахованих у системі державного соціального страхування (мін), грн	80	91	105,9	114	130,6	163,2
% до прожиткового мінімуму для дітей віком до 6 років	26	28	30	28	30	х
Допомога одиноким матерям (мін), грн						
— на дітей віком до 6 років	31	32,5	38	41	137	442,0
У % до прожиткового мінімуму для дітей віком до 6 років	10	10	10	10	30	х
— на дітей віком від 6 до 18 років	38	40,5	47	53	176	463,2
% до прожиткового мінімуму для дітей віком від 6 до 18 років	10	10	10	10	30	х
Допомога на дітей, які перебувають під опікою та піклуванням, грн	76,3	до 85	до 468	до 527	до 604	791,6
% до прожиткового мінімуму для дітей віком до 6 років	25	26,2	100	100	100	х
% до прожиткового мінімуму для дітей віком від 6 до 18 років	20	21	100	100	100	х
Державна соціальна допомога інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам, грн, у тому числі:						
— інвалідам з дитинства І групи	90	100	332	358,5	401	445,6
% до прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність	33,6	35,1	100	100	100	х
— інвалідам з дитинства II групи	63	70	232,4	286,8	320,8	509,2
% до прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність	24	25	70	80	80	х
— інвалідам з дитинства III групи	45	50	166	215,1	240,5	534,4
% до прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність	17	18	50	60	60	х
— на дітей-інвалідів	63	70	232,4	251	280,7	445,5
% до прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність	23,5	25	70	70	70	х
Розмір мінімальної допомоги по безробіттю у середньому за рік, грн	79,5	88,3	108	121,3	145,5	183,0

Показник	2003	2004	2005	2006	2007	Темп росту за період, %
У % до прожиткового мінімуму для працездатних осіб	21,7	22,8	26,4	24,5	26,3	x
Крім того: державна соціальна допомога малозабезпеченим сім'ям, грн			316	259	272	

Складено за даними Міністерства фінансів України.

Як бачимо з наведеної таблиці, протягом останніх п'яти років (2003–2007) розміри окремих видів соціальної допомоги зростали досить нерівномірно: допомога у зв'язку з вагітністю та пологами незастрахованим у системі державного соціального страхування жінкам, яка надається за рахунок коштів Держбюджету, зросла за цей період з 80 до 138,5 грн, або у 1,7 раза, а прожитковий мінімум для працездатних осіб – з 22 до 25 %. Допомога для застрахованих, що надається за рахунок коштів відповідного фонду державного соціального страхування, збільшилася з 98,4 до 178,6 грн, або майже у 2 рази. Частка цієї допомоги у прожитковому мінімумі для працездатних осіб склала 32,3 % у 2007 р. проти 27 % у 2003 р.

Розмір допомоги при народженні дитини за вказаний період зріс у 42,5 раза і досяг у 2005 р. 8,5 тис. грн на рік (у 2003 р. для незастрахованих у системі державного соціального страхування розмір цього виду допомоги становив 200 грн, для застрахованих – 320; у 2004 р. для незастрахованих та застрахованих розмір допомоги зрівнявся і становив уже 724,5 грн).

Допомога по догляду за дитиною віком до трьох років (її мінімальний розмір) зросла: для незастрахованих з 40 до 90 грн, частка у прожитковому мінімумі для дітей віком до шести років становила 20 % проти 13 % (у 2005 р. досягла 24 %); для застрахованих – з 80 до 130,6 грн (у 1,6 раза) і склала до прожиткового мінімуму для дітей віком до 6 років 30 % проти 26 %.

Зросла також допомога одиноким матерям на дітей віком до 6 років з 31 до 137 грн (у 4,4 раза), а віком від 6 до 18 років – з 38 до 176 грн (у 4,6 раза). Частка у відповідному прожитковому мінімумі цього виду допомоги збільшилася утричі (30 % проти 10 %).

Допомога на дітей, які перебувають під опікою та піклуванням, що належать до вказаних вікових категорій, збільшилася майже у вісім разів, тобто за останні три роки її розмір досягнув рівня прожиткового мінімуму.

Також за період, що аналізується, значно зріс розмір державної соціальної допомоги інвалідам з дитинства та дітям-інвалідам: у 4,5–5,3 раза. Внаслідок цього частка такого виду допомоги у прожитковому мінімумі для осіб, які втратили працездатність, досягла для інвалідів з дитинства I групи – 100 % (у 2003 р. – 33,6 %, у 2004 р. – 35,1 %), для інвалідів II групи – 80 % (у 2003 р. – 24 %, 2004 – 25 %, у 2005 р. – 70 %), для інвалідів III групи – 60 % (у 2003 р. – 17 %, 2004 – 18, у 2005 р. – 50 %), для дітей-інвалідів – 70 % (у 2003 р. – 24 %, у 2004 – 25 %).

Розмір мінімальної допомоги по безробіттю у середньому на рік підвищився протягом 2003–2007 рр. з 79,5 до 145,5 грн (збільшився в 1,8 раза) і склав до прожиткового мінімуму для працездатних осіб 26,3 % (проти 21,7 % у 2003 р.) (рис. 3).

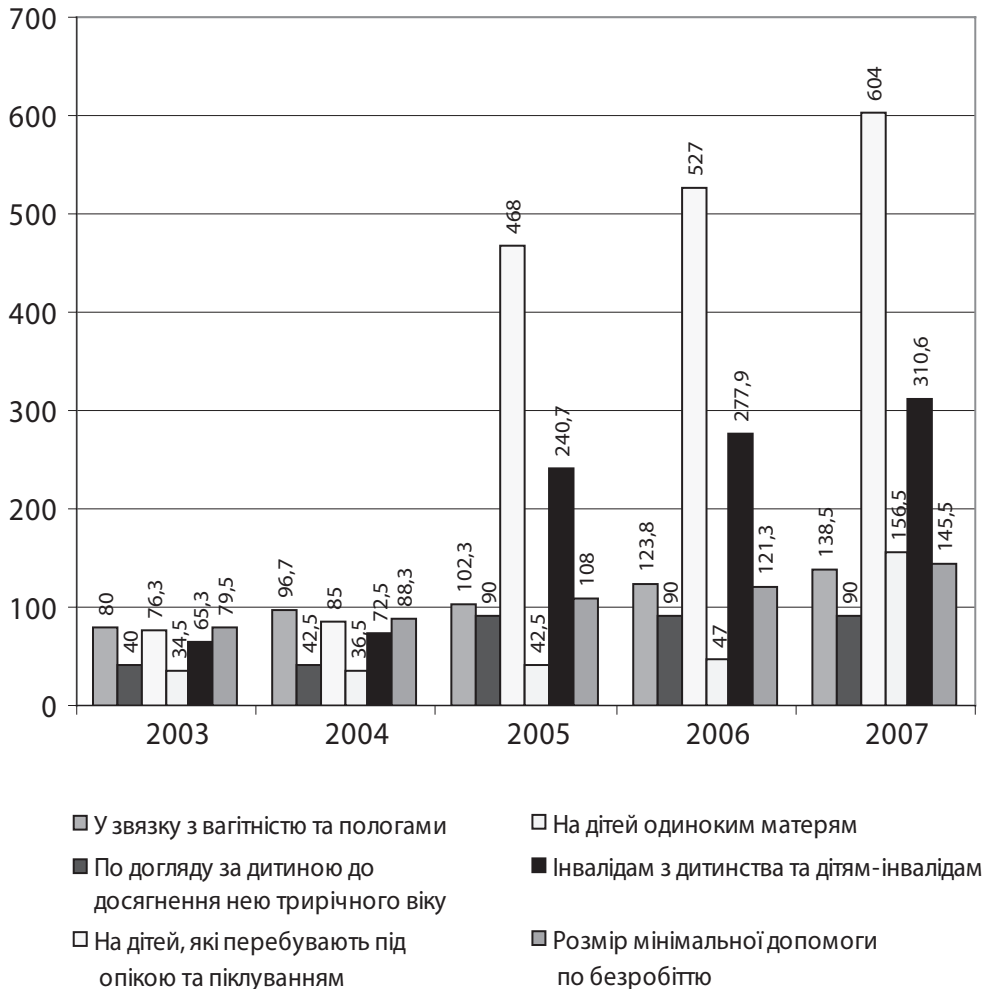


Рис. 3. Динаміка основних видів державної соціальної допомоги в Україні у 2003–2007 рр.

Отже, незважаючи на розгалужену систему соціальних допомог, досягнути відчутного покращання добробуту в цій сфері не вдається через зафіксований у законі низький рівень забезпечення прожиткового мінімуму. У 2007 р. допомога у зв'язку з вагітністю та пологами становила лише 25 % прожиткового мінімуму для працездатних осіб; допомога по догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку – від 20 % прожиткового мінімуму для дітей віком до 6 років; максимальний розмір допомоги на дітей одиноким матерям – 50 % на дітей до 6 років та від 6 до 18 років (мінімальний – 10 %).

Винятком є одноразова допомога при народженні дитини: з 1 квітня 2005 р. її розмір становить 8500 грн, що у 2007 р. склало 18,5 величини прожиткового мінімуму для дітей віком до 6 років. Слід зауважити, що, за даними статистики, попри суттєвий розмір цього виду допомоги, з моменту його введення серед сімей з дітьми майже не змінився рівень бідності. Це спричинено, передусім, низькими показниками народжуваності в Україні, а відтак, і незначною часткою дітей віком до одного року.

Отже, на сьогодні актуальним завданням для державної соціальної політики залишається використання державних соціальних стандартів і нормативів в усіх сферах для розрахунку видатків на соціальні цілі та формування на цій основі бюджетів усіх рівнів та соціальних фондів, міжбюджетних відносин, розробки загальнодержавних і місцевих програм економічного та соціального розвитку.

Для досягнення таких цілей передбачається:

- розробити дієві та прозорі механізми поетапного наближення основних державних соціальних стандартів і гарантій до розміру прожиткового мінімуму. Відтак основні державні соціальні гарантії повинні створювати рівні можливості для мінімального споживання в регіонах, а це означає, що такі гарантії мають відповідати регіональному прожитковому мінімуму. Механізм поступового наближення основних соціальних гарантій до прожиткового мінімуму необхідно пов'язати з переходом від однакових по всій країні гарантій до диференційованих по регіонах;
- затвердити регіональний прожитковий мінімум – цей соціальний стандарт на рівні регіонів надасть можливість розв'язати проблему наближення основних соціальних гарантій до прожиткового мінімуму, підвищення доходів населення та його купівельної спроможності. До того ж, він забезпечить єдиний підхід до формування місцевих бюджетів, що дасть змогу пом'якшити різницю у рівні доходів та підтримати необхідні стимули до їх підвищення за рахунок власних можливостей бюджету;
- удосконалити законодавство щодо порядку та критеріїв визначення мінімальної заробітної плати та законодавчо забезпечити запровадження мінімальної погодинної заробітної плати як державного соціального стандарту.